

Monografia prawnicza *Legal aspects of the European intelligence services activities* pod red. dr. Piotra Burczaniuka¹

W październiku 2022 r. nakładem Wydawnictwa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego ukazała się monografia prawnicza w języku angielskim pt. *Legal aspects of the European intelligence services activities*, w której podjęto próbę kompleksowego omówienia prawnych aspektów działalności służb specjalnych w europejskim obszarze prawnym.

Podstawowym założeniem publikacji, jak można przeczytać w przedmowie przygotowanej przez szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego płk. Krzysztofa Waclawka, jest (...) *przybliżenie odbiorcy funkcjonujących obecnie modeli organizacji służb specjalnych w państwach europejskich należących do tzw. kultury Zachodu*². Jak dodaje redaktor naukowy monografii dr Piotr Burczaniuk,

(...) idea oraz potrzeba przygotowania niniejszego opracowania powstała podczas prac redakcyjnych nad wydaną w Polsce w październiku 2021 r. monografią prawniczą pt. *Prawne aspekty funkcjonowania służb specjalnych na przykładzie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*. (...) Analiza i ocena obowiązujących w Polsce regulacji prawnych dot. służb specjalnych, dokonana w tamtej monografii, wskazywała na zasadność oraz istotną wartość poznawczą, jaką

¹ *Legal aspects of the European intelligence services activities*, P. Burczaniuk (red. nauk.), Warszawa 2022, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

² K. Waclawek, *Foreword*, w: *Legal aspects of the European...*, s. 8. Tłumaczenia w tekście pochodzą od autora – przyp. red.

przyniosłaby konfrontacja tych regulacji z analogicznymi bądź też odmiennymi rozwiązaniami legislacyjnymi przyjętymi w modelach organizacyjnych służb specjalnych państw europejskich. (...) Niestety, zarówno na poziomie polskim, jak i europejskim brakuje publikacji, w których jednocześnie analizowano by komparatystycznie takie rozwiązania oraz kompleksowo je przedstawiano, co mogłyby stanowić punkt wyjścia do takich badań. (...) Niniejsza publikacja ma więc wypełnić zidentyfikowaną lukę w zakresie materiału poznawczego, prezentując w jednym miejscu modele organizacyjne służb specjalnych w wybranych krajach europejskich³.

Książka składa się z 20 rozdziałów poświęconych prawnym uwarunkowaniom działania służb specjalnych w 19 krajach: Austrii, Belgii, Bułgarii, Chorwacji, Czechach, Estonii, Francji, Niemczech, Grecji, Węgrzech, Włoszech, Łotwie, Litwie, Holandii, Polsce, Rumunii, Słowacji, Hiszpanii i Szwecji. W ramach rozdziału 20. omówiono klauzulę bezpieczeństwa narodowego w prawie UE.

Recenzowana monografia jest opracowaniem komparatystycznym omawiającym podstawy działania służb specjalnych w ww. krajach. Potwierdza to dużą wartość recenzowanej pracy, w jednej rozprawie zawarto bowiem materiał poświęcony działaniom służb specjalnych z tak wielu państw. Taki zasób informacji – w związku z jego niewątpliwą wartością poznawczą – będzie przydatny dla szerokiego kręgu odbiorców, nie tylko prawników (zarówno praktyków, jak i przedstawicieli nauk prawnych), lecz także wszystkich zainteresowanych tą problematyką.

Autorzy monografii mogli w różny sposób podejść do zagadnienia służb specjalnych. Mogli ująć je wąsko i ograniczyć się wyłącznie do podstaw działania danej służby specjalnej, którą reprezentują. Zamiast tego w pracy przyjęto większą dowolność, co z jednej strony zapewniło autorom elastyczność, z drugiej skutkowało pewnym zróżnicowaniem w ujmowaniu problematyki określonej tytułem pracy. Efektem tego jest nie do końca jednolita formuła tekstów, co jednak znajduje uzasadnienie w szerokim gronie autorów i ich podejściu do opracowania danego zagadnienia. Omawiana materia jest przedstawiana przez autorów zwykle według wzorca, sprowadzającego się do charakterystyki i omówienia pozycji służb w danym systemie prawa, ich zadań, pozycji ustrojowej, nadzoru nad nimi i zakresu współpracy z innymi organami (zarówno krajowymi, jak i zagranicznymi).

Warto krótko omówić każdy tekst składający się na publikację. W rozdziale 1. poświęconym służbom specjalnym w Austrii Omar Haijawi-Pirchner szczegółowo naświetlił pozycję trzech służb, którym powierzono zadania wywiadowcze w kraju i za granicą. Przedstawił definicję służb specjalnych w systemie prawa austriackiego, ich pozycję i rolę w systemie organów państwowych, zakres i rodzaj

³ P. Burczaniuk, *Preface, w: Legal aspects of the European...*, s. 9.

podejmowanych działań, w tym wywiadowczych, zagadnienie kontroli i nadzoru nad służbami, status prawny pracowników służb, rolę służb w postępowaniu karnym i ochronie danych wrażliwych oraz ich współpracę międzynarodową.

W rozdziale 2. dotyczącym służb w Belgii Hilde Lemmens oraz Kristof Juchtmans zawarli liczne odwołania do określonych aktów normatywnych. Autorzy omówili pozycję Służby Bezpieczeństwa Państwa (ang. The State Security Service; niem. Veiligheid van de Staat; fr. *Sûreté de l'Etat*) w belgijskim systemie prawa (w tym status funkcjonariuszy i organizację), jej zadania i podstawę działania (uprawnienia śledcze, działania wywiadowcze, zakres działania, nadzór), ochronę informacji i współpracę międzynarodową. Razi nieco brak rozwinięcia na początku tekstu akronimu VSSE, stworzonego z połączenia niemieckiej i francuskiej nazwy własnej służby bezpieczeństwa. Zmusza to czytelnika do samodzielnego ustalenia jego znaczenia.

W rozdziale 3. Greta Nikolova i Kristiyana Velinova opisały bułgarską Państwową Agencję ds. Bezpieczeństwa Narodowego (ang. The State Agency for National Security, SANS; bułg. Държавна агенция „Национална сигурност”) jako wewnętrzną służbę kontrwywiadowczą. Autorki wymieniły i szczegółowo omówiły jej zadania.

W rozdziale 4. Daniel Markić scharakteryzował Agencję Bezpieczeństwa i Wywiadu Chorwacji (ang. The Security and Intelligence Agency, chorw. Sigurnosno-obavještajna agencija, SOA). Jest ona częścią systemu organów ochrony państwowej w Republice Chorwacji, tworzonego również przez inne służby: Biuro Rady Bezpieczeństwa Narodowego (ang. The Office of the National Security Council; chorw. Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost, UVNS), Wojskową Agencję Wywiadu i Bezpieczeństwa (ang. The Military Security and Intelligence Agency; chorw. Vojna sigurnosno-obavještajna agencija, VSOA), Operacyjno-Techniczne Centrum Nadzoru Telekomunikacyjnego (ang. The Operation Technology Centre for Telecommunication Surveillance; chorw. Operativno-tehnički centar za nadzor telekomunikacija, OTC) oraz Instytut Bezpieczeństwa Systemów Informatycznych (ang. The Institute for the Information Systems Security; chorw. Zavod za Sigurnost Informacijskih Sustava, ZSIS). Przede wszystkim zostały opisane zadania i charakterystyka SOA, ale w odniesieniu do całej siatki ww. służb w Republice Chorwacji. Opracowanie jest obszerne i jego autor wyczerpująco omówił kwestie zasygnalizowane we wstępie rozdziału.

W rozdziale 5. Michal Koudelka kompleksowo przedstawił służby w Republice Czeskiej. Wymienił trzy tego rodzaju podmioty funkcjonujące w ramach krajowego systemu prawa: Informacyjną Służbę Bezpieczeństwa (ang. The Security Information Service; czes. Bezpečnostní informační služba, BIS), Urząd ds. Stosunków Zagranicznych i Informacji (ang. The Office for Foreign Relations and Information;

czes. Úřad pro zahraniční styky a informace, UZSI), czyli wywiad zagraniczny, oraz Wywiad Wojskowy (ang. The Military Intelligence; czes. Vojenské zpravodajství, VZ).

W rozdziale 6. Karel Virks i Harrys Puusepp opisali służby w Estonii. Autorzy skupili się na zagadnieniu kontroli nad służbami, a następnie scharakteryzowali prawne podstawy ich działania (m.in. *The Civil Service Act, Security Authorities Act, Employment Contracts Act*).

W kolejnym, 7. rozdziale Nicolas Lerner wyczerpująco omówił francuski system służb specjalnych, które funkcjonują w ramach działalności kilku resortów (spraw wewnętrznych, obrony, finansów i sprawiedliwości). Dzięki takiemu rozwiązaniu redakcyjnemu autor przedstawił zagadnienie od strony ustrojowej, mając na względzie właściwości nadzoru poszczególnych ministerstw nad służbami danego rodzaju. W opracowaniu szczegółowo została opisana także podstawa normatywna działania poszczególnych służb.

W rozdziale 8. Thomas Haldenwang opisał służby w Republice Federalnej Niemiec. Już na wstępie autor wyjaśnił, że w niemieckich aktach prawnych ustawodawca nie zawarł definicji legalnej pojęć służb specjalnych albo służb wywiadowczych. Haldenwang rozwinął niemieckojęzyczne akronimy poszczególnych służb oraz omówił takie zagadnienia, jak: pozycja i rola służb w ramach organów państwowych, zakres ich działalności, nadzór nad służbami, pozycja ustrojowa. Warto odnotować, że autor wspomniał również o pewnych obszarach tematycznych (przedmiotowych), którymi zajmują się służby, takich jak: zbieranie informacji, zadania analityczne, administracyjne, działania z sektora IT (nakierowane na cyberbezpieczeństwo) czy ochrona informacji tajnych. W opracowaniu zostały przytoczone także obszerne fragmenty wybranych aktów prawnych dotyczących danego przedmiotu regulacji.

W rozdziale 9. Panagiotis Kontoleon poruszył problematykę służb specjalnych w Grecji. Miejscami literalnie przytoczył fragmenty aktów prawnych regulujących działalność służb. Z opracowania dowiadujemy się, że w Grecji fundamentalną rolę odgrywa Narodowa Agencja Wywiadowcza (ang. The National Intelligence Service; gr. Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών, EYP). Dzieli się na jednostkę centralną oraz agencje regionalne, a nadzór nad nią sprawuje premier. W rozdziale zostały wymienione także pozostałe greckie służby, opisano ich status (w tym pracowników), zadania, podstawy działania. Wiele miejsca autor poświęcił także zagadnieniu uprawnień śledczych i roli danych służb w postępowaniu karnym.

W rozdziale 10. została zaprezentowana struktura służb specjalnych na Węgrzech. Rozdział jest obszerny, a jego autor, Péter Béla Kalász, kompleksowo przedstawił dane zagadnienie. Podstawowy akt prawny dotyczący funkcjonowania służb na Węgrzech to ustawa CXXV z 1995 r. o krajowych służbach bezpieczeństwa. Wojskowe i cywilne służby bezpieczeństwa narodowego to instytucje

rządowe z indywidualnym budżetowaniem i niezależną gospodarką finansową. Służbami tymi kieruje rząd i mają one ogólnokrajowe kompetencje. Na ich strukturę składają się: Biuro Informacji (ang. The Information Office; węg. Információs Hivatal, IH), Biuro Ochrony Konstytucji (ang. The Constitution Protection Office; węg. Alkotmányvédelmi Hivatal, AH), Wojskowa Służba Ochrony Państwa (ang. The Military National Security Service; węg. Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, KNBSZ), Służba Specjalna ds. Bezpieczeństwa Narodowego (ang. The Special Service for National Security; węg. Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, NBSZ) i Krajowe Centrum Informacji (ang. The National Information Centre; węg. Nemzeti Információs Központ, NIK).

W rozdziale 11. Claudio Gentili omówił problematykę służb we Włoszech. W tym kraju Agencja Wywiadu Wewnętrznego i Bezpieczeństwa (ang. The Internal Intelligence and Security Agency; wł. Agenzia Informazioni e Sicurezza Interna, AISI) to państwowa jednostka administracyjna podlegająca prezesowi rady ministrów. Cały system służb specjalnych jest określany jako System Wywiadowczy dla Bezpieczeństwa Republiki (ang. The Intelligence System for the Security of the Republic; wł. Sistema di Informazione per la Sicurezza della Repubblica, SISR). W rozdziale omówiono definicje legalne wybranych pojęć, pozycję i rolę służb, zakres zadań, funkcje kontrolne i podległość organizacyjną. We Włoszech utrzymano podział między służbami wywiadowczymi i służbami śledczo-porządkowymi. Natomiast Departament Wywiadu Bezpieczeństwa (ang. The Security Intelligence Department; wł. Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza, DIS) oraz dwie służby wywiadowcze – AISI oraz Agencja ds. Informacji i Bezpieczeństwa Zewnętrznego (ang. External Intelligence and Security Agency; wł. Agenzia Informazioni e Sicurezza Esterna, AISE) – mają za zadanie gromadzić, utrzymywać i przekazywać odpowiednim podmiotom, zarówno publicznym, jak i prywatnym, informacje dotyczące ochrony bezpieczeństwa instytucji, obywateli i przedsiębiorstw. W rozdziale wspomniano także o działaniach służb w zakresie czynności analitycznych, administracyjnych, z zakresu cyberbezpieczeństwa i pozostałych elementów ochrony informacji niejawnych.

W rozdziale 12. Egils Zviedris przedstawił służby specjalne Łotwy. Działają tam trzy instytucje: Urząd Ochrony Konstytucji (ang. The Constitution Protection Bureau; łot. Satversmes aizsardzības birojs, SAB), który jest instytucją bezpieczeństwa państwa nadzorowaną przez Gabinet Ministrów, Służba Bezpieczeństwa Państwowego (ang. The State Security Service; łot. Valsts drošības dienests, VDD) oraz Służba Wywiadu i Bezpieczeństwa Obronnego (ang. The Defence Intelligence and Security Service; łot. Militārās izlūkošanas un drošības dienests, MIDD). Te trzy instytucje bezpieczeństwa państwowego Łotwy mają różne kompetencje i możliwości. W opracowaniu autor przedstawił także rolę Ośrodka Dokumentacji

Skutków Totalitaryzmu (ang. The Centre for the Documentation of the Consequences of Totalitarianism, CDCT), będącego jednostką SAB od 6 listopada 1995 r. Podstawowe funkcje CDCT są określone w ustawie o przechowywaniu i wykorzystaniu dokumentów Komitetu Bezpieczeństwa Państwowego oraz o ustaleniu faktu współpracy z nim i obejmują przechowywanie otrzymanych dokumentów.

W rozdziale 13. Inga Šilinytė i Kristina Vaičiūnė obszernie omówiły litewskie służby specjalne. Autorki wskazują, że podobnie jak w przypadku RFN w prawie litewskim brakuje definicji legalnej służb specjalnych, ale zwyczajowo używa się określenia „służby ustawowe”, co na gruncie prawa polskiego jest sztuczną konstrukcją pojęciową. Istnieją specjalne ustawy dotyczące różnych służb ustawowych, takie jak: ustawa o Specjalnej Służbie Śledczej Republiki Litewskiej, ustawa o Służbie Śledczej ds. Przestępstw Finansowych Republiki Litewskiej, ustawa o zatwierdzeniu statutu służby wewnętrznej, ustawa o prokuraturze Republiki Litewskiej. Autorki zatem wyraźnie wykroczyły poza zakres tematyczny wskazany w tytule monografii, ale jednocześnie wywiązały się z podstawowego zadania wyznaczonego autorom.

Patrick Ouwehand w rozdziale 14. omówił problematykę służb specjalnych Holandii (Królestwa Niderlandów), gdzie istnieją dwie odrębne służby wywiadowcze i bezpieczeństwa: Główna Służba Wywiadu i Bezpieczeństwa (ang. General Intelligence and Security Service; nid. Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, AIVD) i jej wojskowy odpowiednik – Wojskowa Służba Wywiadu i Bezpieczeństwa (ang. Military Intelligence and Security Service; nid. Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, MIVD). Funkcjonowanie obu służb reguluje ustawa *Intelligence and Security Services Act* z 2017 r. Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst jest służbą cywilną i została utworzona w 2002 r. jako następcą istniejącej od 1945 r. Służby Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ang. The Internal Security Service; nid. Binnenlandse Veiligheidsdienst, BVD). Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, również utworzona w 2002 r., jest następcą Służby Wywiadu Wojskowego (ang. The Military Intelligence Service; nid. Militaire Inlichtingendienst, MID) powstałej w 1988 r. z kilku odrębnych służb wywiadu obronnego. W opracowaniu wymieniono podstawy prawne ich działania, zakres kompetencji, nadzór nad nimi, uprawnienia śledcze i rolę w ramach postępowania karnego, ochronie informacji niejawnych. Rozdział zawiera liczne odwołania do przepisów z właściwych aktów normatywnych z systemu prawa Holandii.

W rozdziale 15. Piotr Burczaniuk scharakteryzował służby specjalne w Polsce. Opracowanie rozpoczyna ważne dla zrozumienia polskiej specyfiki syntetyczne wprowadzenie historyczne. Autor zaprezentował strukturę służb specjalnych w Polsce, przywołał najważniejsze podstawy prawne ich funkcjonowania. Na tle całej książki ten rozdział wydaje się przygotowany najbardziej spójnie, z zachowaniem proporcji między konieczną syntezą treści a rozwinięciem poszczególnych

motywów. Autor jako jedyny powołał się nie tylko na źródła z prawa powszechnie obowiązującego, lecz także na opracowania doktrynalne – co znacznie podnosi poziom merytoryczny prezentowanych treści.

Eduard Raul Hellvig w rozdziale 16. bardzo dokładnie i wyczerpująco zaprezentował rumuńskie służby specjalne. Ciekawym zabiegiem jest wymienienie na początku opracowania ich cech charakterystycznych. Są nimi m.in. wojskowa struktura organizacyjna, koordynowanie działań służb przez Radę Najwyższą Obrony Narodowej (ang. The Supreme Council of National Defence; rum. Consiliul Suprem de Apărare a Țării, CSAT), za której zgodą mogą nawiązywać relacje i ratyfikować umowy o współpracy z podobnymi organami zagranicznymi. Ich działalność jest objęta tajemnicą państwową.

W rozdziale 17. Michal Aláč szczegółowo scharakteryzował służby specjalne Słowacji, ze wskazaniem w odwołaniach ich podstaw prawnych i dodatkowymi uwagami. Te służby to: Słowacka Służba Informacyjna (ang. The Slovak Information Service; słowac. Slovenska informačná služba, SIS) i Wywiad Wojskowy (ang. The Military Intelligence; słowac. Vojenske spravodajstvo). Również w tym kraju prawo nie przewiduje definicji legalnych dla terminów „służba wywiadowcza” czy „służba specjalna”. Z opracowania dowiadujemy się, że służby wywiadowcze, w tym wojskowe, Republiki Słowackiej są szczególnym rodzajem organów państwowych, które zbierają i oceniają informacje w ramach realizacji zadań związanych z ustrojem konstytucyjnym, porządkiem wewnętrznym, bezpieczeństwem państwa, ochroną polityki zagranicznej i interesu ekonomicznego państwa i obronnością. Słowackie służby wywiadowcze nie mają uprawnień wykonawczych, nie są organami ścigania, nie uczestniczą bezpośrednio w postępowaniu karnym, przekazują jednak organom ścigania informacje o charakterze operacyjnym. Do ich zadań należy zapewnienie wsparcia informacyjnego dla władz. Mają zatem charakter czysto wywiadowczy.

W rozdziale 18. Esperanza Casteleiro Llamazares opisał służby specjalne w Hiszpanii, a dokładnie Narodową Agencję Wywiadowczą (hiszp. Centro Nacional de Inteligencia, CNI). Autor przytoczył i skrupulatnie omówił podstawy prawne działania tej służby. W tekście brakuje jednak pełnego tłumaczenia nazwy własnej na język angielski – została podana tylko w języku hiszpańskim.

Jako ostatnie zostały scharakteryzowane w rozdziale 19. służby szwedzkie. Z opracowania Carla Rundströma Frödéna, Fredrika Hugo i Marii Sertcanli czytelnik może się dowiedzieć, że Szwedzka Służba Bezpieczeństwa (ang. The Swedish Security Service; szwedz. Säkerhetspolisen, SAEPO) jest służbą zarówno bezpieczeństwa, jak i policyjną (śledczą), o zasięgu ogólnokrajowym. Do jej zadań należy wykrywanie i ograniczanie zagrożeń bezpieczeństwa Szwecji i jej infrastruktury krytycznej oraz zmniejszanie jej podatności na zagrożenia. W rozdziale omówiono organizację tej służby, zakres działalności, kwestie nadzoru nad nią, status prawny

jej oficerów i pracowników cywilnych, uprawnienia śledcze i udział w postępowaniu karnym, obowiązki w zakresie pozyskiwania informacji i ich ochrony (w tym informacji niejawnych) oraz podstawy i możliwości współpracy międzynarodowej. Również to opracowanie w pełni wpisuje się w formułę całej monografii.

Jak już sygnalizowano na początku niniejszej recenzji, ostatni rozdział autorstwa Marcina Nowińskiego został poświęcony klauzuli bezpieczeństwa narodowego w prawie UE i jej implikacjom dla służb wywiadowczych i bezpieczeństwa państwa. Włączenie tego zagadnienia w strukturę książki było wartościowym zabiegiem, gdyż podkreśla to unijne powiązanie przedstawionych służb specjalnych działających w jednym obszarze prawnym. Nie można zatem mieć zastrzeżeń ani co do zasadności połączenia tego tematu z przekrojową charakterystyką służb specjalnych, ani do warstwy merytoryczno-redakcyjnej tego rozdziału.

Recenzowaną książkę należy uznać za pozycję wartościową i wyjątkową na krajowym (i zapewne europejskim) rynku wydawniczym, literatura poświęcona służbom specjalnym jest bowiem z oczywistych względów ograniczona. Niewątpliwym atutem monografii to jej przeglądowo-komparatystyczny charakter. Powinna ona zainteresować szerokie grono czytelników i zdecydowanie jest godna polecenia.

Dr hab. Artur Kotowski, prof. UKSW _____

Kierownik Katedry Teorii i Filozofii Prawa Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, dyrektor Instytutu Nauk Prawnych, członek Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego, członek Głównej Komisji Orzekającej przy Ministerstwie Finansów, sędzia Sądu Giełdowego Giełdy Papierów Wartościowych. Autor kilkudziesięciu opracowań z dziedziny teorii i filozofii prawa, metodologii nauk prawnych oraz teorii procesu karnego.