

"SIEDMIU WSPANIAŁYCH". CZTERY LATA SEJMOWEJ SPECKOMISJI

Dobiega końca VIII kadencja Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, a wraz z nią działalność jednej ze szczególnych komisji parlamentarnych – Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Ta komisja stała ma do pewnego stopnia szczególny status, o czym przesądza m.in. umocowanie ustawowe, mniejsza liczba członków czy zasada tajności posiedzeń. Dodatkowo wytworzona wokół KSS aura tajemniczości przyczynia się do wielu niejasności odnośnie roli, jaką ma ona pełnić w systemie kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi. Za powszechny można uznać postulat o potrzebie usprawnienia jej prac. Ta diagnoza była znana partii rządzącej. W programie wyborczym z 2014 r. Prawo i Sprawiedliwość zapowiadało „urealnienie kontroli Sejmu” w tym obszarze.

Postulat urealniania kontroli jest jak najbardziej słuszny, ponieważ KSS od samego początku funkcjonowania, tj. od 1995 r., stoi w pewnym rozkroku. Z jednej strony nie jest to organ uprawniony do dostępu do wszystkich tajemnic służb specjalnych. Z uwagi choćby na swoją polityczność nie może ona w pełni recenzować działalności tych instytucji. Z drugiej strony, komisja nie przywiązywała jak do tej pory dużej wagi do jednej z dwóch podstawowych funkcji Sejmu, jaką jest kontrola rządu. Jako organ pomocniczy Izby, KSS jedynie w ograniczonym zakresie wywiązywała się z monitorowania polityki Rady Ministrów wobec służb specjalnych czy też inicjowania debaty na ten temat. Byłoby to o tyle wskazane, że to właśnie z nadzorem nad służbami specjalnymi mamy w Polsce problem, o czym w 2014 r. alarmowała już po raz drugi Najwyższa Izba Kontroli. Ciągłe wyzwaniem dla sejmowej komisji jest wypracowanie mechanizmu, który pozwoliłby na przekazywanie efektów swojej działalności kontrolnej Sejmowi i opinii publicznej.

Czytaj też: [Opioła straci stanowisko szefa sejmowej speckomisji?](#)

Upływająca kadencja Sejmu nie daje jednoznacznych odpowiedzi, co do statusu KSS. Pogłębiona została tendencja do ograniczenia roli opozycji w tej komisji, mimo że *ratio legis* jej funkcjonowania polega na dostarczeniu mniejszości parlamentarnej narzędzi do częściowego wglądu w prace służb specjalnych oraz poszukiwaniu kompromisu w polityce wobec tych instytucji. Przejawy uszczuplenia roli opozycji były widoczne już na początku kadencji, kiedy zmieniono regulamin Sejmu odnośnie liczebności KSS oraz statusu jej przewodniczącego. Nowelizacją regulaminu Sejmu z 13 listopada 2015 r. zmieniono limit członków tego gremium, który został zredukowany z dziewięciu do siedmiu. Zwróćmy uwagę, że przepisy regulaminu były i pozostają elastyczne w tej materii, ponieważ określają jedynie górny limit członków komisji. Takie rozwiązanie ułatwia dostosowanie składu komisji do partyjnej struktury Izby bez konieczności zmian w regulaminie. Ostatecznie to Sejm każdej kadencji, na wniosek Prezydium Sejmu ustala liczbę członków KSS. Zatem w 2015 r., Sejm VIII kadencji nie był zobligowany do powołania komisji w składzie 9-osobowym. Bez zmiany regulaminu mógł powołać komisję w 7-osobowym składzie. Jednak konfiguracja polityczna Sejmu przemawiała wtedy za składem 9-osobowym: pięciu przedstawicieli PiS i po jednym przedstawicielu PO, Nowoczesnej, Kukiz'15 i PSL.

Z uwagi na brak propozycji mniejszościowego udziału Klubu Parlamentarnego Prawa i Sprawiedliwości w pracach komisji, 7-osobowy skład oznaczał wykluczenie jednego z klubów opozycyjnych. Po zmianie regulaminu okazało się, że tym wykluczonym klubem będzie klub PSL. Wpisywało się to w szerszą politykę ograniczenia roli tej partii politycznej w Sejmie, czego najbardziej wyrazistym przejawem był brak przedstawiciela w Prezydium Sejmu. Ostatecznie zmiana klubu parlamentarnego przez posła Marka Biernackiego na PSL-Koalicja Polska zapewniła udział w pracach KSS ludowcom. Z kronikarskiego obowiązku należy odnotować, że w pracach KSS VIII kadencji uczestniczyło 10 posłów.

Ponadto nowelizacja regulaminu Sejmu zmieniała zasady przewodniczenia komisji. Uchwałą z 13 listopada 2015 r. wykreślono art. 138 ust. 1a regulaminu Sejmu, który brzmiał następująco: „funkcję przewodniczącego Komisji i zastępcy przewodniczącego pełnią kolejno, po 6 miesięcy, członkowie Komisji”. Takie posunięcie rządzących wraz z następującą potem praktyką zamknęło klamrą obowiązywanie pewnego zwyczaju parlamentarnego, który polegał na rotacyjnym przewodniczeniu pracom komisji. Praktyka taka pojawiła się wraz z ukonstytuowaniem się KSS w 1995 r. – co pół roku następowała zmiana na stanowisku przewodniczącego komisji. Taka praktyka wynikała z ustaleń Konwentu Seniorów z października 1995 r. i powoli przekształcała się w zwyczaj parlamentarny. W IV kadencji Sejmu (2001-2005) wykształciła się dodatkowa praktyka. Od tej pory, nadal na zasadzie rotacji, przewodniczącymi zostawali jedynie posłowie opozycji. Z biegiem lat można było mówić o zasadach przewodniczenia KSS jako o przejawie kultury politycznej, który nie wymaga formalizowania czy dekretowania. O czymś, co ma tworzyć atmosferę zaufania i konsensusu politycznego wokół służb specjalnych. Zwróćmy jednak uwagę, że ten zwyczaj nie miał tylko symbolicznego wymiaru. Zgodnie z prawem przewodniczący reprezentuje m.in. komisję w obradach rządowego Kolegium ds. Służb Specjalnych.

Czytaj też: [Służby toczą wojnę o Banasia](#)

Początek końca omawianego zwyczaju nastąpił już w 2009 r., kiedy poprzez zmianę regulaminu postanowiono go sformalizować. Nie pierwszy raz okazało się, że to co jasne w ramach kultury porozumienia i konsensusu trudno przełożyć na język prawny. Pojawiły się m.in. wątpliwości co do tego, jak zdefiniować opozycję. Czy partie, które tylko wspierają rząd, ale nie wchodzi w jego skład, są opozycją czy koalicją? Co z zasadą rotacyjności w sytuacji, kiedy w komisji na skutek zawiązania wielkiej koalicji będzie tylko jeden przedstawiciel opozycji? Ostatecznie większość parlamentarna opowiedziała się w 2009 r. za wprowadzeniem przepisu o rotacyjności przewodnictwa bez różnicowania na koalicję i opozycję. Tym samym nie sformalizowano zwyczaju o kierowaniu pracami KSS przez przedstawiciela opozycji. W 2015 r. okazało się, że także rotacyjność na stanowisku przewodniczącego jest instytucją zbędną, fikcyjną i blokującą pracę komisji. Zmiany regulaminowe znalazły odzwierciedlenie w praktyce, ponieważ przez większą część VIII kadencji Sejmu pracom KSS przewodniczył poseł partii rządzącej Marek Opioła. 10 października 2018 r. został on zastąpiony na tym stanowisku przez posła Waldemara Andzela.

W upływającej kadencji KSS wydała 134 opinie i 10 dezyderatów. Zdecydowana większość opinii – około 100 – nie zawiera żadnej treści merytorycznej i ogranicza się do stwierdzenia „komisja postanowiła pozytywnie zaopiniować...”. Na drugim miejscu pod względem liczebności znajdują się opinie niejawne. Na trzecim te, które postulują zwiększenie budżetów poszczególnych służb specjalnych. Można też wskazać kilka opinii odnoszących się do projektów aktów normatywnych. Dodatkowo KSS nie wypracowała żadnego jawnego raportu o stanie służb specjalnych i nadzoru nad nimi, który mógłby zainicjować debatę na ten temat. W wielu państwach Unii Europejskiej normą jest obowiązek publikowania rocznych raportów ze swojej działalności. Często są to obszerne dokumenty. Na tym polu KSS VIII kadencji podtrzymała praktykę niepublikowania raportów ze swojej działalności, co sprawia, że trudno recenzować szerzej jej prace. Warto jednak odnotować próbę objęcia kontrolą

KSS wszystkich służb uprawnionych do stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych i nieograniczanie się jedynie do służb specjalnych z definicji legalnej.

Czytaj też: [Posłowie pytają o Pegasus. Wąsik: systemy używane przez służby specjalne i policję są "certyfikowane i bezpieczne"](#)

Przed KSS kolejnej kadencji stoją duże wyzwania. Nadal określenia wymaga rola komisji. Czy ma to być grupa „siedmiu wspaniałych”, którzy zostaną dopuszczeni do części tajemnic służb specjalnych i którym na słowo powinniśmy wierzyć, że służby specjalne funkcjonują prawidłowo? Czy będzie to gremium, które inicjuje w Sejmie debatę nad nadzorem nad służbami specjalnymi? Gremium, które w oparciu o szerszą znajomość problemu stara się budować obraz służb specjalnych, diagnozować problemy związane z zarządzaniem tymi instytucjami. Otwartym pozostaje pytanie, czy w ramach komisji będzie budowany konsensus polityczny wobec służb specjalnych, co wymaga uwzględnienia roli opozycji. Wykreślenie w 2015 r. przepisu o rotacyjności przewodnictwa KSS może oznaczać wybór szefa komisji na takich samych zasadach jak w innych komisjach. Jednak przy odpowiedniej woli politycznej może też oznaczać, a na pewno nie przekreśla, powrotu do zwyczaju obejmowania tego stanowiska przez przedstawiciela opozycji.

Mateusz Kolaszyński - Absolwent Uniwersytetu Jagiellońskiego. W 2015 r. obronił pracę doktorską pt. „Status ustrojowy polskich służb specjalnych po 1989 roku”. Pracownik naukowy w Zakładzie Bezpieczeństwa Narodowego UJ. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się wokół miejsca i roli służb specjalnych w państwach demokratycznych. Aktualnie prowadzi badania nad polską polityką inwigilacyjnych oraz statusem ustrojowym niemieckich służb specjalnych. Jest ekspertem Fundacji Instytut Bezpieczeństwa i Strategii.