



Analiza KBN

Nr 7 (122) / 2023

8 maja 2023 r.



Niniejsza publikacja ukazuje się na warunkach międzynarodowej licencji publicznej
Creative Commons 4.0 – uznanie autorstwa – na tych samych warunkach – użycie niekomercyjne.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution – NonCommercial – ShareAlike 4.0 International License

Sejmowa Komisja ds. Służb Specjalnych – kontrola czy legitymizacja działalności wywiadowczej?¹

[Mateusz Kolaszyński](#), [Dariusz Stolicki](#)

Wstęp

Wyspecjalizowane komisje parlamentarne są jedną z typowych form kontroli nad instytucjami wywiadowczymi w państwach demokratycznych. Od 1995 r. taką rolę pełni w Polsce sejmowa Komisja ds. Służb Specjalnych. Do tej pory pozostaje ona jedynym organem kontroli zewnętrznej mogącym całościowo monitorować działania: ABW, AW, CBA, SKW oraz SWW. Komisja jest ciałem politycznym, a nie eksperckim – w jej skład wchodzi postowie, dla których praca w komisji nie jest głównym zajęciem. Istnieje niemal powszechny pogląd, że komisja nie działa prawidłowo, tzn. nie kontroluje skutecznie służb specjalnych. Zakładamy, że może wynikać to z niewłaściwego zdiagnozowania funkcji instytucji, która działa już od ponad ćwierć wieku. Naszym zdaniem niewielką

¹Prezentowane w niniejszej analizie badania zostały zrealizowane ze środków minigrantu *Sejmowa Komisja ds. Służb Specjalnych – kontrola czy legitymizacja działalności tajnych służb w czasach inwigilacji?*, sfinansowanego przez Priorytetowy Obszar Badawczy DigiWorld w ramach programu Inicjatywa Doskonałości Uczelnia Badawcza na Uniwersytecie Jagiellońskim, a także z wykorzystaniem zasobów projektu flagowego QuantPol, również w ramach programu ID.UJ. Pełniejsza wersja wyników zawarta jest w pracy: [M. Kolaszyński, D. Stolicki, Regulatory capture of intelligence oversight committees: a new method applied to the Polish case](#), zaprezentowanej 16 marca 2023 r. na 64. dorocznej konwencji zorganizowanej w Montrealu przez International Studies Association (ISA).

aktywność kontrolną komisji można wyjaśnić przy pomocy teorii zawłaszczania regulacji (*regulatory capture*), zgodnie z którą instytucje regulacyjne i kontrolne poprzez stałą współpracę z podmiotami regulowanymi (kontrolowanymi) zbyt ściśle utożsamiają się z ich celami i problemami, tracąc tym samym niezależną i krytyczną perspektywę.

Teoria zawłaszczania regulacji ma na celu wyjaśnienie, jakie mechanizmy sprawiają, że wyspecjalizowani regulatorzy tracą obiektywizm w stosunku do regulowanych przez siebie sektorów i zaczynają im nadmiernie sprzyjać kosztem interesu publicznego. W studiach wywiadowczych wskazywano już na *regulatory capture* jako na jedną z przesłanek osłabiających skuteczną kontrolę nad służbami specjalnymi. Jednak do tej pory w żadnym państwie nie przeanalizowano tego zjawiska przy pomocy pogłębionych badań ilościowych i jakościowych.

Relacje między parlamentem a służbami specjalnymi nie należą do podstawowego przedmiotu badań ekonomicznej teorii regulacji. Jednak i w tym wypadku można doszukać się istotnych analogii. Przede wszystkim widoczne są trzy podstawowe mechanizmy charakterystyczne dla zawłaszczania regulacji. Należą do nich: asymetria interesu, asymetria informacyjna oraz mechanizm utożsamiania.

Asymetryczne relacje

W relacji między Komisją ds. Służb Specjalnych a służbami specjalnymi z pewnością może docho- dzić do **asymetrii interesu**. Regulacja materii bezpieczeństwa wywiadowczego ma pierwszo- rzędne znaczenie dla regulowanego sektora, tj. służb specjalnych. Komisja działa w ramach Sejmu, konstytucyjnego organu władzy ustawodawczej, który decyduje o kształcie ustaw określających m.in. zadania i uprawnienia instytucji wywiadowczych. Ponadto Sejm kontroluje rząd, który jest odpowiedzialny m.in. za służby specjalne. Jednocześnie próba wpływu na komisję jest uzasad- niona jej daleko idącym odseparowaniem od Sejmu. Komisja ma zapewnioną dużą samodzielność z uwagi na tajny co do zasady charakter jej prac. W związku z tym jej rola bardzo często polega na reprezentowaniu legislatury w sprawach służb specjalnych – nierzadko nie tyle pomaga ona Sej- mowi w wypracowaniu odpowiednich rozwiązań, lecz go zastępuje. Jeśli kierownictwo służb mia- łoby przekonać posłów do konkretnych rozwiązań, to z pewnością Komisja ds. Służb Specjalnych jest właściwym miejscem.

Z kolei dla opinii publicznej problematyka służb specjalnych jest interesująca tylko okazjonalnie i nawet w momencie zasadniczych reform nie budzi szerszego zainteresowania wśród obywateli. Mimo braku systematycznych badań w tej materii można zaryzykować twierdzenie, że dla prze- ciętnego wyborcy jest to zagadnienie abstrakcyjne i odległe od jego bezpośrednich interesów. W 2016 r., niedługo po wejściu w życie tzw. [ustawy inwigilacyjnej](#), CBOS przeprowadził badania na reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski ([CBOS, nr 72/2016](#)). Zgodnie z ko- munikatem z badań ponad połowa badanych (54%) nie słyszała o tej kluczowej nowelizacji w za- kresie uprawnień służb specjalnych. Około jedna czwarta (27%) zetknęła się z informacjami na ten temat, ale nie orientowała się, na czym polegają zmiany. Jedynie 19% ankietowanych zadeklaro- wało pewną wiedzę w tym zakresie. Z kolei zgodnie z innymi badaniami CBOS z początku 2023 r. Polacy nie wymieniają sprawy Pegasusa czy szerzej działalności służb specjalnych wśród najważ- niejszych wydarzeń dla Polski w 2022 r. ([CBOS, nr 14/2023](#)). Niewielkie zainteresowanie wyborców powoduje, że dla posłów tematyka bezpieczeństwa wywiadowczego nie jest polem, na którym

można budować rozpoznawalność wśród wyborców czy w środkach masowego przekazu, bądź też karierę wewnątrzpartyjną. Jeżeli zakładamy, że posłów motywuje przede wszystkim reelekcja i awans w strukturach partyjnych, to asymetria interesu pomiędzy kontrolującymi a kontrolowanymi jeszcze bardziej się pogłębia.

W relacji pomiędzy komisją a służbami specjalnymi dochodzi również do **asymetrii informacyjnej**, która ma pierwszorzędne znaczenie dla skutecznej działalności kontrolnej. W tym wypadku przybiera ona szczególnie dużą skalę ze względu na tajność otaczającą liczne sfery działalności wywiadowczej. Ponadto służby specjalne kontrolują dostęp do informacji, np. poprzez wydawanie decyzji w zakresie przyznania lub odmowy przyznania poświadczenia bezpieczeństwa, będącego warunkiem dostępu do informacji niejawnych.

Z drugiej strony członkowie komisji nie mają niezależnego dostępu do informacji o działalności służb specjalnych. Zgodnie z ustawami, o tym jakie informacje mogą być udostępniane, a jakie nie, decydują szefowie służb specjalnych. Jest to ich uznaniowa decyzja, która jest ostateczna i nie podlega nawet weryfikacji nadzorcy, np. Prezesa Rady Ministrów czy ministra obrony narodowej. Asymetria w dostępie do tajnych informacji pozwala osobom związanym ze służbami specjalnymi łatwo dezawuować argumenty, a nawet kompetencje osób spoza tych instytucji i występować w roli „jedynych prawdziwych ekspertów”.

Asymetrię informacyjną w relacji komisja – służby specjalne dodatkowo pogłębia brak wyspecjalizowanego, niezależnego organu kontrolnego (na wzór rozwiązań funkcjonujących m.in. w Stanach Zjednoczonych oraz w Wielkiej Brytanii i wielu państwach UE) oraz brak odpowiedniego, cywilnego zaplecza eksperckiego komisji. Również niezależne organy kontroli i ochrony prawa ze względu czy to na swoją pozycję ustrojową (zakładającą reaktywność działań – jak w przypadku Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego), czy też brak odpowiednich instrumentów prawnych (jak w przypadku Rzecznika Praw Obywatelskich i Najwyższej Izby Kontroli) nie są w stanie wspierać organów parlamentarnych w niwelowaniu rzeczonych asymetrii. Ostatecznie o zakresie kontroli w dużej mierze decydują podmioty kontrolowane, tj. służby specjalne. Jak stwierdził S. Zalewski: „szefowie w takich wypadkach albo zasłaniają się tajemnicą, albo zasypują komisję nic niewnoszącą statystyką. W ten sposób kontrola działalności szefów służb specjalnych staje się iluzoryczna”².

Czarowanie i utożsamianie

Szczególny status komisji stwarza również warunki do zaistnienia **mechanizmu utożsamiania**. Zapewnienie parlamentowi dostępu do niektórych tajemnic służb specjalnych wymaga stworzenia odpowiednich ram instytucjonalnych, które stoją w sprzeczności z jawną debatą parlamentarną. Istota wyspecjalizowanej kontroli sprowadza się do wyłonienia przez Sejm niewielkiej komisji, która w imieniu izby kontroluje służby specjalne. Ostatecznie tej wąskiej grupie „wtajemniczonych” posłów można powierzyć informacje o niektórych szczegółach działalności służb specjalnych. Jednak, jak wspomniano wcześniej, to wtajemniczenie odbywa się na zasadach określonych przez szefów służb specjalnych. W tych osobliwych, jak na prace parlamentarne, hermetycznych warunkach, można dosyć swobodnie korzystać z retoryki wspólnego, najwyższego celu, jakim jest

² S. Zalewski, *Kontrola służb specjalnych w Polsce*, Warszawa 2021, s. 107.

bezpieczeństwo narodowe. Nie bez znaczenia jest też kontekst psychologiczny. Ujawnianie komisji niektórych tajemnic może wytworzyć poczucie wspólnoty interesów posłów i przedstawicieli służb. Potencjał tych ostatnich w tworzeniu aury tajemniczości celnie ujął Jan Widacki: „funkcjonariusze mają wyjątkowy talent do czarowania, szczególnie silną motywację do tego typu działań, niemałe w nich doświadczenie i, co tu dużo mówić, spore sukcesy na tym polu”.³ Członkom komisji, przy ich skromnych uprawnieniach, zależy również na zaufaniu ze strony służb. Można przypuszczać, że na mocy obowiązujących przepisów bez dobrej woli ze strony instytucji wywiadowczych komisja nie uzyska istotnych informacji o działalności podmiotów kontrolowanych.

Wspomnieć należy o dodatkowych okolicznościach, zwiększających prawdopodobieństwo występowania zjawiska zawłaszczenia regulacji w kontekście sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych. Najważniejszą z nich jest upolitycznienie służb specjalnych w Polsce – szefowie służb w obszarze inwigilacji realizują politykę rządu, a więc zawłaszczeniu regulacji sprzyja zbieżność interesów służb i wspierającej rząd większość parlamentarnej. Równocześnie z tym, polaryzacja sporu politycznego i brak konsensusu głównych sił politycznych powoduje, że głos opozycji w przedmiocie inwigilacji traktowany jest przez większość rządową z nieufnością. Przykładem regresu w zakresie współpracy rządzących z opozycją w ostatnich latach może być rezygnacja w 2015 r. z rotacyjnego przewodnictwa Komisji ds. Służb Specjalnych.

Przesłanki zawłaszczenia regulacji

Prace Komisji ds. Służb Specjalnych są w głównej mierze tajne, co mocno ogranicza szanse weryfikacji hipotezy zawłaszczenia regulacji. W tej sytuacji jedną z możliwości jest próba poszukiwania przesłanek *regulatory capture* na podstawie całokształtu prac Sejmu. Członkowie komisji mają szereg innych obowiązków parlamentarnych i wykonują w związku z tym szereg odmiennych działań, które są jawne i dobrze udokumentowane. Zakładamy, że spojrzenie na komisję i jej członków z perspektywy całokształtu prac parlamentarnych pozwala zwrócić uwagę na występowanie istotnych przesłanek wskazujących na zawłaszczenie regulacji w odniesieniu do wszystkich trzech mechanizmów sprzyjających temu zjawisku, tj. asymetrii interesu, asymetrii informacji oraz problemu utożsamiania.

O niskim zainteresowaniu posłów pracami komisji, tj. o asymetrii interesu mogą świadczyć cztery przesłanki. Po pierwsze, widoczne są częste zmiany w składzie tego gremium. Od 1995 r. w pracach komisji uczestniczyło 68 posłów. Udział aż 49 spośród nich ograniczył się do jednej kadencji. Kolejnych 14 posłów posiada doświadczenie w pracach dwóch kadencji Sejmu. Oznacza to, że grupa posłów zasiadających w komisji w trakcie więcej niż dwóch kadencji jest nieliczna: 3 kadencje (Zbigniew Siemiątkowski, Zbigniew Sosnowski), 4 kadencje (Konstanty Miodowicz), 5 kadencji (Marek Opióła), 6 kadencji (Marek Biernacki). Zmiany w składzie komisji w poszczególnych kadencjach Sejmu ilustruje poniższa tabela.

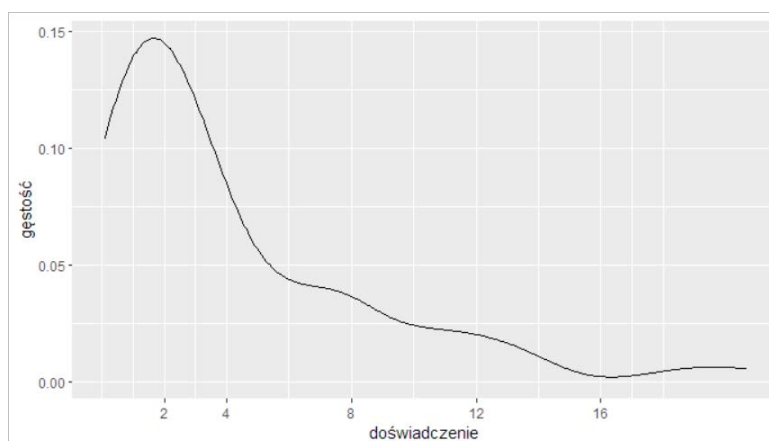
³ J. Widacki, *Dyskretny urok tajnych służb* [w:] idem, *Rozważania o prawie i sprawiedliwości*, Kraków 2007, s. 57–62.

Tabela 1. Liczba członków Komisji ds. Służb Specjalnych

kadencja Sejmu	maksymalna regulaminowa liczba członków	liczba członków zgodnie z uchwałą Sejmu	rzeczywista liczba członków w trakcie kadencji	Liczba członków, którzy zasiadali całą kadencję
II (1995-1997)	9	7	10	4
III (1997-2001)	9	5	9	2
IV (2001-2005)	9	5 (23.10.2001 – 17.01.2002)	18	5
		9 (od 17.01.2002)		
V (2005-2007)	9	9	16	4
VI (2007-2011)	9	5 (15.11.2007 - 29.05.2008)	12	3
		7 (od 29.05.2008)		
VII (2011-2015)	9	9	15	5
VIII (2015-2019)	7	7	10	5
IX (2019-2022)	7	7	8	

Po drugie, większość członków komisji zasiada w niej bardzo krótko, tj. mniej niż dwa lata, co ilustruje poniższy wykres. Spośród 49 posłów, którzy zasiadali w komisji jedną kadencję, tylko w 10 przypadkach była to kadencja pełna. Z kolei dwoma pełnymi kadencjami legitymuje się jedynie trzech posłów (grono to może powiększyć się o 2 kolejnych posłów po zakończeniu obecnej kadencji parlamentu). Warto wspomnieć, że jak dotąd Konstanty Miodowicz był jedynym posłem, który był członkiem komisji przez trzy pełne kadencje. Analiza wszystkich 41 rezygnacji z prac w komisji wyklucza alternatywne wyjaśnienie dużej rotacji składu, zgodnie z którym byłaby ona związana z oferowaniem posłom innych, intratnych stanowisk związanych z polityką bezpieczeństwa. Takich przypadków jest stosunkowo niewiele.

Wykres 1. Rozkład doświadczenia członków komisji ds. służb specjalnych (w miesiącach).



Po trzecie, udział w pracach komisji nie koreluje z wysoką pozycją członków w partii politycznej czy długim stażem parlamentarnym. Po czwarte, członkostwo w komisji nie wpływa w sposób

znaczący na awans wewnątrzpartyjny (mierzony pozycją na listach wyborczych) oraz na liczbę oddanych głosów na posła w kolejnej kadencji. Oczywiście żadna z czterech wyżej przedstawionych przesłanek nie przesądza o braku szczególnego zainteresowania pracami Komisji ds. Służb Specjalnych w ramach Sejmu. Jednak zebrane razem pozwalają w dużym stopniu uprawdopodobnić hipotezę o asymetrii interesu w relacjach między komisją a służbami specjalnymi.

Z kolei o asymetrii informacyjnej świadczą przede wszystkim wspomniane wyżej skromne uprawnienia kontrolne komisji, które nie zostały usankcjonowane w ustawie. Analizując aktualny stan prawny możemy nawet mówić o dominacji informacyjnej służb specjalnych nad parlamentem. Jednak problem asymetrii informacyjnej jest widoczny nie tylko na płaszczyźnie formalno-prawnej. Równie istotne wydają się zasoby informacyjne samej komisji. W tym kontekście kluczowego znaczenia nabiera specjalizacja samych posłów (mierzona stażem pracy w komisji), jak i zasoby eksperckie pozostające w dyspozycji komisji. Porównanie z innymi sejmowymi komisjami ukazuje, że członkowie Komisji ds. Służb Specjalnych dysponują przeciętnym doświadczeniem w obszarze swojej działalności i pod tym względem zdecydowanie ustępują bardziej wyspecjalizowanym komisjom, jak np. Komisji Ustawodawczej czy Komisji Finansów Publicznych. Natomiast w przypadku zasobu eksperckiego warto zwrócić uwagę, że jest on ograniczony do przedstawicieli służb specjalnych. Każdy spośród 19 zidentyfikowanych ekspertów komisji posiadał doświadczenie w pracy w służbach specjalnych lub innych służbach mundurowych, w tym 12 pełniło kierownicze stanowiska w tych instytucjach, łącznie z funkcją szefa (3 osoby) oraz funkcją zastępcy szefa (3 osoby). Naszym zdaniem niewielkie uprawnienia komisji, przeciętna specjalizacja posłów oraz korzystanie jedynie z wiedzy eksperckiej byłych przedstawicieli podmiotów kontrolowanych stanowią silne argumenty za występowaniem asymetrii informacyjnej na korzyść służb specjalnych w ich relacjach z Komisją ds. Służb Specjalnych.

Największym wyzwaniem metodologicznym z punktu widzenia poszukiwania zobiektywizowanych kryteriów okazuje się problem utożsamiania. Próbę odpowiedzi na pytanie, czy rzeczywiście członkowie komisji przyjmują perspektywę odmienną od ogółu posłów, tj. bardziej sprzyjają służbom specjalnym oparliśmy o analizę wzorców głosowania w okresie od 1995 do 2020 r. oraz o algorytmiczną analizę wypowiedzi w debatach sejmowych w tym okresie. Wyniki ukazują, że członkowie Komisji ds. Służb Specjalnych nie głosują w sprawach służb specjalnych w sposób istotnie odmienny od pozostałych parlamentarzystów. Zakładamy, że wynika to z wysokiej dyscypliny partyjnej, która dotyczy niemal wszystkich głosowań w polskim parlamencie. Z kolei ilościowa analiza wypowiedzi w debatach sejmowych dotyczących służb specjalnych wskazuje na istotne różnice w wypowiedziach członków komisji i pozostałych posłów. Jednak na tym etapie badań nie potrafimy wskazać, na czym one polegają i jak należy je interpretować.

Hipotezę o występowaniu zawłaszczania regulacji potwierdza też jawna część prac sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych. Od 1995 r. komisja wydała 529 jawnych opinii. Spośród nich jedynie 12 opinii jest negatywnych. Jednak krytyczny stosunek do działalności służb specjalnych można zaobserwować tylko w 4 opiniach (wszystkie z IV kadencji Sejmu). W kolejnych kadencjach opinie negatywne zasadniczo są pozbawione uzasadnienia i nie są krytyczne w stosunku do służb specjalnych, np. w VIII kadencji komisja jednogłośnie przyjęła negatywną opinię na temat projektu ustawy dotyczącej przyznania Komisji ds. Służb Specjalnych uprawnień śledczych i odpowiednie stosowanie w tym zakresie ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej. Zbliżone

proporcje pomiędzy kontrolnym a legitymizującym stanowiskiem komisji występują w dezyderatach. Spośród 21 jawnych dezyderatów jedynie te z IV kadencji były częściowo krytyczne w stosunku do służb specjalnych. Od V kadencji dezyderaty wspierają działalność instytucji wywiadowczych. Afirmacyjny wydźwięk dezyderatów nasila się w VII kadencji, od kiedy dotyczą one właściwie tylko propozycji zwiększenia budżetów dla poszczególnych służb specjalnych.

Zakończenie

Jak zauważono we wstępie, ograniczony dostęp do prac Komisji ds. Służb Specjalnych nie pozwala na bezpośrednie przetestowanie hipotezy o zawłaszczaniu regulacji. Jednak ilościowa analiza prac komisji i jej członków w kontekście całości prac parlamentarnych pozwala dostrzec kilka istotnych przesłanek, które wydają się potwierdzać nasze ogólne twierdzenie. Po pierwsze, duża rotacja składu komisji oraz brak wpływu członkostwa na awans wewnątrzpartyjny i sukces wyborczy wskazują, że Sejm nie jest szczególnie zainteresowany kontrolą służb specjalnych. Z drugiej strony prace komisji mają istotne znaczenie dla służb specjalnych z uwagi na zdolność do legitymizowania ich działań oraz brak innych mechanizmów kontrolnych w polskim systemie kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi. Po drugie, ograniczone uprawnienia komisji, stosunkowo niska specjalizacja jej członków oraz zaplecze eksperckie złożone jedynie z przedstawicieli służb specjalnych wskazują na zdecydowaną asymetrię informacyjną na korzyść podmiotów kontrolowanych. Po trzecie, jawne wyniki pracy komisji stanowią jaskrawe potwierdzenie hipotezy zawłaszczania regulacji. Ostatecznie, wiele wskazuje na to, że podstawową funkcją sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych jest legitymizacja działalności wywiadowczej. Natomiast funkcja kontrolna komisji jest w dużej mierze deklaratorywna i drugoplanowa.