

Mateusz Kolaszyński

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

STATUS USTROJOWY SŁUŻB SPECJALNYCH W BRYTYJSKIM PORZĄDKU PAŃSTWOWYM

I

Zagadnienie statusu ustrojowego brytyjskich służb specjalnych można rozpatrywać przez pryzmat funkcjonującego w tym kraju Narodowego Systemu Kierowania Służbami Specjalnymi (National Intelligence Machinery). Obejmuje on zespół instytucji powiązanych z sobą pod względem organizacyjnym i funkcjonalnym, których zadaniem jest zapewnianie bezpieczeństwa państwa przez służby specjalne. System składa się z trzech komponentów. Pierwszy obejmuje ogół służb zajmujących się wywiadem i kontrwywiadem. W drugim znajdują się organy egzekutywy odpowiedzialne za kierownictwo i nadzór nad ich działalnością. Natomiast w skład trzeciego wchodzi organy sprawujące kontrolę zewnątrzadministracyjną nad pierwszym i drugim segmentem.

W Wielkiej Brytanii działają trzy formacje określane jako służby specjalne (*Agencies*): Służba Bezpieczeństwa (Security Service) znana powszechnie jako MI 5, która jest służbą kontrwywiadowczą, i dwie służby wywiadowcze: Tajna Służba Wywiadowcza (Secret Intelligence Service, SIS) określana jako MI 6 oraz odpowiedzialna za wywiad elektroniczny i nasłuch radiowy Służba Nasłuchu Radioelektronicznego (Government Communications Headquarters, GCHQ)¹.

¹ *National Intelligence Machinery 2010*, s. 2, <http://www.cabinetoffice.gov.uk> (dostęp: 31.07.2012).

Zasadnicze elementy statusu ustrojowego brytyjskich służb specjalnych zostały uregulowane w trzech aktach normatywnych. W ujęciu chronologicznym pierwsza z nich to ustawa o służbie bezpieczeństwa (*Security Service Act*, 1989), która jest zarazem pierwszym aktem rangi ustawowej sankcjonującym funkcjonowanie którejkolwiek ze służb specjalnych w Wielkiej Brytanii². W literaturze wskazuje się, że wpływ na jej uchwalenie miało wiele czynników³. Jednym z najistotniejszych z nich była potrzeba dostosowania brytyjskich rozwiązań do europejskich standardów ochrony praw człowieka⁴. W omawianej ustawie unormowano trzy zasadnicze kwestie związane ze statusem ustrojowym MI 5. Po pierwsze, określone zostały podstawowe kwestie związane z jej organizacją i funkcjonowaniem. Po drugie, uregulowano system ograniczeń i zakazów, które muszą respektować funkcjonariusze (*officers*) MI 5 przy wykonywaniu pracy operacyjnej ingerującej we własność prywatną. Ponadto owe gwarancje zyskały instytucjonalne wsparcie poprzez powołanie na mocy ustawy organów kontroli zewnętrznej, co stanowiło trzeci istotny element określający status ustrojowy brytyjskiego kontrwywiadu. Mianowicie ustawa o służbie bezpieczeństwa przewidywała powołanie komisarza (*Commissioner*), który miał kontrolować korzystanie przez funkcjonariuszy MI 5 z uprawnień do kontroli korespondencji i rozmów telefonicznych. W celu badania skarg obywateli na działania funkcjonariuszy MI 5 ingerujące we własność prywatną powołano specjalny trybunał (*Tribunal*).

W 1989 r. poza ustawowymi unormowaniami nadal pozostawały obie służby wywiadowcze. Dopiero na mocy ustawy o służbach wywiadowczych (*Intelligence Services Act*, 1994) uregulowano ich status ustrojowy. Sam akt normatywny w wielu elementach był wzorowany na ustawie o służbie bezpieczeństwa. Podobnie uregulowane zostały kwestie związane z pozycją szefów służb wywiadowczych oraz ich relacje w ramach egzekutywy. Ustawa przewidywała też rozwiązania dla wszystkich trzech służb specjalnych. Na jej mocy powołano Parlamentarną Komisję do spraw Służb Specjalnych (*Intelligence and Security Committee*), co było kolejnym rozwiązaniem instytucjonalnym mającym wzmocnić kontrolę zewnętrzną nad służbami specjalnymi. Ustawa

² We wcześniejszym okresie powszechnie znane były jedynie oficjalne wytyczne dotyczące charakteru pracy MI 5 zawarte w dyrektywach Maxwell-Fyfe z 1952 r. (*Maxwell-Fyfe Directive*). Zostały one ujawnione opinii publicznej w raporcie Lorda Denninga sporządzonym w 1963 r.; zob. A. Denning, *John Profumo and Christine Keeler 1963*, Stationery Office, London 1999, s. 170–171.

³ Obszerniej na ten temat zob. M. Phythian, *The British Experience with Intelligence Accountability, „Intelligence and National Security”* 2007, vol. 22, no. 1, s. 75–98.

⁴ M. Phythian, *The British Intelligence Services* [w:] T. Jäger, A. Daun (Hrsg.), *Geheimdienste in Europa: Transformation, Kooperation und Kontrolle*, VS Verlag, Wiesbaden 2009, s. 19–20.

przewidywała również powołanie oddzielnego dla służb wywiadowczych komisarza i trybunału, funkcjonujących na podobnych zasadach co ich odpowiedniki powołane do kontroli nad MI 5⁵.

Za trzeci podstawowy akt normatywny dotyczący służb specjalnych uchodzi ustawa o zakresie uprawnień śledczych (*Regulation of Investigatory Powers Act*, 2000)⁶. Reguluje ona w sposób znacznie bardziej szczegółowy niż ustawy z 1989 i 1994 r. uprawnienia brytyjskich służb specjalnych, odnosząc się między innymi do takich metod operacyjnych, jak: stosowanie podsłuchu, kontrola korespondencji, zdobywanie i ujawnianie danych telekomunikacyjnych czy korzystanie z osobowych źródeł informacji. Ponadto na mocy tej ustawy powołanych zostało dwóch komisarzy: Komisarz do spraw Kontroli Korespondencji i Stosowania Podsłuchu Telefonicznego (*Interception of Communications Commissioner*) i Komisarz do spraw Służb Specjalnych (*Intelligence Services Commissioner*) oraz Trybunał do spraw Uprawnień Śledczych (*Investigatory Powers Tribunal*). Powyższe organy zastąpiły komisarzy i trybunały powołane na mocy ustaw z lat 1989 i 1994.

W Wielkiej Brytanii, jak już wcześniej wspomniano, najwcześniejsze unormowania rangi ustawowej dotyczyły kontrwywiadu. Na mocy ustawy o służbie bezpieczeństwa z 1989 r. MI 5 jest odpowiedzialna za zapewnienie bezpieczeństwa narodowego przed potajemnie zorganizowanymi zagrożeniami. Ustawa jako przykłady takich zagrożeń wymienia: terroryzm, szpiegostwo i proliferację broni masowego rażenia.

Zgodnie z tą ustawą brytyjskim kontrwywiadem kieruje Dyrektor Generalny (*Director General*), który jest mianowany i podlega jednemu z ministrów, w praktyce ustrojowej jest to Minister Spraw Wewnętrznych⁷. Reprezentuje on MI 5 na zewnątrz i zapewnia koordynację jej działań z innymi służbami, przede wszystkim w zwalczaniu szczególnie groźnej przestępczości.

Dyrektor Generalny przy spełnianiu swoich obowiązków jest wspomagany przez zastępcę (*Deputy Director General*) odpowiedzialnego przed nim za działalność operacyjną MI 5. W kwestiach ustalania polityki i strategii działania podległej służby jest on wspierany przez zarząd (*Management Board*). W jego skład wchodzi oprócz Dyrektora Generalnego i jego zastępcy także dyrektorzy wszystkich dziewięciu wydziałów, w tym dyrektor wydziału radców prawnych (*Legal Advisor*). W obradach zarządu uczestniczy również dwóch członków niepełniących funkcji wykonawczych w MI 5 (*Non-Executive Directors*). Są oni powoływani spoza służby i pełnią funkcję doradczą, niepołączoną z odpowiedzialnością za działalność MI 5. Ich udział w pra-

⁵ A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, Pearson Longman, Harlow 2007, s. 606–609.

⁶ M. Phythian, *The British Intelligence...*, *op.cit.*, s. 22–23.

⁷ Ustawa o służbie bezpieczeństwa nie precyzuje, któremu ministrowi podlega MI 5.

cach zarządu ma się przyczynić do uwzględnienia zewnętrznej perspektywy w procesie decyzyjnym, co ma zredukować prawdopodobieństwo pojawienia się syndromu myślenia grupowego⁸.

Z racji wykonywania zadań głównie na terenie kraju MI 5 posiada terytorialne struktury organizacyjne. W jej skład poza strukturami centralnymi wchodzi: jednostki terenowe, biura terytorialne, siedem rezydentur zagranicznych oraz tzw. oficerowie łącznikowi do spraw bezpieczeństwa (Security Liaison Officers), którzy realizują zadania w zakresie działań kontrwywiadowczych, ochrony tajemnicy oraz obsługi osobowych źródeł informacji⁹.

Zadania MI 5 zostały określone w ustawie o służbie bezpieczeństwa w sposób lakoniczny, co umożliwia egzekutywie elastyczność przy wyznaczaniu konkretnych celów dla tej służby. W dążeniu do realizacji funkcji określonej w ustawie obecne działania MI 5 skupiają się na takich zagrożeniach, jak: terroryzm międzynarodowy i wewnętrzny, szpiegostwo, proliferacja broni masowego rażenia i przestępczość zorganizowana. Ponadto MI 5 zajmuje się ochroną krajowej infrastruktury krytycznej (*protective security*). Obecnie podstawowym zadaniem brytyjskiego kontrwywiadu jest zwalczanie terroryzmu międzynarodowego i krajowego oraz zapewnienie zabezpieczeń ochronnych na wsparcie tego zadania. W sumie 95% zasobów służby jest obecnie przeznaczone na przeciwdziałanie tym zagrożeniom¹⁰.

MI 5 wykonuje swoje zadania poprzez uzyskanie, gromadzenie, analizę i ocenę informacji dotyczących zwalczanych przez nią zagrożeń. Zdobywanie informacji odbywa się głównie poprzez stosowanie działań operacyjnych. Natomiast gromadzenie, analiza i ocena informacji jest domeną czynności informacyjno-analitycznych. W ten sposób MI 5 monitoruje możliwość wystąpienia poszczególnych zagrożeń i w razie potrzeby informuje o tym najwyższe władze państwowe. Ponadto doradza rządowi w kwestiach związanych z zastosowaniem odpowiednich środków zaradczych. MI 5 wspomaga także inne służby, organizacje i ministerstwa w zwalczaniu zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego.

Zbieranie informacji wywiadowczych (Gathering Intelligence), podstawowa działalność MI 5, odbywa się głównie poprzez zastosowanie różnych form pracy operacyjnej. Zgodnie z ustawą o zakresie uprawnień śledczych

⁸ P. Gill, *Security and Intelligence Services in the UK* [w:] J.P. Brodeur, P. Gill, D. Töllberg (eds.), *Democracy, Law and Security. Internal Security Services in Contemporary Europe*, Ashgate Publishing, Ashgate 2003, s. 270–272.

⁹ J. Larecki, *Wielki leksykon służb specjalnych świata: organizacje wywiadu, kontrwywiadu i policji politycznych świata, terminologia profesjonalna i żargon operacyjny*, Książka i Wiedza, Warszawa 2007, s. 584–586.

¹⁰ Widoczny jest dynamiczny wzrost środków przeznaczanych na ten cel, zwłaszcza po zamachach z września 2001 r., zob. M. Phythian, *The British Intelligence...*, *op.cit.*, s. 13–14.

można zaliczyć do nich: korzystanie z osobowych źródeł informacji (Covert Human Intelligence Sources), inwigilację (Directed Surveillance), kontrolę korespondencji i stosowanie podsłuchu telefonicznego (Interception of Communications) oraz podsłuch stosowany w pomieszczeniach i prywatnych pojazdach (Intrusive Surveillance).

Pierwsza z dwóch brytyjskich służb wywiadowczych – MI 6 zajmuje się zbieraniem informacji wywiadowczych i przeprowadzaniem tajnych operacji poza terytorium Wielkiej Brytanii. Obszary jej działań określone zostały w ustawie o służbach wywiadowczych, która stanowi, że funkcje Tajnej Służby Wywiadowczej ogniskują się wokół uzyskania i dostarczania informacji oraz wykonywania innych zadań związanych z działaniami i zamiarami osób z zagranicy wymierzonymi w bezpieczeństwo Wielkiej Brytanii. SIS wykonuje swoje zadania w celu zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, w szczególności jej działania mają wspierać prowadzoną przez rząd politykę zagraniczną i w zakresie obrony. MI 6 skupia się na zwalczaniu takich zagrożeń jak terroryzm, w tym cyberterroryzm, proliferacja broni masowego rażenia oraz prowadzi wiele działań w rejonach konfliktów zbrojnych¹¹.

SIS kieruje Szef (Chef of Secret Service), tradycyjnie określany jako „C”¹², który jest zarazem jedynym członkiem służby znanym publicznie. Jest on mianowany i odpowiada przed Ministrem Spraw Zagranicznych. Podobnie jak Dyrektor Generalny MI 5 jest odpowiedzialny za kontrolę operacji przeprowadzanych przez podległą służbę. Ponadto ma on obowiązek zapewnić, że wszystkie działania MI 6 są zgodne z jej ustawowymi zadaniami.

MI 6 wykonuje swoje zadania poprzez organizowanie operacyjnych struktur wywiadowczych za granicą oraz realizację tajnych operacji w obcych państwach. W tym celu korzysta między innymi z tajnych kontaktów zagranicznych. Tajna Służba Wywiadowcza zajmuje się również wyszukiwaniem kandydatów do pozyskania na agentów spośród cudzoziemców przebywających na terenie Wielkiej Brytanii. Prowadzi ona także szeroko zakrojoną działalność analityczną.

Na podstawie omawianej ustawy o służbach wywiadowczych działa także Służba Nasłuchu Radioelektronicznego kierowana przez Dyrektora (Director of GCHQ). Podobnie jak w przypadku Szefa MI 6 jest on mianowany i odpowiada przed Ministrem Spraw Zagranicznych.

¹¹ R. Dover, *For Queen and Company: The Role of Intelligence in the UK's Arms Trade*, „Political Studies” 2007, vol. 55, s. 686–688.

¹² Tradycyjne określenie wywodzi się od nazwiska założyciela nowożytnej brytyjskiej służby wywiadowczej Mansfielda Smith-Cumminga, zob. D. McCormick, *British Secret Service. The classic history – thoroughly revised and up-dated*, Grafton Book, London 1991, s. 64.

Jednym z dwóch podstawowych zadań GCHQ jest gromadzenie informacji wywiadowczych poprzez prowadzenie wywiadu elektronicznego i nasłuchu radiowego. W związku z tym prowadzi ona nasłuch naziemny (przewodowy i bezprzewodowy) oraz satelitarny i następnie zajmuje się dekrypcją przechwyconych sygnałów. Ponadto Służba Nasłuchu Radioelektronicznego ściśle współpracuje ze służbami o zbliżonych kompetencjach ze Stanów Zjednoczonych, Kanady, Australii i Nowej Zelandii w ramach brytyjsko-amerykańskiej umowy o wymianie informacji pomiędzy służbami wywiadu łączności (United Kingdom – United States of America Agreement). Razem służby te tworzą system globalnego nasłuchu elektronicznego¹³. Informacje zdobywane przez GCHQ, podobnie jak w wypadku MI 6, mają wspomóc rządowy proces decyzyjny w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego oraz planowanych i prowadzonych operacji wojskowych. Wspierają one również działania pozostałych służb w zakresie zwalczania terroryzmu i poważnej przestępczości¹⁴.

Drugim podstawowym zadaniem GCHQ jest ochrona informacji niejawnych (Information Assurance). Służba ta odpowiada za zabezpieczenie rządowych systemów łączności i informacji. Ponadto wspiera ona inne służby odpowiedzialne za ochronę infrastruktury krytycznej (energetyka, woda, łączność), poprzez zabezpieczenie ich sieci informatycznych przed zakłóceniami i przerwami w pracy.

II

Drugi segment omawianego systemu stanowią instytucje nadzoru i kontroli wchodzące w skład administracji rządowej. Brytyjskie rozwiązania w tym względzie są bardzo rozbudowane, przez co nadzór i kontrola egzekutywy są realizowane na wielu poziomach organizacyjnych. Ze względu na pełnioną funkcję brytyjskie organy nadzorcze można podzielić na cztery grupy. Centralną rolę, co należy podkreślić, w ramach każdej z nich można przypisać premierowi, który odpowiada za działalność służb specjalnych jako całości.

Pierwszą grupę stanowią instytucje odpowiedzialne za określanie strategicznych kierunków działania i finansowanie służb specjalnych. Taka ogólna kontrola polityczna czy też kierownicza jest obecnie jednym z zadań Rady Bezpieczeństwa Narodowego (National Security Council). W skład tego gre-

¹³ N. Hager, *Secret Power. New Zealand's Role in the International Spy Network*, Craig Potton Publishing, Nelson 1996, s. 26–35.

¹⁴ A. Furgała, D. Szlachter, A. Tulej, P. Chomentowski, *System antyterrorystyczny Wielkiej Brytanii*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2010, z. 2, s. 79–88.

mium wchodzi: premier jako przewodniczący, wicepremier, Kanclerz Skarbu, Minister Spraw Zagranicznych, Minister Spraw Wewnętrznych, Minister Obrony, Minister do spraw Energetyki i Zmian Klimatycznych (Energy and Climate Change Secretary), Minister do spraw Rozwoju Międzynarodowego (International Development Secretary) oraz w miarę potrzeby inni ministrowie. W odbywających się raz w tygodniu spotkaniach uczestniczą również: Szef Sztabu Obrony (Chief of the Defence Staff), Przewodniczący Połączonego Komitetu Wywiadów (Chairman of the Joint Intelligence Committee) oraz szefowie służb specjalnych.

Sekretarzem Rady jest Doradca Premiera do spraw Bezpieczeństwa Narodowego (Prime Minister's National Security Adviser). Jest on odpowiedzialny za udzielanie rad szefowi gabinetu w kwestiach związanych z bezpieczeństwem narodowym, w tym także w sprawach związanych z finansowaniem służb specjalnych oraz polityką prowadzoną wobec tych instytucji. W tych zadaniach doradcę wspiera jeden z tych dwóch zastępców (Deputy National Security Adviser for Intelligence, Security, and Resilience)¹⁵.

Drugim doradcą premiera w kwestiach związanych z działalnością służb specjalnych jest Koordynator do spraw Służb Specjalnych (Security and Intelligence Co-ordinator), który odgrywa główną rolę w ramach drugiej grupy instytucji nadzorujących odpowiedzialnych z kolei za koordynację działań służb oraz przygotowanie ocen wywiadowczych dla gabinetu. Sama instytucja koordynatora ma w Wielkiej Brytanii stuletnią tradycję. Jest on usytuowany w gabinecie premiera w randze sekretarza stanu i stanowisko to bywa często powierzane byłym szefom służb specjalnych. Koordynator nadzoruje w imieniu premiera działania służb specjalnych oraz pełni funkcję generalnego doradcy premiera w tym zakresie. Opracowuje raporty, przedstawia opinie dotyczące priorytetów działań służb, opiniuje też preliminarze finansowe. Dodatkowo nadzoruje pracę lub, co zdarzało się kilkakrotnie, jest jednocześnie Szefem Połączonego Komitetu do spraw Służb Specjalnych (Joint Intelligence Committee).

Utworzony w 1936 r. Połączony Komitet Wywiadu jest organem do spraw koordynacji, kontroli i oceny działań służb specjalnych. Poza przewodniczącym w jego skład wchodzi szefowie służb specjalnych, wyżsi rangą urzędnicy z gabinetu premiera, resortów spraw wewnętrznych, zagranicznych, obrony oraz zaleźnie od potrzeb przedstawiciele innych urzędów. Przewodniczący komitetu podlega bezpośrednio premierowi, i podobnie jak szefowie poszczególnych służb, ma on możliwość bezpośredniego kontaktowania się z szefem gabinetu. Poza kierowaniem i koordynowaniem bieżącej działalno-

¹⁵ Drugim zastępcą Doradcy Bezpieczeństwa Narodowego Polityki Zagranicznej i Obrony (Deputy National Security Adviser for Foreign Policy and Defence).

ści służb specjalnych w kraju i zagranicą Komitet opracowuje na potrzeby rządu raporty sporządzane na podstawie informacji poszczególnych służb. Pracę informacyjno-analityczną wykonuje on przy pomocy podległego biura usytuowanego w ramach szerszego ciała pomocniczego – Sekretariatu do spraw Służb Specjalnych i Bezpieczeństwa (Intelligence and Security Secretariat), na czele którego stoi również przewodniczący Połączonego Komitetu Wywiadu.

Do szczegółowych zadań komitetu należy oparta na informacjach wywiadowczych, sprawozdaniach dyplomatycznych i tzw. białym wywiadzie ocena wydarzeń i sytuacji o znaczeniu ponadnarodowym między innymi w zakresie spraw zagranicznych, obrony, terroryzmu czy międzynarodowej sytuacji gospodarczej. W tych kwestiach Komitet prowadzi bieżący monitoring i pełni funkcję organu „wczesnego ostrzegania” w wypadku powstania bezpośrednich lub pośrednich zagrożeń. W zasięgu zainteresowań tej instytucji znajduje się także badanie źródeł potencjalnych zagrożeń w kraju, a w razie ich powstania – ustalanie środków zaradczych. Jednym z najistotniejszych zadań Komitetu jest ustalanie priorytetów dla służb specjalnych w zakresie zapotrzebowania egzekutywy na informacje wywiadowcze. W ten sposób ustala on krótkoterminowe zadania dla poszczególnych służb¹⁶.

Dwie pierwsze grupy organów egzekutywy sprawują nadzór całościowy nad służbami specjalnymi. Natomiast trzecia i czwarta grupa instytucji są odpowiedzialne za określone fragmenty działalności poszczególnych z nich. W ramach trzeciej grupy nadzór sprawowany jest przez ministrów, którym podlegają konkretne służby. Trzeba jednak mieć na uwadze, że ministrowie uczestniczą również w przedstawionych wyżej kolegiałnych ciałach nadzorczych (Rada Bezpieczeństwa Narodowego, Połączony Komitet Wywiadu)¹⁷.

Nadzór nad MI 5 sprawuje Minister Spraw Wewnętrznych, natomiast nad służbami wywiadowczymi Minister Spraw Zagranicznych. Relacja pomiędzy szefami służb specjalnych a ministrami jest uregulowana w wielu elementach zbieżnie dla wszystkich z nich. 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 także uwagi na temat finansowania i ustawodawstwa dotyczącego podległej służby, co mogą przedstawić na forum wspomnianych wcześniej ciał kolegiałnych, gdzie reprezentują oni podległe służby.

¹⁶ *National Intelligence Machinery 2010*, s. 22, <http://www.cabinetoffice.gov.uk> (dostęp: 31.07.2012).

¹⁷ P. Davies, *Intelligence and the Machinery of Government – Conceptualizing the Intelligence Community*, „Public Policy and Administration” 2010, vol. 25, no. 29, s. 31–37.

Nadzór ministrów skupia się przede wszystkim na kontroli bieżącej działalności podległych służb, między innymi poprzez wydawanie zgody na zastosowanie niektórych form czynności operacyjno-rozpoznawczych, takich jak kontrola korespondencji i rozmów telefonicznych, tajne przeszukania czy podsłuch pomieszczeń i pojazdów.

Czwarta grupa organów nadzorczych skupia się na tzw. koordynacji sektorowej. Dotyczy ona konkretnych dziedzin działalności służb, takich jak wywiad ekonomiczny, elektroniczny czy ochrona informacji niejawnych. Tytułem przykładu można wskazać na Komitet do spraw Wywiadu Gospodarczego (Overseas Economic Intelligence Committee). Ten międzyresortowy organ określa zapotrzebowanie na informacje wywiadowcze dla służb specjalnych z zakresu strategicznych zagadnień ekonomicznych i niemających wojskowego charakteru problemów naukowo-technicznych. Na bazie otrzymanych informacji opracowuje on dla odpowiednich komórek rządowych materiały analityczne. W skład Komitetu, któremu przewodniczy zastępca sekretarza stanu w Ministerstwie Handlu, wchodzi szefowie służb oraz przedstawiciele resortów handlu, przemysłu, skarbu i energetyki.

III

Przechodząc do rozwiązań instytucjonalnych związanych z trzecim segmentem Narodowego Systemu Kierowania Służbami Specjalnymi, należałoby w pierwszej kolejności zaznaczyć, że oficjalne potwierdzenie przez rząd istnienia Służby Bezpieczeństwa i Tajnej Służby Wywiadowczej miało miejsce dopiero na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku¹⁸. Wcześniej rządzący nie potwierdzali ani nie zaprzeczali, że służby te istnieją. Zatem do tego czasu nie mogły wykształcić się w Wielkiej Brytanii instytucje wyspecjalizowanej kontroli zewnętrznej nad służbami specjalnymi.

Ze względu na możliwość dostępu do informacji o tajnych działaniach służb można wyróżnić trzy poziomy przeprowadzanej w Wielkiej Brytanii kontroli zewnętrznej. Przy czym dwa pierwsze są spotykane w większości państw demokratycznych, natomiast rozwiązania instytucjonalne w ramach trzeciego poziomu są charakterystyczne dla państw anglosaskich¹⁹.

¹⁸ O reorganizacji brytyjskich służb specjalnych na początku lat 90. zob. R. Faligot, R. Kauffer, *Służby specjalne. Historia wywiadu i kontrwywiadu na świecie*, Wydawnictwo Iskry, Warszawa 2006, s. 800–803.

¹⁹ A. Wills, M. Vermeuten, H. Born, M. Scheinin, M. Wiebusch, *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in European Union*, European Parliament, Brussels 2011, s. 90–96.

Pierwszy poziom to kontrola bezpośrednia, określana także jako kontrola tradycyjna nad służbami specjalnymi. Jest ona sprawowana na forum parlamentu, który korzysta ze swojej funkcji kontrolnej nad rządem. Kontrola ta ze swej istoty uniemożliwia dostęp do tajnych informacji i ogranicza się jedynie do ogólnej kontroli polityki rządzących prowadzonej wobec służb specjalnych. Środki kontroli dostępne na forum parlamentu są wykorzystywane przy tym głównie przez frakcję parlamentarną partii opozycyjnej²⁰, a ich skuteczność w dużej mierze zależy od woli politycznej rządzących.

W Wielkiej Brytanii mamy do czynienia od 1994 r. również z kontrolą pośrednią czy też wyspecjalizowaną, sprawowaną przez Parlamentarną Komisję do spraw Służb Specjalnych. W jej skład wchodzi dziewięciu desygnowanych przez premiera reprezentantów obu izb parlamentu. W sprawie ich powołania premier zasięga konsultacji u lidera opozycji. Kompetencje komisji są jednak ograniczone do bieżącej kontroli polityki rządzących wobec służb specjalnych, oceny wydatków przeznaczanych na ich działalność. Komisja jest zobowiązana do składania rocznych raportów ze swej pracy w Izbie Gmin. Jednak w pierwszej kolejności składa ona ów raport premierowi; może on wyłączyć z niego treści, których ujawnienie mogłoby zagrażać bezpieczeństwu państwa. Komisja dostarcza również raportów *ad hoc* do premiera. Ostatni taki raport został opublikowany w 2009 r. i dotyczył ataków terrorystycznych, które miały miejsce w Londynie 7 lipca 2005 r. Kontrola sprawowana przez komisję jest w znaczącym stopniu ograniczona, ponieważ szefowie poszczególnych służb mogą odmówić udzielenia informacji członkom tego gremium ze względu na bezpieczeństwo państwa. W związku z tym jej działalność kontrolna nie sięga całości działalności operacyjnej²¹.

W kontekście kontroli zewnętrznej nad działalnością operacyjną pojawiają się charakterystyczne dla brytyjskiego systemu rozwiązania. W Wielkiej Brytanii działa dwóch komisarzy. Są oni powoływani na trzyletnie kadencje przez premiera spośród osób pełniących uprzednio wyższe funkcje sędziowskie i w okresie pełnienia swojej funkcji są całkowicie niezależni od premiera. Każdy z nich składa premierowi roczny raport ze swej działalności. Premier decyduje, podobnie jak w przypadku raportu Komisji do spraw Służb Specjalnych, które treści nie powinny zostać upublicznione, ponieważ przyniosłyby to szkodę bezpieczeństwu państwa, utrudniło zapobieganie i wykrywanie poważnej przestępczości, godziło w brytyjską gospodarkę lub szkodziło interesom poszczególnych służb²².

²⁰ A. Zięba, *Parlament Wielkiej Brytanii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994, s. 39.

²¹ S. Michalak, *O służbach specjalnych w brytyjskim parlamencie. Dzieje parlamentarnej kontroli służb specjalnych w Wielkiej Brytanii*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2005, s. 272–278.

²² Zob. P. Gibson, *Report of the Intelligence Services Commissioner for 2010*, Stationery Office, London 2011, s. 1–2.

Komisarze różnią się zakresem kontrolowanych czynności operacyjno-rozpoznawczych. Komisarz do spraw Kontroli Korespondencji i Stosowania Podśluchu Telefonicznego skupia się, adekwatnie do nazwy tej instytucji, na weryfikacji wydawanych przez ministrów zezwoleń na zastosowanie kontroli korespondencji i podśluchu telefonicznego. Z kolei Komisarz do spraw Służb Specjalnych odpowiedzialny jest za stałą kontrolę nad wydawanymi przez ministrów zezwoleniami upoważniającymi do ingerencji w nienaruszalność mieszkania. Jest on także odpowiedzialny za monitorowanie prowadzonej przez funkcjonariuszy służb specjalnych inwigilacji i pracy z osobowymi źródłami informacji. Czynności te zgodnie z ustawą o zakresie stosowania metod śledczych powinny być poddane systemowi kontroli wewnętrznej.

Komisarze wykonują swoje zadania poprzez analizę wydanych zezwoleń przez ministrów. Ponadto szefowie służb specjalnych są zobowiązani do przekazania im wszelkich dokumentów i informacji koniecznych do wykonywania ich ustawowych funkcji. Mają oni również dostęp do obiektów zajmowanych przez poszczególne służby.

Osobne funkcje kontrolne powierzone zostały Trybunałowi do spraw Upamiętnień Śledczych. Jest to instytucja niezależna od rządu i składa się z wyższych rangą przedstawicieli zawodów prawniczych i sądownictwa. Jej podstawowym zadaniem jest rozpatrywanie skarg obywateli odnoszących się do korzystania przez funkcjonariuszy służb specjalnych z przyznanych im ustawowo uprawnień. Trybunał rozpatruje również skargi wnoszone na podstawie rozdziału 7 ustawy o prawach jednostki (*Human Rights Act*, 1998), jeśli wytoczone są przeciwko którejkolwiek ze służb specjalnych²³.

IV

Status ustrojowy brytyjskich służb specjalnych w wielu elementach jest zbieżny ze statusem podobnych formacji występujących w innych państwach demokratycznych. Oddzielne struktury organizacyjne wywiadu i kontrwywiadu o zbliżonym do MI 5 i MI 6 obszarze zadań występują między innymi w Niemczech, we Włoszech czy w Polsce. Jest to jedno z dwóch typowych rozwiązań obok skupiania działalności wywiadowczej i kontrwywiadowczej w ramach jednej struktury, jakie występuje między innymi we Francji, Kanadzie, Hiszpanii czy Belgii. Natomiast charakterystyczną brytyjską służbą na tle innych państw europejskich jest GCHQ, dla której odpowiedników

²³ H. Born, I. Leigh, *Democratic Accountability of Intelligence Services*, the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva 2007, s. 18.

można poszukiwać jedynie wśród innych państw angolskich: USA, Kanada, Australia i Nowa Zelandia. W innych państwach zadania wykonywane przez tego typu służby są realizowane głównie w ramach służb wywiadowczych oraz w zakresie ochrony informacji niejawnych przez kontrwywiad.

Warto zaznaczyć, że brytyjskie służby specjalne są typowymi służbami informacyjnymi i nie posiadają tzw. uprawnień policyjnych. Wszystkie czynności typu policyjnego realizuje na ich zlecenie Wydział Specjalny Scotland Yardu i innych organów ścigania. Takie rozwiązania są charakterystyczne dla jednego z dwóch podstawowych modeli funkcjonowania służb specjalnych, dla którego równie reprezentatywnym przykładem są uregulowania niemieckie. Z drugiej strony wśród państw demokratycznych spotykane są służby specjalne wyposażone dodatkowo w uprawnienia śledcze, tytułem przykładu można wskazać na Polskę i Francję²⁴.

Brytyjski system nadzoru nad służbami specjalnymi pod względem stopnia rozbudowania organizacyjnego nie znajduje swojego odpowiednika wśród innych państw europejskich. W praktyce politycznej dużą wagę przywiązuje się do odpowiedzialności szefa gabinetu i poszczególnych ministrów za pracę służb specjalnych. Możliwość ukierunkowania działalności tych instytucji zgodnie z polityką rządzących dają komitety, w których zasiadają najważniejsi przedstawiciele gabinetu. Zapewniają one możliwość wytyczania priorytetów w najważniejszych kwestiach politycznych, społecznych, gospodarczych i militarnych. Ponadto brytyjski wywiad i kontrwywiad poddany jest koordynacji zarówno ze strony jednoosobowego organu wspierającego premiera, jak i poprzez rozbudowaną strukturę, na czele której znajduje się Połączony Komitet Wywiadu.

Z drugiej strony w większości demokracji zachodnich występują bardziej rozbudowane rozwiązania w zakresie kontroli parlamentarnej nad służbami specjalnymi. Taka kontrola już w latach 70. rozwinęła się w Niemczech i we Włoszech. Niezależność brytyjskiej Komisji do spraw Służb Specjalnych na ich tle jest ograniczona przede wszystkim ze względu na nominację jej składu przez szefa gabinetu oraz jego kompetencje do prewencyjnej cenzury raportów Komisji. Jednak w większości krajów wyspecjalizowane komisje parlamentarne, podobnie jak w Wielkiej Brytanii, nie mają wglądu w całość działalności operacyjnej służb specjalnych. Kontrola nad tym podstawowym fragmentem działalności służb specjalnych często jest sprawowana przez specjalnie do tego celu powołane organy kolegialne, między innymi w Niemczech i we Francji. W Wielkiej Brytanii do tego celu powołanych zostało dwóch komisarzy o różnych zakresie zadań. Instytucja komisarza powoływa-

²⁴ M. Bożek, *Współczesny model polskich służb specjalnych. Służby informacyjne czy policyjne?*, „Zeszyty Naukowe AON” 2005 nr 1, s. 92–96.

nego na podobnych zasadach i posiadającego kompetencje występuje także w innych państwach anglosaskich: w Kanadzie, Australii i Nowej Zelandii.

Streszczenie

W artykule przedstawiono podstawowe elementy statusu ustrojowego brytyjskich służb specjalnych: Służby Bezpieczeństwa, Tajnej Służby Wywiadowczej i Służby Wywiadu Radioelektronicznego. W pierwszej części zaprezentowane zostały funkcje i zadania, struktury organizacyjne i uprawnienia przyznane funkcjonariuszom tych formacji. W następnych częściach artykułu scharakteryzowano najważniejsze instytucje sprawujące kontrolę i nadzór nad brytyjskimi służbami specjalnymi.

Summary

The purpose of the article is to define constitutional status of British intelligence services: Security Service, Secret Intelligence Service and Government Communications Headquarters. The first chapter is going to describe functions and tasks of secret service. Firstly, the issue of creating functions and tasks of secret service since the beginning of the 1990s will be presented. This part will involve also a description of internal organizational structures and place of secret services within the executive branch and rights of secret service officers. The second and third chapters will be devoted to the issues of civil and democratic control over secret service.