

Mateusz Kolaszyński

Uniwersytet Jagielloński

Kontrola parlamentarna nad brytyjskimi służbami specjalnymi*

W Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej funkcjonują obecnie trzy służby specjalne, które są najczęściej określane jako agencje (*Agencies*): Służba Bezpieczeństwa (*Security Service*), Tajna Służba Wywiadowcza (*Secret Intelligence Service* – SIS) oraz Zarząd Główny Łączności Rządowej (*Government Communications Headquarters* – GCHQ). Brytyjska Służba Bezpieczeństwa – powszechnie znana jako MI5 – zajmuje się, najogólniej rzecz ujmując, działalnością kontrwywiadowczą, i podlega ministrowi spraw wewnętrznych. Dwie pozostałe agencje są służbami wywiadowczymi. MI6 – Tajna Służba Wywiadowcza odpowiada za całokształt działalności wywiadowczej z wyjątkiem prowadzenia wywiadu elektronicznego i nasłuchu radiowego (*Signals Intelligence* – SIGINT), co jest domeną GCHQ. Obie służby wywiadowcze podlegają ministrowi spraw zagranicznych.

MI5, MI6 oraz GCHQ posiadają długoletnią tradycję. Początki dwóch pierwszych są datowane na 1909 rok i wiążą się ze wzrostem napięcia pomiędzy Wielką Brytanią a Niemcami. W tym roku premier Herbert Henry Asquith polecił Komitetowi Obrony Imperium (*Committee of Imperial Defence* – CID) zbadać zagrożenie wynikające z niemieckiej aktywności szpiegowskiej na terenie portów Zjednoczonego Królestwa. W przygotowanym przez CID raporcie przedstawiona została propozycja utworzenia Biura Tajnej Służby (*Secret Service Bureau* – SSB), co nastąpiło 1 października 1909 roku. SSB miało nadzorować tajne operacje; podzielono je na dwie sekcje – wewnętrzną i zewnętrzną. Szefem sekcji wewnętrznej (krajowej) został kapitan Vernon Kell z pułku

* Praca powstała w wyniku realizacji projektu badawczego nr 2012/05/N/HS5/02373 finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki.

południowego Staffordshire, kapitan Mansfield Smith-Cumming z Królewskiej Marynarki Wojennej podjął się natomiast kierowania sekcją zagraniczną Biura Tajnej Służby. W 1916 roku, w warunkach wojennych, obie sekcje zostały podporządkowane Zarządowi Wywiadu Wojskowego. Sekcja krajowa, działająca do tej pory jako M05, otrzymała kryptonim MI5, z kolei sekcja zagraniczna została oznaczona kryptonimem MI6¹. Niewiele krótsza jest geneza GCHQ, który został utworzony w 1919 roku jako Rządowa Szkoła Kodów i Szyfrów (*Government Code and Cypher School – GC&CS*). Obecna nazwa GCHQ została wprowadzona w 1946 roku.

Kontrola parlamentarna obejmuje również, a może nawet przede wszystkim, organy nadzorujące służby specjalne. W Wielkiej Brytanii nadzór nad MI5, MI6 i GCHQ charakteryzuje się znacznym rozbudowaniem rozwiązań instytucjonalnych, przez co jest on realizowany na wielu poziomach organizacyjnych. Wspomniano już o bezpośrednim nadzorze ministra spraw wewnętrznych nad MI5 i ministra spraw zagranicznych nad służbami wywiadowczymi². Centralna pozycja w tej materii przypada jednak premierowi, który odpowiada za całokształt działalności służb specjalnych³. Wspiera go w tym zadaniu szereg ciał kolegialnych, takich jak np. Rada Bezpieczeństwa Narodowego (*National Security Council*) odpowiedzialna za określenie strategicznych kierunków aktywności służb specjalnych czy utworzony już w 1936 roku Połączony Komitet Wywiadu (*Joint Intelligence Committee*) będący organem ds. koordynacji, kontroli i oceny działań służb specjalnych.

W kontekście bogatych tradycji brytyjskich agencji i rozbudowanego systemu nadzoru nad nimi warto przytoczyć słowa znawcy tej problematyki Michaela Hermana, który stwierdził, że Brytyjczycy ukształtowali wiele cech konstytutywnych tego, co współcześnie nazywamy służbami specjalnymi, wśród ich zasług nie znajduje się jednak kwestia kontroli nad tymi instytucjami⁴. Należy podkreślić, że suma zastosowanych w państwach demokratycznych mechanizmów cywilnej kontroli nie ogranicza

¹ N. West, *MI-5. Operacje brytyjskiej Służby Bezpieczeństwa 1909–1945*, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 1999, s. 27–39.

² Szefowie służb są nie tylko zobowiązani do przedstawiania ministrowi zwierzchnikowi rocznych raportów oraz priorytetów wyznaczonych na kolejny rok, ale informują go najszybciej, jak to możliwe, o wszystkich istotnych sprawach związanych z zagrożeniami dla bezpieczeństwa państwa oraz o głównych obszarach prowadzonych działań. Ministrowie przyjmują uwagi na temat finansowania i ustawodawstwa dotyczącego podległej służby. Odpowiadają przede wszystkim za bieżący nadzór działalności podległych służb, co przejawia się m.in. wydawaniem zgody na zastosowanie niektórych form działań operacyjnych, takich jak: kontrola korespondencji i rozmów telefonicznych, tajne przeszukania czy podsłuch pomieszczeń i pojazdów. Obszerniej na temat organizacji i zadań brytyjskich służb specjalnych zob. M. Phythian, *The British Intelligence Services* [w:] T. Jäger, A. Daun (red.), *Geheimdienste in Europa: Transformation, Kooperation und Kontrolle*, VS Verlag, Wiesbaden 2009, s. 13–34.

³ Por. S. Michalak, *O służbach specjalnych w brytyjskim parlamencie. Dzieje parlamentarnej kontroli służb specjalnych w Wielkiej Brytanii (1909–1994)*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2006, s. 28, 30.

⁴ M. Herman, *Democratic Oversight of Intelligence Services: The British Experience* [w:] W.K. Smidt, W. Poppe, W. Krieger, H. Müller-Enbergs (red.), *Geheimhaltung und Transparenz. Demokratische Kontrolle der Geheimdienste im Internationalen Vergleich*, LIT Verlag, Berlin 2007, s. 94.

się do parlamentu i jego organów. W literaturze wskazuje się na szereg innych podmiotów sprawujących kontrolę nad służbami specjalnymi. Całokształt ich działalności bywa określany demokratycznym zarządzaniem tymi formacjami⁵. Tak rozumianym zarządzaniem poza organami egzekutywy i legislatywy zajmuje się władza sądownicza, ombudsmeni czy najwyższe organy kontroli (*supreme audit institutions*)⁶.

Na tym tle kontrola parlamentarna posiada szczególne właściwości związane ze statusem służb specjalnych. W tym przypadku tradycyjne środki kontroli parlamentarnej, takie jak np. debata na forum izby, pytania deputowanych czy praca komisji sejmowych, podlegają istotnym ograniczeniom. Stąd w literaturze przedmiotu kontrolę legislatywy dzieli się na bezpośrednią i pośrednią. Ta pierwsza jest sprawowana na forum parlamentu, który korzysta z funkcji kontrolnej nad rządem, i jest wykorzystywana głównie przez partie opozycyjne⁷. Istotnym ograniczeniem tak rozumianej kontroli bezpośredniej jest niemożność dostępu do tajnych informacji. W związku z tym ogranicza się ona jedynie do monitorowania polityki rządzących prowadzonej wobec służb specjalnych.

Z kolei pośrednia kontrola parlamentarna jest sprawowana przez specjalnie powołane w tym celu organy, najczęściej kolegialne. Ich skład i tryb pracy wyróżnia dostosowanie do wymogów zapewnienia tajemnicy państwowej. Rola tych instytucji polega na reprezentowaniu parlamentu w kontroli służb specjalnych. Co istotne, nie są to li tylko organy pomocnicze, ponieważ często podejmują decyzje ostateczne, których cała izba zmienić nie może. Taki rodzaj kontroli jest, z punktu widzenia dziejów parlamentarizmu, zjawiskiem stosunkowo nowym. Pierwsze takie komisje pojawiły się bowiem w latach siedemdziesiątych XX wieku w Niemczech i we Włoszech⁸.

Dzieje parlamentarnej kontroli nad służbami specjalnymi w Zjednoczonym Królestwie ze względu na rozwój różnych jej form można podzielić na trzy etapy. Pierwszy, najdłuższy, obejmuje lata 1909–1994 i odnosi się do okresu od powstania nowożytnych brytyjskich służb specjalnych (MI5 i MI6) do momentu powołania Komisji Wywiadu i Bezpieczeństwa (*Intelligence and Security Committee – ISC*) – organu składającego się z parlamentarzystów i sprawującego kontrolę pośrednią nad służbami specjalnymi. Cezurę drugiego etapu wyznacza działalność ISC w latach 1994–2013, kiedy była ona gremium szczególnego typu, złożonym z parlamentarzystów, ale niebędącym jednocześnie organem Parlamentu. Trzeci okres rozpoczął się w 2013 roku z chwilą przekształcenia ISC z komisji parlamentarzystów w komisję parlamentarną, co zostanie przedstawione w ostatniej części opracowania.

⁵ T. Wetzling, *Europejskie zarządzanie wywiadem*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2006, nr 4, s. 35 i n.

⁶ Zob. H. Born, G.G. Mesevage, *Introducing Intelligence Oversight* [w:] H. Born, A. Wills (red.), *Overseeing Intelligence Service: A Toolkit*, DCAF, Geneva 2012, s. 7–14.

⁷ Zob. A. Zięba, *Parlament Wielkiej Brytanii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994, s. 39.

⁸ H. Bochel, A. Defty, J. Kirkpatrick, *New Mechanisms of Independent Accountability: Select Committees and Parliamentary Scrutiny of the Intelligence Services*, „Parliamentary Affairs” 2015, vol. 68, no. 2, s. 314.

I

W latach 1909–1944 kontrola parlamentarna nad brytyjskimi służbami specjalnymi była sprawowana głównie za pomocą debat i pytań parlamentarnych. Brak mechanizmów dostosowanych do tej szczególnej materii sprawiał, że kontrola była szczątkowa i ograniczała się w zasadzie do monitorowania preliminarzy funduszu tajnej służby. Poza tym deputowani próbowali uzyskać ogólne informacje o funkcjonowaniu służb i ich reorganizacji⁹.

W pierwszej dekadzie po zakończeniu II wojny światowej nie wszczynano dyskusji o funkcjonowaniu służb wywiadowczych. W 1955 roku deputowani Partii Pracy uznali jednak, że poprawa stanu bezpieczeństwa państwa wstrząsanego aferami szpiegowskimi musi dokonywać się przy współudziale władzy ustawodawczej. W opinii opozycji Parlament miał odegrać rolę m.in. w badaniu i usprawnieniu MI5. Wyrazem tego była zainicjowana w 1957 roku debata na temat aktywności kontrwywiadu w szkolnictwie wyższym oraz zakładanie przez tę służbę podsłuchów telefonicznych. Zainteresowano się również GCHQ – tematyka związana z tą służbą pojawiała się wcześniej na forum Parlamentu bardzo rzadko. W rezultacie zakres parlamentarnej kontroli nad służbami specjalnymi nieznacznie się rozszerzył. We wrześniu 1963 roku egzekutywa zdecydowała się na publiczne wyjaśnienie roli i zakresu ministerialnego nadzoru nad MI5¹⁰. Zagadnienie finansów służb specjalnych, mimo że nadal poruszane w Izbie Gmin, nie było już tak popularne jak przed rokiem 1945. W latach 1945–1965 nie poświęcono tej kwestii ani jednej osobnej debaty¹¹. W tym okresie podstawowymi środkami uzewnętrznienia parlamentarnego zainteresowania służbami specjalnymi były, oprócz debat na forum Parlamentu, pytania ustne przy niewielkim udziale pytań pisemnych. W porównaniu ze stanem kontroli z lat 1909–1944 nie zmieniła się w omawianym okresie jej forma. W dalszym ciągu stosowano kontrolę bezpośrednią. Trzeba jednak podkreślić, że problemy związane ze służbami specjalnymi nadal nie budziły zainteresowania nazbyt licznej grupy posłów¹². Niski poziom zainteresowania tym zagadnieniem utrzymał się również w latach siedemdziesiątych XX wieku.

W latach osiemdziesiątych postulatом zwiększenia parlamentarnej kontroli nad służbami specjalnymi ton nadawała Partia Pracy. Jeszcze w poprzedniej dekadzie – w lipcu 1979 roku – laburzyści powołali grupę studyjną, która miała się zająć problematyką kontroli parlamentarnej nad służbami specjalnymi w latach 1979–1983. Rezultatem prac tego gremium była wydana w 1983 roku publikacja *Freedom and the Security Services*, która zawierała szereg postulatów dotyczących zwiększenia transparentności służb specjalnych. Do najważniejszych z nich można zaliczyć

⁹ S. Michalak, *op. cit.*, s. 91–93.

¹⁰ *Ibidem*, s. 141–142.

¹¹ *Ibidem*, s. 141.

¹² *Ibidem*, s. 142.

propozycję powołania specjalnej komisji ds. służb bezpieczeństwa, w której mieliby zasiadać deputowani z resortowych komisji specjalnych ds. wewnętrznych, zagranicznych i obrony. Komisja nie miała się skupiać na bieżącej pracy operacyjnej służb specjalnych, lecz badać relacje pomiędzy tymi formacjami a ministrami je nadzorującymi, w tym monitorować sposób wydawania przez ministrów upoważnień do tajnego zbierania informacji o jednostkach. Inne istotne postulaty dotyczyły uregulowania zasad korzystania przez służby specjalne z technik operacyjnych oraz objęcie ich stosowania ścisłą kontrolą. Domagano się też uchwalenia ustaw normujących organizację i zasady działalności MI5, MI6 i GCHQ. Poglądy zawarte w tym studium były reprezentatywne dla deputowanych z Partii Pracy do końca 1989 roku¹³.

Wiele zmian prawnych, dokonanych w latach osiemdziesiątych XX wieku w obrębie służb specjalnych, było związanych z dostosowaniem brytyjskich rozwiązań do postanowień Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 roku¹⁴. W tym kontekście pierwszoplanowe miejsce zajęła kwestia stosowania przez funkcjonariuszy MI5 technik operacyjnych ingerujących w prawo do prywatności. W tej sprawie przełomowe znaczenie miał wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 2 sierpnia 1984 roku w sprawie Malone przeciwko Zjednoczonemu Królestwu. W 1979 roku obywatel Zjednoczonego Królestwa James Malone oskarżył policję o nieuprawniony podsłuch telefoniczny, wtargnięcie na teren jego posesji oraz naruszenie prywatności. Sądy brytyjskie oddaliły skargę. Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że stosowanie podsłuchu jest zgodne z brytyjskim prawem, ale obowiązujące przepisy nie wskazywały jasno przesłanek jego zastosowania. Trybunał uznał, że brytyjskie unormowania nie zostały dostatecznie sprecyzowane co do zakresu i sposobu działania urzędników państwowych wydających zgodę na stosowanie technik operacyjnych przez służby specjalne¹⁵.

Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 1984 roku przyczyniło się do podjęcia przez gabinet Margaret Thatcher prac nad uchwaloną rok później ustawą o kontroli korespondencji i stosowania podsłuchu telefonicznego (*Interception*

¹³ M. Mates, *The Secret Services*, Alliance Publisher for the Institute for European Defence & Strategic Studies, London 1989. Za: S. Michalak, *op. cit.*, s. 174–176.

¹⁴ Na temat głównych nurtów argumentacji w debacie konstytucyjnej toczącej się w Zjednoczonym Królestwie od lat siedemdziesiątych XX w. w przedmiocie modelu regulacji statusu jednostki zob. A. Zięba, *Przeobrażenia w prawno-ustrojowym statusie jednostki w Wielkiej Brytanii* [w:] I. Stawowy-Kawka (red.), *Niemcy – Europa – Świat. Studia międzynarodowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007, s. 275–281.

¹⁵ Obszerniej na ten temat zob. A. Rzepliński, *Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z dnia 2 sierpnia 1984 r. (Seria A, 4/1983/60/94). Sprawa Malone przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, cz. I*, „Prokuratura i Prawo” 1997, z. 4, s. 135–142; A. Rzepliński, *Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z dnia 2 sierpnia 1984 r. (Seria A, 4/1983/60/94). Sprawa Malone przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, cz. II*, „Prokuratura i Prawo” 1997, z. 5, s. 101–112; A. Rzepliński, *Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z dnia 2 sierpnia 1984 r. (Seria A, 4/1983/60/94). Sprawa Malone przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, cz. III*, „Prokuratura i Prawo” 1997, z. 6, s. 133–141.

of *Communications Act*, 1985). Wydaje się, że uchwalenie tej ustawy można uznać za jeden z przejawów prowadzonej w tamtym okresie polityki legislacyjnej w materii praw i wolności jednostki, która była zdaniem Andrzeja Zięby „nastawiona na zaspokajanie bieżących potrzeb porządku prawnego, odwoływała się do interwencji ustawodawcy, gdy zachodziła potrzeba usunięcia jakiegoś oczywistego anachronizmu prawniczego bądź konieczności zaspokojenia roszczeń obywatelskich”¹⁶. Z punktu widzenia kontroli parlamentarnej można nadmienić, że zgodnie z tą ustawą legislacyjna nie została włączona w proces sprawowania kontroli nad stosowaniem metod operacyjnych, czego domagała się opozycja. Taka kontrola miała być sprawowana przez specjalnie powołany w tym celu trybunał, który miał badać skargi obywateli na stosowanie podsłuchu przez służby oraz przez komisarza, którego zadaniem było monitorowanie wydawanych przez ministrów upoważnień do zastosowania podsłuchów. W tym okresie organizacja i działalność żadnej z brytyjskich służb specjalnych nie była jeszcze regulowana w ustawie.

23 listopada 1988 roku minister spraw wewnętrznych Douglas Hurd zapowiedział w Izbie Gmin rychłe przedstawienie projektu ustawy dotyczącej statusu MI5. Uchwalona w następnym roku ustawa o Służbie Bezpieczeństwa (*Security Service Act*, 1989) uregulowała podstawowe kwestie związane z organizacją i funkcjonowaniem MI5. Na podstawie ustawy został stworzony system nadzoru i kontroli, którego osiem stanowił nadzór ministra i kontrola komisarza oraz trybunału. Te dwa ostatnie organy zostały powołane na mocy omawianej wyżej ustawy z 1985 roku. W takim systemie nadal brakowało miejsca dla wyspecjalizowanej kontroli parlamentarnej¹⁷.

Stanowisko laburzystów odnośnie do tej propozycji można przedstawić na podstawie jednej z poprawek zgłoszonych do projektu ustawy o Służbie Bezpieczeństwa i przedstawionej przez Roya Hattersleya. Zgodnie z nią Partia Pracy optowała za powołaniem komisji specjalnej Izby Gmin. Miało w niej zasiadać dziewięciu deputowanych reprezentujących wszystkie ugrupowania posiadające w Izbie Gmin przynajmniej dwunastu deputowanych. Członków komisji miał mianować premier po konsultacji z liderem każdej partii politycznej, której przysługiwało prawo do posiadania reprezentacji w tym gremium. Komisja miała składać roczne raporty premierowi i ministrowi spraw wewnętrznych¹⁸.

Z kolei propozycja sojuszu socjalliberalnego (*Social Democratic-Liberal Alliance*) została zaprezentowana w grudniu 1986 roku przez Davida Owena i była aktualna podczas prac nad ustawą o Służbie Bezpieczeństwa. Zakładała ona powołanie połączonej komisji obu izb, która miałaby sprawować kontrolę nad służbami specjalnymi.

¹⁶ A. Zięba, *Z zagadnień rezydualnej koncepcji praw i wolności obywatelskich* [w:] P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas (red.), *Prawa człowieka – społeczeństwo obywatelskie – państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, s. 120.

¹⁷ I. Leigh, *The UK's Intelligence and Security Committee* [w:] H. Born, M. Caparini (red.), *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*, Ashgate, Surrey 2009, s. 177.

¹⁸ S. Michalak, *op. cit.*, s. 248 i n.

W zaproponowanej przez Owena komisji mieli zasiadać tajni radcy z obu izb Parlamentu. Kandydatów do tego gremium mieli zgłaszać przywódcy wszystkich partii Izby Gmin i Izby Lordów. Sojusz socjalliberalny odrzucał możliwość powierzenia pośredniej kontroli specjalnej komisji parlamentarnej Izby Gmin. Argumentując na rzecz swojej propozycji, odwoływano się do rozwiązań przyjętych w Kanadzie¹⁹. Sama komisja miała być wzorowana na Komisji Nadzoru Wywiadu (*Security Intelligence Review Committee – SIRC*)²⁰.

W opinii rządzących najwłaściwszą formą kontroli nad Służbą Bezpieczeństwa miała być odpowiedzialność polityczna ministrów przed Parlamentem. Gabinet jednoznacznie odrzucił możliwość powołania parlamentarnego ciała kontrolnego. Z jednej strony uważano, że komisja specjalna Izby Gmin nie może zapewnić prawidłowej kontroli w omawianej materii, ponieważ z samej istoty byłby to organ składający się z polityków i mógłby ulegać naciskom partii, z których wywodzili się jej członkowie. Obawy budziło także udostępnienie im tajnych informacji, co zwiększałoby ryzyko ich nielegalnego ujawnienia. Z drugiej strony zakładano, że skuteczność organu kontroli może być zapewniona tylko przez pełny wgląd do informacji niejawnych. Przyznanie jednak takich uprawnień parlamentarnemu ciału kontrolnemu powodowałoby, w ocenie gabinetu, ingerencje w kompetencje ministrów nadzorujących służby specjalne²¹. Ostatecznie, mimo czynionych przez opozycję starań, nie doszło w 1989 roku do ukonstytuowania organu pośredniej kontroli parlamentarnej.

II

Po zakończeniu zimnej wojny nastąpiła nieuchronna zmiana w brytyjskich służbach specjalnych. Upadek bloku wschodniego zakończył tę epokę w dziejach wywiadu i kontrwywiadu, w której podstawowym zadaniem, jakie przed nimi stawiano, było odpowiednio: szpiegostwo i zwalczanie szpiegostwa. W realiach świata dwubiegunowego dominowało stanowisko, że efektywność działalności tych formacji może zapewnić jedynie okrycie całokształtu ich organizacji i funkcjonowania tajemnicą państwową. Na tym tle początek lat dziewięćdziesiątych XX wieku stanowił cezurę dla szeregu reform, które skutkowały m.in. położeniem podwalin pod dzisiejszy kształt kontroli parlamentarnej w Wielkiej Brytanii. Od tego czasu rozpoczęły się zmiany dotyczące nie tylko kierunków pracy MI5, MI6 i GCHQ – tutaj postawiono na zwalczanie terroryzmu – ale stopniowo poddawano reformie elementy związane z kulturą pracy, sposobem zarządzania zasobami ludzkimi i finansowymi w służbach

¹⁹ *Ibidem*, s. 221–222.

²⁰ C. Forcese, *Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Canada* [w:] A. Wills et al., *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union*, European Parliament, Brussels 2011, s. 321–324.

²¹ S. Michalak, *op. cit.*, s. 262–263.

specjalnych²². Na tempo i kształt tych przeobrażeń niebagatelny wpływ miała lansowana przez premiera Johna Majora polityka przejrzystości i jawności życia publicznego²³. W materii służb specjalnych jej najbardziej widocznym przejawem było ogłoszone w maju 1992 roku przez premiera oświadczenie w Izbie Gmin, w którym publicznie potwierdził istnienie Tajnej Służby Wywiadowczej, co zresztą od dłuższego już czasu było tajemnicą poliszynela. Deputowani dowiedzieli się m.in., że SIS zajmowała się gromadzeniem informacji wywiadowczych poza granicami Zjednoczonego Królestwa, że jej szefa powołuje minister spraw zagranicznych po konsultacji z premierem. Premier ujawnił personalia szefa tej służby, popularnie określanego, od nazwiska jej pierwszego szefa, jako „C”²⁴. Ponadto w swoim oświadczeniu John Major zapowiedział przygotowanie projektu ustawy tworzącej podstawy prawne działalności MI6.

Dwa lata później została uchwalona ustawa o służbach wywiadowczych (*Intelligence Services Act*, 1994). Regulowała ona miejsce i rolę w państwie dwóch służb wywiadowczych: SIS i GCHQ. Był to akt normatywny w wielu elementach wzorowany na uchwalonej w 1989 roku ustawie o Służbie Bezpieczeństwa. Podobieństwa dotyczyły m.in. unormowania pozycji szefów służb wywiadowczych oraz ich relacji w ramach egzekutywy. Istotnym *novum* było jednak utworzenie wspomnianej wcześniej Komisji Wywiadu i Bezpieczeństwa, która miała badać wydatki, sposób administrowania i politykę prowadzoną wobec trzech służb specjalnych: MI5, MI6 i GCHQ²⁵. ISC, co należy podkreślić, nie zajmowała się działalnością operacyjną prowadzoną przez te formacje²⁶. Powołanie ISC oznaczało, że w Zjednoczonym Królestwie wprowadzono mechanizm kontroli pośredniej nad służbami specjalnymi, sprawowanej przez wyspecjalizowaną komisję.

Zgodnie z ustawą o służbach wywiadowczych ISC składała się z dziewięciu członków z obu izb parlamentu – zwykle ośmiu z Izby Gmin i jednego z Izby Lordów²⁷. Byli oni desygnowani przez premiera, który w tej sprawie został zobowiązany do wcześniejszej konsultacji z Liderem Opozycji JKM. W Komisji nie mogły zasiadać osoby będące aktualnie ministrami Korony (*Ministers of the Crown*). Jej członkami często jednak były osoby z ministerialnym doświadczeniem w zarządzaniu służbami specjalnymi, w tym byli ministrowie odpowiedzialni za sprawy zagraniczne,

²² *Ibidem*, s. 265–267.

²³ Por. P. Gill, *Policing Politics: Security Intelligence and the Liberal Democratic State*, Frank Cass, London 1994, s. 248.

²⁴ S. Michalak, *op. cit.*, s. 266.

²⁵ Ustawa przewidywała również powołanie oddzielnego dla służb wywiadowczych komisarza i trybunału, funkcjonujących na podobnych zasadach jak ich odpowiedniki powołane do kontroli nad MI5. Zob. K. Bradley, D. Ewing, *Constitutional and administrative law*, Pearson Longman, Harlow 2007, s. 606–609.

²⁶ I. Leigh, *Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in the United Kingdom* [w:] A. Wills et al., *Parliamentary Oversight of...*, s. 291.

²⁷ *Ibidem*, s. 295.

wewnętrzne czy obronę narodową. Hugh Bochel, Andrew Defty i Jane Kirkpatrick wyliczyli, że z trzydziestu siedmiu parlamentarzystów zasiadających do 2013 roku w ISC dwudziestu dwóch posiadało ministerialne doświadczenie. Ponadto wszyscy szefowie w historii tej komisji byli wcześniej członkami gabinetu²⁸.

Początki działalności komisji są oceniane przez brytyjskich badaczy na ogół pozytywnie²⁹. Pierwszym szefem komisji został przedstawiciel Partii Konserwatywnej, który utrzymał to stanowisko także w rządzie laburzystów (1997–2001). Komisji udało się pod jego przewodnictwem zdobyć zaufanie służb specjalnych i opinii publicznej. W ocenie M. Hermana ISC skupiała się na zagadnieniach merytorycznych, unikając „pułapki taniej sensacji i nie popadła w atmosferę jakiegoś szczególnego mistycyzmu związanego z pracą służb specjalnych”³⁰. Choć autor dodaje, że czasem ISC zajmowała się sprawami drugorzędnymi. Za przykład tego podaje poświęcenie dużej ilości czasu (także miejsca w raporcie rocznym) kwestiom niewprowadzenia przez GCHQ nowego rządowego systemu księgowego³¹. Czasem też, w ocenie Hermana, zalecenia ISC jawiły się jako oderwane od rzeczywistości, np. konkluzje po zamachu bombowym na Bali z 2002 roku sprowadzały się do zwiększenia sześciostopniowego systemu ostrzegania brytyjskich turystów przed zagrożeniami w różnych częściach świata do siedmiostopniowego³². Mimo to Herman, wystawiając ogólną ocenę pracy Komisji, stwierdza, że „wzorem najlepszych komisji parlamentarnych ISC potrafiła poruszać kwestie związane ze służbami specjalnymi, których nikt inny nie był skłonny wywołać”³³. Przykładem tego było wystosowanie zaleceń w sprawie warunków stosowania przez służby specjalne rozpoznania obrazowego (*Imagery Intelligence* – IMINT)³⁴.

Bolączką tej komisji od samego początku jej pracy były – podobnie jak w wielu innych państwach posiadających tego typu organy – trudności związane z dostępem do informacji. ISC w przygotowywanych raportach często domagała się aktywnej postawy służb specjalnych, których działalność ograniczała się najczęściej do reagowania na wnioski o udzielenie informacji płynące z Komisji. Szefowie tych formacji, zgodnie z ustawą, mogli odmówić ujawnienia ISC niektórych wiadomości. Do takich zaliczały się te, które pozwalały na identyfikację źródeł informacji służb specjalnych oraz stosowanych metod pracy operacyjnej. W tych dwóch wypadkach ustawa o służbach wywiadowczych bezwarunkowo zakazywała udzielania wiadomości. Drugą kategorię stanowiły dane dotyczące operacji przeprowadzanych przez

²⁸ H. Bochel, A. Defty, J. Kirkpatrick, *op. cit.*, s. 319.

²⁹ Zob. m.in. I. Leigh, *The UK's...*, s. 178; M. Herman, *op. cit.*, s. 96.

³⁰ Krytycznie na ten temat odnośnie do kontroli nad służbami specjalnymi w Polsce zob. J. Wi-dacki, *Rozważania o prawie i sprawiedliwości*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2007, s. 57–62.

³¹ Zob. Intelligence and Security Committee, *Annual Report 2002–2003*, (Cm 5873, 2003), s. 12–13.

³² Intelligence and Security Committee, *Inquiry into Intelligence Assessments and Advice prior to the Terrorist Bombings on Bali 12.10.2002*, (Cm 5724, 2002), s. 6, 14.

³³ M. Herman, *op. cit.*, s. 97–98.

³⁴ Intelligence and Security Committee, *Annual Report 2001–2002*, (Cm 5542, 2002), s. 13.

MI5, MI6 i GCHQ (przeszłych, przyszłych, teraźniejszych). W tym wypadku decyzja o ich udostępnieniu zależała od szefa danej służby. W razie jego odmowy ujawnienie informacji mógł nakazać minister nadzorujący daną służbę, jeśli uznałby, że leży to w interesie publicznym. Istniało jeszcze wiele innych ograniczeń w gromadzeniu materiałów przez ISC. Komisja mogła żądać udostępnienia danych, ale nie miała prawa domagać się konkretnych dokumentów, nawet takich, które bezpośrednio odnosiły się do przedmiotowego zakresu jej działania. ISC nie mogła też zgodnie z ustawą przesłuchiwać funkcjonariuszy służb specjalnych na poziomie niższym niż dyrektor i dyrektor generalny³⁵.

Inną formą aktywności ISC było wizytowanie siedzib służb specjalnych oraz angażowanie się we współpracę z podobnymi organami kontrolnymi z innych państw. Odnosząc się do tej ostatniej działalności, warto wspomnieć, że przedstawiciele ISC gościli m.in. w Sejmie, gdzie spotkali się z członkami Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Pierwsze takie spotkanie nastąpiło już w II kadencji Sejmu (1993–1997), w której ukonstytuowała się polska komisja. Z kolei w III kadencji Sejmu (1997–2001) odbyła się ponowna wizyta przedstawicieli ISC i następnie rewizyta polskich parlamentarzystów³⁶.

Podstawowym obowiązkiem Komisji było przygotowywanie rocznych raportów ze swojej działalności. Taki raport był przedkładany premierowi, który następnie przekazywał go obu izmom parlamentu. Przed takim upublicznieniem szef gabinetu mógł jednak wyłączyć z raportu treści, których ujawnienie potencjalnie zagrażało bezpieczeństwu państwa. Takie cenzurowanie raportów odbywało się po konsultacji z ISC. Jeśli nawet w danej kwestii nie osiągnięto porozumienia, to i tak decydujący głos zachowywał premier. Zgodnie z raportem ISC z 2010 roku takie konsultacje dotyczyły szerokiego spektrum zagadnień, i nie odnotowano przypadku, w którym nie udało się osiągnąć porozumienia³⁷. Pomimo tych zapewnień opublikowane raporty były regularnie krytykowane w Parlamencie ze względu na cenzurowanie znacznej ilości ich treści. Istotnym ograniczeniem z punktu widzenia ISC było to, że o dacie publikacji raportu decydował premier. Uprawnieniem Komisji była także możliwość przygotowywania dla premiera raportów *ad hoc*. Jeden z takich raportów został opublikowany w 2006 roku i dotyczył ataków terrorystycznych, które wydarzyły się w Londynie 7 lipca 2005 roku³⁸.

Pomimo podobieństwa zakresu działalności Komisji Wywiadu i Bezpieczeństwa do komisji specjalnych (*select committee*), polegającego na zajmowaniu się wycinkiem działalności rządu, ISC miała inny status ustrojowy. Istotne odrębności

³⁵ I. Leigh, *Parliamentary...*, s. 296–297.

³⁶ Zob. *Sprawozdanie Komisji do Spraw Służb Specjalnych z działalności w II kadencji Sejmu (1995–1997)*, kadencja II, Warszawa 1997, s. 8; *Sprawozdanie Komisji do Spraw Służb Specjalnych z działalności w III kadencji Sejmu (1997–2001)*, kadencja III, Warszawa 2001, s. 49–53.

³⁷ Intelligence and Security Committee, 2010, *Annual Report 2009–2010*, (Cm 7844, 2010), s. 21–25.

³⁸ Intelligence and Security Committee, *Report into the London Terrorist Attacks on 7 July 2005*, (Cm 6785, 2006).

wynikały przede wszystkim ze specyfiki materii, jaką badała komisja, wymagającej zagwarantowania tajemnicy państwowej. Jak to zauważył podczas prac nad ustawą z 1994 roku ówczesny minister spraw zagranicznych Douglas Hurd, „[...] to jest komisja parlamentarna, ale to nie jest taka sama komisja jak inne komisje specjalne. Ona jest unikatowa oraz specjalna i będzie wykonywać unikatową i specjalną pracę³⁹.

W przeciwieństwie do komisji specjalnych status ISC był w głównej mierze regulowany w ustawie⁴⁰. Podobnie jak w innych komisjach skład ISC odzwierciedlał układ sił partyjnych w Izbie Gmin, co było zgodne z jedną z konwenansowych norm brytyjskiej konstytucji⁴¹. Chociaż jeśli chodzi o proporcje między deputowanymi do Izby Gmin a Lordami, to nie zastosowano się do niej tak jak w przypadku innych komisji wspólnych (*joint committees*) – do 2010 roku w ISC zasiadał tylko jeden lord⁴². Inny był też sposób powoływania członków – przez premiera, po konsultacji z Liderem Opozycji JKM. ISC wyróżniał też tajny tryb pracy, wspomniane wcześniej ograniczenia w przesłuchiwanie świadków i dotyczące przygotowywania raportów (przede wszystkim cenzurowanie raportów przed przekazaniem ich przez premiera Parlamentowi)⁴³ oraz ograniczenia dotyczące prawa do występowania o udostępnienie dokumentów państwowych⁴⁴. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że do 2013 roku Komisja Wywiadu i Bezpieczeństwa była komisją parlamentarzystów, ale nie komisją parlamentarną⁴⁵. Krytycy podkreślali jej zbyt duże uzależnienie od egzekutywy. Zwracano uwagę na brak formalnego objęcia zasięgiem jej działania niektórych formacji, które wykonują działalność wywiadowczą bądź kontrwywiadowczą. W tym kontekście najczęściej wymieniano Połączony Komitet Wywiadu oraz wojskowe służby wywiadowcze⁴⁶.

III

W opublikowanej w 2007 roku zielonej księdze odniesiono się m.in. do reformy Komisji Wywiadu i Bezpieczeństwa. Stwierdzono, że zmiany w zakresie kontroli nad służbami specjalnymi są warunkiem *sine qua non* zapewnienia tym formacjom

³⁹ Hansard, 22 February 1994. Za: H. Bochel, A. Defty, J. Kirkpatrick, *op. cit.*, s. 319.

⁴⁰ I. Leigh, *Parliamentary...*, s. 295.

⁴¹ Zob. A. Zięba, T. Wieciech, *Parlament Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014, s. 31, 39.

⁴² H. Bochel, A. Defty, J. Kirkpatrick, *op. cit.*, s. 319.

⁴³ *Ibidem*, s. 315.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 319. Por. M. Herman, *op. cit.*, s. 97; Por. I. Leigh, *The UK's Intelligence and Security Committee* [w:] H. Born, M. Caparini (red.), *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*, Ashgate, Surrey 2009, s. 181–183.

⁴⁵ H. Bochel, A. Defty, J. Kirkpatrick, *op. cit.*, s. 314. Por. M. Mróz, *Kontrola parlamentarna nad tajnymi służbami. Przegląd rozwiązań instytucjonalnych w wybranych krajach*, „Analizy BAS”, 8 listopada 2012, nr 19, s. 7.

⁴⁶ Por. M. Herman, *op. cit.*, s. 96.

zaufania publicznego. Remedium na to miało być zwiększenie współpracy ISC z parlamentem i odpowiednimi komisjami specjalnymi. Zaproponowano szerszą reformę statusu Komisji, polegającą na dostosowaniu w miarę możliwości sposobu powoływania jej członków, trybu pracy i sporządzania raportów do rozwiązań przyjętych w komisjach specjalnych⁴⁷.

Pomimo tych postulatów ISC opierała się większym reformom jeszcze przez następnych kilka lat. Dopiero komisja, która ukonstytuowała się po wyborach z 2010 roku pod przewodnictwem Sir Malcolma Rifkinda, opowiedziała się za większymi zmianami. Osią jej postulatów była propozycja przekształcenia ISC w komisję parlamentarną. Miała ona składać sprawozdania obu izmom parlamentu i premierowi. Ponadto zakres podmiotowy prac miał zostać rozszerzony poza trzy służby specjalne i objąć inne instytucje zajmujące się działalnością wywiadowczą (*intelligence community*). Opowiedziano się również za przedmiotowym rozszerzeniem prac o niektóre aspekty pracy operacyjnej służb specjalnych. Zgodnie z postulatami prawo do odmowy udostępnienia informacji powinno przysługiwać tylko i wyłącznie ministrom. Ponadto Komisja powinna mieć, w oczach jej członków, większe możliwości prowadzenia dochodzeń i prac badawczych⁴⁸.

Rok później w zielonej księdze *Justice and Security* z 2011 roku zdiagnozowano, że ISC stało się przedmiotem licznych krytyk ze względu na zbyt małą przejrzystość jej prac. Odrzucono jednak możliwość przekształcenia jej w komisję specjalną, proponując w zamian, podobnie jak w przypadku postulatów samej ISC, utworzenie komisji ustawowej (*Statutory Committee*) Parlamentu⁴⁹. W zielonej księdze znalazły się również postulaty zwiększenia uprawnień komisji.

Uchwalona w 2013 roku ustawa o wymiarze sprawiedliwości i bezpieczeństwie (*Justice and Security Act, 2013*) zreformowała ISC, stanowiąc najistotniejszą po 1994 roku zmianę jej statusu. Na mocy tej ustawy ukonstytuowała się komisja parlamentarna zamiast wcześniejszej komisji parlamentarzystów⁵⁰. Członkowie ISC są obecnie wyznaczani przez izby Parlamentu i następnie nominowani przez premiera po konsultacji z Liderem Opozycji JKM. Następnie komisja wybiera ze swojego składu przewodniczącego. Nadal w jej składzie nie mogą znaleźć się ministrowie Korony. Nie zmieniała się również liczba członków. Personel pomocniczy nie opiera się już jednak na sekretariacie gabinetu, a na administracji Parlamentu⁵¹.

Na mocy ustawy zwiększyły się uprawnienia Komisji. Od tej pory szefom służb specjalnych nie przysługuje prawo odmowy udostępnienia informacji Komisji – zostało ono zarezerwowane wyłącznie dla ministrów. Komisja zwiększyła także zakres przedmiotowy swoich prac. Od tej pory może zajmować się działalnością operacyjną

⁴⁷ Ministry of Justice, *The Governance of Britain, London*, (Cm 7170, 2007), s. 32.

⁴⁸ Intelligence and Security Committee, *Annual Report 2010–2011*, (Cm 8114, 2011), s. 81.

⁴⁹ Ministry of Justice, *Justice and Security Green Paper*, (Cm 8194, 2011), s. 42.

⁵⁰ H. Bochel, A. Defty, J. Kirkpatrick, *op. cit.*, s. 314.

⁵¹ *Ibidem*, s. 314.

służb specjalnych. Istnieją tutaj jednak dwa istotne ograniczenia. Po pierwsze, takie zainteresowanie nie może dotyczyć aktualnie prowadzonych działań operacyjnych. Po drugie, muszą być to sprawy istotne dla bezpieczeństwa narodowego. Ustawa rozszerzyła zakres prac Komisji o całokształt działalności gabinetu związanej z funkcjonowaniem służb specjalnych. Poza trzema wcześniej kontrolowanymi agencjami dotyczy to w szczególności Połączonego Komitetu Wywiadu. Obecnie komisja składa sprawozdania bezpośrednio izbom Parlamentu. Może ona też składać raporty premierowi w sprawach tajnych z zakresu bezpieczeństwa narodowego.

Wprowadzone zmiany wyczerpują szereg postulatów, jakie zostały w ostatnich latach sformułowane odnośnie do usprawnienia prac Komisji Wywiadu i Bezpieczeństwa. Ze względu na krótki okres, który upłynął od wprowadzenia tej reformy w życie, trudno ocenić, jak te zmiany wpłyną na praktykę funkcjonowania ISC. Oceniając ewolucję mechanizmów parlamentarnej kontroli nad brytyjskimi służbami specjalnymi w ciągu ponad stu lat można stwierdzić, że przebiega ona konsekwentnie – choć może nie w imponującym tempie – w kierunku coraz większej transparentności działań podejmowanych przez te formacje.

