Kontrola tajnych operacji wywiadu przez Kongres Stanów Zjednoczonych Ameryki

W państwach demokratycznych największe kontrowersje w działalności służb wywiadowczych wzbudzają tzw. *covert action*, czyli tajne operacje mające na celu m.in. wywieranie wpływu na sytuację polityczną, ekonomiczną lub militarną innych państw (np. inspirowanie zamachów stanu, akcje paramilitarne, zabójstwa, szkolenia i finansowanie zbrojnych oddziałów czy też stosowanie „czarnej” propagandy). Tajne operacje są potężnym narzędziem w rękach władzy wykonawczej, powinny być jednak skutecznie kontrolowane przez organy władzy ustawodawczej. Celem artykułu jest analiza uprawnień Senatu oraz Izby Reprezentantów Kongresu Stanów Zjednoczonych Ameryki w zakresie kontroli tajnych operacji wywiadu. Autor prezentuje aktualne rozwiązania systemowe i prawno-organizacyjne, a także wskazuje, jak pod wpływem kolejnych skandali z *covert action* zmieniały się przepisy prawa w kierunku poszerzania kompetencji Kongresu w zakresie kontroli. Jednocześnie autor przedstawia problemy z interpretacją niektórych rozwiązań prawnych w kontekście nadzoru Kongresu po zamachach terrorystycznych z 11 września 2001 r. i rozszerzeniu *covert action* o akcje wojsk specjalnych i ukierunkowane zabójstwa terrorystów.

SŁOWA KLUCZOWE: funkcja kontrolna Kongresu, kontrola służb wywiadowczych, tajne operacje wywiadu, *covert action*, Komisja Senacka ds. Wywiadu, Komisja ds. Wywiadu Izby Reprezentantów

Oversight of covert actions by the Congress of the United States of America

In democratic countries, the so-called covert actions are the most controversial element of the intelligence services activities. Covert actions are secret operations aimed, *inter alia*, at influencing the political, economic or military situation of other countries (e.g., inspiring coups d'état, paramilitary actions, assassinations, training and financing of armed troops or the use of “black” propaganda). Covert actions are a powerful tool in the hands of the executive, but they should be effectively controlled by the legislative authority. The purpose of the article is to analyze the powers of the Senate and the House of Representatives of the Congress of the United States of America to control covert actions. The author presents current legal and organizational solutions and also indicates how, under the influence of successive covert action scandals, legal provisions have changed in the direction of extending the powers of the Congress in the field of control. At the same time, the author presents problems with the interpretation of some legal solutions in the context of the supervision of the Congress after the terrorist attacks of 11 September 2001 and the extension of covert actions to include actions of special forces and targeted killings of terrorists.

KEY WORDS: control function of the US Congress, control of intelligence services, covert actions, Senate Committee on Intelligence, House of Representatives Committee on Intelligence

* **Dr Mariusz A. Kamiński**, Akademia Sztuki Wojennej, m.kaminski@akademia.mil.pl, <https://orcid.org/0000-0001-9395-9744>

I. Wprowadzenie

Aktywność służb wywiadowczych ze względu na jej szczególny charakter związany z bezpieczeństwem państwa zazwyczaj objęta jest tajemnicą. W demokratycznym państwie prawnym powinny być jednak ustanowione odpowiednie procedury nadzoru i kontroli nad wywiadem ze strony organów władzy wykonawczej, ustawodawczej oraz sądowniczej.

Wśród naukowców zajmujących się zjawiskiem wywiadu istnieje wiele — często rozbieżnych — poglądów na temat właściwej definicji wywiadu (*intelligence*¹). Należy jednak zauważyć, że większość definicji koncentruje się na czterech głównych kwestiach:

- informacji (wiedzy), którą wywiad dostarcza decydentom²;
- cyklu wywiadowczym (*intelligence cycle*), czyli sposobie, w jaki wywiad zbiera, przetwarza, analizuje i dostarcza informacje decydentom³;
- misji, przez którą rozumie się działalność kontrwywiadowczą oraz tajne operacje (*covert action*);
- organizacji, czyli tym, jak zbudowana jest struktura organizacyjna wywiadu w danym kraju (np. w USA jest to Wspólnota Wywiadowcza — Intelligence Community⁴).

¹ Anglojęzyczne określenie wywiadu jako *intelligence* w Polsce często używane jest wymiennie z terminem „służby specjalne”. Na przykład w *Słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* pojęcie to zdefiniowano jako ogólną nazwę dla cywilnych i wojskowych służb organizujących i prowadzących działania wywiadowcze i kontrwywiadowcze. *Vide Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, red. J. Kaczmarek, W. Łepkowski, B. Zdrodowski, Warszawa 2008, s. 123. W Polsce termin „służby specjalne” ma też istotne znaczenie prawne, gdyż jest ustawowo zarezerwowany wyłącznie dla wybranych 5 instytucji: ABW, AW, SKW, SWW i CBA. Jednak w związku z tym, że niniejszy artykuł dotyczy służb wywiadowczych USA, a termin „służby specjalne” w angielskim tłumaczeniu *special services* nie oddaje właściwie istoty zagadnienia, nie będzie on w tej publikacji stosowany.

² *Vide* L.K. Johnson, *National Security Intelligence*, [w:] *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*, red. L.K. Johnson, Oxford 2010, s. 21–23.

³ *Vide* M.A. Kamiński, *Intelligence Sources in the Process of Collection of Information by the U.S. Intelligence Community*, „Security Dimensions” 2019, vol. 32, s. 82–105.

⁴ W skład Wspólnoty Wywiadowczej USA (US Intelligence Community) wchodzi 16 agencji i departamentów. Na czele Intelligence Community stoi Dyrektor Wspólnoty Wywiadowczej (Director of National Intelligence — DNI) — swoje obowiązki wykonuje on z pomocą Office of the Director of National Intelligence, które pełni funkcję niezależnej agencji i jest uznawane za 17. podmiot wchodzący w skład Wspólnoty Wywiadowczej USA.

Pośród tych zagadnień zdecydowanie największe kontrowersje budzą tzw. *covert action*, czyli tajne operacje mające na celu m.in. wywieranie wpływu na sytuację polityczną, ekonomiczną lub militarną innych państw (np. inspirowanie zamachów stanu, akcje paramilitarne, zabójstwa, szkolenia i finansowanie zbrojnych oddziałów czy też stosowanie „czarnej” propagandy). Tajne operacje wywiadu są potężnym narzędziem w rękach władzy wykonawczej. Prezydent Stanów Zjednoczonych Ameryki posiada uprawnienia do zlecenia tajnej operacji zarówno agencjom cywilnym, zwłaszcza Centralnej Agencji Wywiadowczej (Central Intelligence Agency [dalej: CIA]), jak i stronie wojskowej⁵. Wiele przykładów z historii pokazuje jednak, że uprawnienia te mogą być nadużywane. Amerykańska opinia publiczna wielokrotnie była wstrząśnięta skandalami po ujawnieniu tajnych operacji wywiadu (np. afera Iran-Contras czy inwazja w Zatoce Świń). W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera niezależna kontrola ze strony organów władzy ustawodawczej.

Celem artykułu jest zatem analiza uprawnień Senatu oraz Izby Reprezentantów Kongresu Stanów Zjednoczonych Ameryki w zakresie kontroli tajnych operacji wywiadu. Główny problem badawczy sformułowano w postaci pytania: jaka jest rola Senatu oraz Izby Reprezentantów amerykańskiego Kongresu w zakresie kontroli nad tajnymi operacjami wywiadu oraz jak wyglądają aktualne rozwiązania systemowe i prawno-organizacyjne w tym względzie?

Wraz z określeniem głównego problemu badawczego można ponadto wskazać trzy pytania szczegółowe:

- jaka jest specyfika operacji *covert action*?
- jak wyglądała ewolucja regulacji prawnych dotyczących kontroli Kongresu w zakresie tajnych operacji wywiadu oraz jakie czynniki miały wpływ na te zmiany?
- jakie problemy z interpretacją niektórych przepisów prawnych w aspekcie kontroli Kongresu pojawiły się po zamachach terrorystycznych z 11 września 2001 r. i zmianie charakteru *covert action* w kierunku większego nacisku na akcje Wojsk Specjalnych oraz eliminowanie liderów międzynarodowego terroryzmu?

Jako metody badawcze wykorzystano przede wszystkim krytyczną analizę literatury przedmiotu (głównie amerykańskich autorów) oraz materiałów źródłowych (m.in. ustaw, aktów wykonawczych, regulaminów wewnętrznych organów Senatu i Izby Reprezentantów, raportów i stenogramów z jawnych posiedzeń Komisji Senackiej ds. Wywiadu oraz Komisji ds. Wywiadu Izby Reprezentantów, raportów komisji śledczych amerykańskiego Kongresu i innych). Zastosowano również metodę instytucjonalno-prawną, systemową oraz porównawczą. Jako ramy czasowe przyjęto okres od 1947 r. (uchwalenie ustawy o bezpieczeństwie narodowym) do końca 2019 r.

⁵ Pentagon realizuje *covert action* przede wszystkim z pomocą Wojsk Specjalnych (Special Operations Forces [dalej: SOF]).

II. Istota tajnych operacji wywiadu

Dla lepszego zrozumienia, jak ważna jest właściwa i niezależna kontrola tajnych operacji wywiadu ze strony organów władzy ustawodawczej, w pierwszej kolejności należy scharakteryzować istotę *covert action*.

W Stanach Zjednoczonych Ameryki definicja legalna pojęcia *covert action* znajduje się w ustawie o bezpieczeństwie narodowym⁶ z 1947 r. i została wprowadzona po raz pierwszy w 1991 r. dzięki przyjęciu ustawy o zatwierdzeniu działań wywiadowczych na rok budżetowy 1991⁷. Zgodnie z przepisami sekcji 503e termin *covert action* oznacza działania rządu Stanów Zjednoczonych Ameryki mające na celu wywieranie wpływu na sytuację polityczną, ekonomiczną lub militarną poza granicami USA z zamiarem, że rola rządu Stanów Zjednoczonych Ameryki nie będzie jawna ani oficjalnie potwierdzona. Jednocześnie tajne operacje wywiadu nie obejmują m.in. klasycznego gromadzenia danych wywiadowczych, działań kontrwywiadowczych, tradycyjnych działań dyplomatycznych i wojskowych oraz tradycyjnych działań organów ścigania. W sekcji 503f ustawy wskazano ponadto, że *covert action* nie mogą być prowadzone w zamiarze wywierania wpływu na wewnętrzne procesy polityczne w Stanach Zjednoczonych Ameryki oraz amerykańską opinię publiczną, politykę lub media.

Przy okazji omawiania definicji *covert action* należy zwrócić uwagę na pewne trudności z tłumaczeniem tego terminu na język polski. Na potrzeby niniejszego artykułu zdecydowałem się na określenie „tajne operacje wywiadu”, które wydaje mi się najbardziej odpowiednie i oddające właściwy charakter tych działań⁸. Należy przy tym zaznaczyć, że termin „tajne operacje” (*covert operation*)⁹ również występuje w terminologii amerykańskiego wywiadu. Charles Cogan wskazuje, że wszystkie działania *covert action* są jednocześnie *covert operation*, ale nie na odwrót, gdyż *covert operation* obejmuje również m.in. klasyczne gromadzenie danych wywiadowczych w sposób niejawny (w tym np. operacje szpiegowskie z zastosowaniem źródeł osobowych — HUMINT)¹⁰.

W oficjalnej publikacji U.S. Army pt. *Operational Terms and Graphics* podstawową różnicę w tych pojęciach wyjaśniono tym, że w przypadku *covert action* nacisk kładzie się na nieujawnianie roli rządu USA w prowadzonych działaniach, a nie na nieujawnianie samej operacji¹¹. Jest to też dobrze widoczne w definicji *covert action*

⁶ National Security Act of 1947, Public Law 235 of July 26, 1947; 61 STAT. 496, Sec 503 (e).

⁷ Intelligence Authorization Act of Fiscal Year 1991, Public Law 102–88 of August 14, 1991; 105 STAT. 429.

⁸ Mirosław Minkina na określenie *covert action* używa tłumaczenia „operacje pozainformacyjne wywiadu”. *Vide* M. Minkina, *Sztuka wywiadu w państwie współczesnym*, Warszawa 2014, s. 209–250.

⁹ Oprócz ustawowego pojęcia *covert action* w literaturze przedmiotu używa się innych sformułowań na określenie tajnych operacji wywiadu, m.in. *covert operation*, *special operation*, *special activities*, *disruptive action*. Pomimo podobieństwa występują pomiędzy tymi pojęciami różnice terminologiczne.

¹⁰ C.G. Cogan, *Covert Action and Congressional Oversight: A Deontology*, „Studies in Conflict & Terrorism” 1993, vol. 16, nr 2, s. 89.

¹¹ Headquarters Department of the Army, *Operational Terms and Graphics, FM 1-02 (FM 101-5-1), MCRP 5-12A*, Washington DC 2004, s. 30.

zaproponowanej przez Jana Goldmana, zgodnie z którą są to działania prowadzone w sposób ukryty, utrudniające lub uniemożliwiające przypisanie ich zaangażowanym służbom wywiadowczym lub rządowi, który zlecił te działania¹². *Covert action* nie mogą być więc traktowane jako wszystkie tajne zagraniczne operacje państwa. Termin ten dotyczy tylko jednej kategorii takich operacji, czyli tajnych działań mających na celu wprowadzenie pożądaných zmian (lub zapobieganie niepożądanym zmianom) w innym państwie¹³.

Przy wykonywaniu *covert action* amerykańskie służby wywiadowcze stosują bardzo różne metody i środki. Dostosowują je również do celów, które realizują. W okresie zimnej wojny były to działania związane głównie z rywalizacją ze Związkiem Radzieckim w różnych częściach świata. W dyrektywie Bezpieczeństwa Narodowego z 1948 r. upoważniono CIA do użycia przeciwko wrogim państwom m.in. propagandy, operacji gospodarczych, sabotażu oraz działań wywrotowych (w tym pomocy podziemnemu ruchowi oporu i partyzantom), a także wsparcia rdzennych elementów antykomunistycznych w zagrożonych krajach wolnego świata¹⁴. W latach dziewięćdziesiątych XX w. tajne operacje amerykańskiego wywiadu koncentrowały się na państwach, które prowadziły programy rozwoju broni masowego rażenia (w tym programy nuklearne). Zasadnicze zmiany zaszły natomiast w następstwie zamachów terrorystycznych z 11 września 2001 r. i wojny ze światowym terroryzmem. Coraz częstszym celem *covert action* były bowiem nie państwa, ale ponadnarodowe organizacje terrorystyczne. Jako kluczowe elementy tych działań zastosowano ukierunkowane zabójstwa terrorystów w różnych częściach świata, w tym z użyciem bezzałogowych statków powietrznych (*unmanned aerial vehicle* [dalej: UAV]). Dużego znaczenia nabrały też działania w cyberprzestrzeni.

Jeffrey T. Richelson stworzył katalog kategorii działań *covert action*, do których zaliczył m.in.: stosowanie „czarnej” i „szarej” propagandy; działania paramilitarne lub polityczne mające na celu obalenie, podważenie lub wsparcie określonego reżimu; działania paramilitarne lub polityczne mające na celu przeciwdziałanie próbom zdobycia lub rozwinięcia zaawansowanej broni przez dane państwo; wsparcie (poprzez finansowanie, szkolenie lub dostarczenie broni) osób lub organizacji (rządów, organizacji opozycyjnych, partii politycznych lub związków zawodowych); operacje gospodarcze; oszustwa; ukierunkowane zabójstwa¹⁵.

Jak widać, tajne operacje wywiadu są używane w Stanach Zjednoczonych Ameryki jako ważne narzędzie do realizacji strategicznych założeń polityki. Ich przewaga polega na tym, że są to działania o silniejszym wpływie niż tradycyjna dyplomacja, a jednocześnie mniej drastyczne niż konwencjonalne użycie sił zbrojnych. Jak zauważył

¹² J. Goldman, *Words of Intelligence: An Intelligence Professional's Lexicon for Domestic and Foreign Threats*, 2nd ed., Lanham–Toronto–Plymouth 2011.

¹³ *Covert Action: Uses and Misuses*, „Strategic Survey” 1987, vol. 88, nr 1, s. 64.

¹⁴ NSC 10/2 18 June 1948, cytowane w: Ch. Andrew, *For the President's Eyes Only: Secret Intelligence and the American Presidency from Washington to Bush*, London 1995, s. 173, via: L. Scott, *Secret Intelligence, Covert Action and Clandestine Diplomacy*, „Intelligence & National Security” 2004, vol. 19, nr 2, s. 323–324.

¹⁵ J.T. Richelson, *The U.S. Intelligence Community*, 7th ed., New York–London 2018.

Aaron F. Brantly, *covert action* mogą odgrywać rolę w przestrzeni pomiędzy dyplomacją a wojną, zaś ich użyteczność wynika ze zdolności do zmiany stosunków politycznych państw w relacjach międzynarodowych i osiągnięciu wymiernych korzyści dla rządu¹⁶. W końcowym raporcie Komisji Kongresu ds. zdolności wywiadowczych Stanów Zjednoczonych Ameryki w zakresie broni masowego rażenia (the Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction) stwierdzono, że jeśli tajne operacje wywiadu są stosowane ostrożnie i w ograniczonym zakresie, to mogą służyć jako bardziej subtelne i chirurgiczne narzędzie niż inne formy uznanego wykorzystania władzy i wpływów USA¹⁷.

Należy jednak podkreślić, że operacje *covert action* wywołują również ogromne kontrowersje i stanowią w oczach opinii publicznej najmniej akceptowaną formę działania wywiadu. Wynika to z etycznych wątpliwości związanych z charakterem tych operacji. Trafnie ujęła to Elizabeth Anderson, wskazując, że chociaż *covert action* mogą się różnić w działaniu, to mają jeden wspólny cel, jakim jest wywieranie wpływu, czyli bezpośrednie ingerowanie w wewnętrzne sprawy suwerennych narodów¹⁸. Dodatkowo trzeba też zauważyć, że tajne operacje wywiadu, chociaż są uregulowane w prawodawstwie Stanów Zjednoczonych Ameryki, pozostają w sprzeczności z regulacjami prawa międzynarodowego¹⁹.

III. Ewolucja uprawnień Kongresu w zakresie kontroli nad tajnymi operacjami wywiadu

W czasie II wojny światowej amerykański wywiad prowadził liczne tajne operacje, jednak prawdziwy rozwój tego typu działalności nastąpił w okresie zimnej wojny. Wynikało to z charakteru rywalizacji pomiędzy USA a Związkiem Radzieckim, która toczyła się w różnych częściach świata. Uchwalona w 1947 r. ustawa o bezpieczeństwie narodowym stała się podstawą do utworzenia Centralnej Agencji Wywiadowczej. Od tego czasu CIA zaczęła odgrywać pierwszoplanową rolę w zakresie realizacji *covert action*, choć zadanie to nie było wyrażone wprost w ustawie. Akt prawny przewidywał jednak,

¹⁶ A.F. Brantly, *Cyber Actions by State Actors: Motivation and Utility*, „International Journal of Intelligence and CounterIntelligence” 2014, vol. 27, nr 3, s. 482.

¹⁷ The Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction, *Report to the President of the United States*, 2005, s. 33, <http://fas.org/irp/offdocs/wmd_report.pdf>, dostęp 31 XII 2019.

¹⁸ E.E. Anderson, *The Security Dilemma and Covert Action: The Truman Years*, „International Journal of Intelligence and CounterIntelligence” 1998, vol. 11, nr 4, s. 404.

¹⁹ Więcej na temat *covert action* w związku z regulacjami prawa międzynarodowego *vide* R.A. Falk, *CIA Covert Action and International Law*, „Society” 1975, vol. 12, nr 3, s. 39–44; E.J. Sanchez, *Intelligence Collection, Covert Operations, and International Law*, „Intelligence: Journal of U.S. Intelligence Studies” 2017, vol. 23, nr 2, s. 73–78; D. Kretzmer, *Targeted Killing of Suspected Terrorists: Extra-Judicial Executions or Legitimate Means of Defence?*, „The European Journal of International Law” 2005, vol. 16, nr 2, s. 171–212.

że CIA może pełnić inne związane z działalnością wywiadowczą funkcje i obowiązki wpływające na bezpieczeństwo narodowe. Na tej podstawie Rada Bezpieczeństwa Narodowego (National Security Council [dalej: NSC]) wydała wiele dyrektyw upoważniających Centralną Agencję Wywiadowczą do zaangażowania w tajne operacje. Na przykład dyrektywa NSC 68 z 1950 r. nakazywała przeprowadzenie tajnych operacji wywiadu za pomocą działań gospodarczych, politycznych i psychologicznych w celu podsycania niepokoju i buntu w wybranych strategicznych państwach satelickich²⁰.

Należy jednak zaznaczyć, że działania te odbywały się właściwie bez jakiegokolwiek kontroli ze strony organów władzy ustawodawczej. Jak podkreśla James Currie, w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych XX w. aktywność Centralnej Agencji Wywiadowczej pozostawała w dużej mierze ukryta przed Kongresem. Jako główną przyczynę J. Currie wskazuje fakt, że odpowiedzialność za nadzór nad CIA spoczywała w tamtym okresie na Komisjach ds. Sił Zbrojnych w Senacie i Izbie Reprezentantów, zaś członkowie tych komisji byli zbyt mocno skoncentrowani na kwestiach wojskowych. Podkomisje do spraw wywiadu spotykały się rzadko, czasami nawet przez cały rok nie zajmowały się kontrolą działań CIA²¹. Było to bardzo niepokojące zjawisko, gdyż — jak podaje Gregory Treverton — w latach 1951–1975 amerykański wywiad przeprowadził ponad 900 tajnych operacji na różnych poziomach²².

Dopiero kolejne skandale związane z nieudanymi tajnymi operacjami CIA, których szczegóły coraz częściej przenikały do mediów i oburzały amerykańską opinię publiczną, zapoczątkowały zmiany prawne. Nie nastąpiło to jednak od razu, ale było efektem ewolucji systemowych rozwiązań w zakresie kontroli Kongresu nad działaniami *covert action*.

W latach pięćdziesiątych XX w. CIA przeprowadziła kilka skutecznych tajnych operacji, m.in. zamachy stanu w Iranie w 1953 r. (operacja TPAJAX) oraz w Gwatemali w 1954 r. (operacja PBSUCCESS). Niemniej porażka i kompromitacja paramilitarnej akcji w Zatoce Świń na Kubie w 1961 r.²³ była pierwszym jasnym sygnałem, że działalność Centralnej Agencji Wywiadowczej musi być lepiej nadzorowana. Co prawda w latach 1956 i 1966 senatorowie dwukrotnie podejmowali próby zmiany prawa w celu wzmocnienia pozycji Kongresu w zakresie kontroli nad tajnymi operacjami wywiadu, ale w obu przypadkach propozycje zmian były odrzucane znaczną większością głosów²⁴. Jednak kolejne skandale, m.in. ujawnienie roli CIA w obaleniu rządów Salvadora Allende w Chile (1970–1973), przypieczętowały wprowadzenie pierwszych zmian.

²⁰ National Security Council, NSC 68: United States Objectives and Programs for National Security, April 14, 1950, A Report to the President Pursuant to the President's Directive of January 31, 1950, IX. Possible Courses of Action, <<https://fas.org/irp/offdocs/nsc-hst/nsc-68-9.htm>>, dostęp 31 XII 2019.

²¹ J.T. Currie, *Iran-contra and Congressional Oversight of the CIA*, „International Journal of Intelligence and CounterIntelligence” 1998, vol. 11, nr 2, s. 186.

²² G.F. Treverton, *Covert Action: The Limits of Intervention in the Postwar World*, New York 1987, s. 12.

²³ Tajna paramilitarna operacja CIA mająca na celu obalenie rządów Fidela Castro na Kubie.

²⁴ P. Gleijeses, *The CIA's Paramilitary Operations during the Cold War: An Assessment*, „Cold War History” 2016, vol. 16, nr 3, s. 10.

W 1974 r. dzięki poprawce senatora Harolda E. Hughesa i kongresmena Leo J. Ryana do ustawy o pomocy zagranicznej z 1961 r. po raz pierwszy udało się wprowadzić przepis dotyczący powiadamiania Kongresu o tajnych operacjach wywiadu. W sekcji 662 tego aktu prawnego wprowadzono przepis, zgodnie z którym Centralna Agencja Wywiadowcza mogła przeprowadzać operacje poza granicami państwa (inne niż typowa działalność wywiadowcza), jeżeli Prezydent uznał je za ważne dla bezpieczeństwa narodowego oraz poinformował terminowo o ich celu i zakresie Komisję Spraw Zagranicznych Senatu i Izby Reprezentantów²⁵.

Poprawka Hughesa-Ryana była pierwszym wyłomem, jednak przełomowe zmiany reformujące amerykańską społeczność wywiadowczą nastąpiły dzięki działalności komisji śledczych w połowie lat siedemdziesiątych XX w. W 1974 r. w Senacie powołano Specjalną Komisję do zbadania operacji rządowych w odniesieniu do działań wywiadowczych (United States Senate Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities), potocznie określaną jako Church Committee²⁶. Jej odpowiednikiem w Izbie Reprezentantów była utworzona w 1975 r. tzw. Pike Committee²⁷. Wyniki dochodzenia Church Committee opublikowano w 17 tomach, które obejmowały ocenę licznych działań wywiadowczych CIA, FBI i Agencji Bezpieczeństwa Krajowego (m.in. programu Phoenix w Wietnamie, aktywności w Chile, próby zabójstwa zagranicznych przywódców), ale również zarzuty dotyczące stosowania technik *covert action* w działaniach wewnątrz USA w stosunku do amerykańskich obywateli²⁸ oraz polityczne nadużycia informacji wywiadowczych, a także łamanie i ignorowanie prawa²⁹. W raporcie podkreślono m.in., że agencje wywiadowcze podważyły konstytucyjne prawa obywateli, a stało się tak, ponieważ nie zastosowano właściwie konstytucyjnych mechanizmów kontroli i równowagi władzy (*checks and balances*). Dlatego Komisja wskazała aż 96 zaleceń legislacyjnych i regulacyjnych mających na celu wzmocnienie nadzoru Kongresu nad działalnością wywiadowczą³⁰.

Jednym z efektów pracy Church Committee oraz Pike Committee było utworzenie w 1976 r. Komisji Senackiej ds. Wywiadu (Senate Select Committee on Intelligence

²⁵ Act to amend the Foreign Assistance Act of 1961, and for other purposes, Public Law 93-559 of December 30, 1974; 88 STAT., Sec. 662.

²⁶ Potoczna nazwa komisji pochodzi od nazwiska jej przewodniczącego, senatora Franka Churcha.

²⁷ The United States House Permanent Select Committee on Intelligence. Potoczna nazwa komisji Pike Committee pochodzi od nazwiska jej przewodniczącego, kongresmena Otisa Pike'a.

²⁸ Należy też podkreślić, że w związku z oskarżeniami wobec CIA i FBI dotyczącymi inwigilowania przywódców ruchów walczących o prawa obywatelskie (m.in. Martina Luthera Kinga) prezydent Gerald Ford powołał w 1975 r. dodatkową specjalną komisję (niezależną od Kongresu) pod przewodnictwem Nelsona Rockefellera, zwaną od jego nazwiska Rockefeller Commission. Komisja ta w swoim raporcie również potwierdziła szereg nadużyć ze strony amerykańskiego wywiadu.

²⁹ Church Committee Reports, <http://www.aarclibrary.org/publib/contents/church/contents_church_reports.htm>, dostęp 31 XII 2019.

³⁰ United States Senate, Senate Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities, <https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/investigations/Church_Committee.htm>, dostęp 31 XII 2019.

[dalej: SSCI]), a rok później Komisji ds. Wywiadu Izby Reprezentantów (House Permanent Select Committee on Intelligence [dalej: HPSCI]). Była to kluczowa zmiana w ramach wewnętrznych organów Kongresu, która umożliwiła znacznie skuteczniejszą kontrolę nad działalnością wywiadu (a zwłaszcza operacji *covert action*).

W senackiej rezolucji nr 400 z 1976 r. powołującej SSCI podkreślono, że jednym z jej celów jest nadzór legislacyjny nad działaniami wywiadowczymi Stanów Zjednoczonych Ameryki oraz zapewnienie, że działania te są zgodne z konstytucją i przepisami prawa. Należy podkreślić, że w sekcji 14(a) rezolucji „działalność wywiadowcza” (*intelligence activities*) została zdefiniowana w sposób bardzo szeroki. Zaliczono do niej także tajne operacje wywiadu, które mogły wpłynąć na stosunki Stanów Zjednoczonych Ameryki z dowolnym zagranicznym rządem, grupą polityczną, partią, siłami zbrojnymi oraz innym ruchem lub stowarzyszeniem. W sekcji 13(a) pkt 4 wskazano natomiast, że do zadań SSCI należy m.in. badanie tajnych działań wywiadu zgodnie z przepisami, na podstawie których Kongres jest informowany o takiej aktywności³¹ (nawiązanie do poprawki Hughesa-Ryana).

Ważnym uprawnieniem SSCI, wzmacniającym pozycję tej komisji, były kompetencje do udziału w pracach nad budżetem państwa w zakresie działalności wywiadowczej. Jednocześnie w sekcji 11(a) rezolucji wskazano m.in., że szefowie wszystkich agencji wywiadowczych i departamentów powinni w pełni i na bieżąco informować SSCI o istotnych działaniach wywiadowczych, które planują zrealizować. Komisja Senacka ds. Wywiadu miała składać się z 15 senatorów, spośród których po dwóch miało pochodzić z Komisji Sił Zbrojnych, Komisji Spraw Zagranicznych, Komisji Sądownictwa oraz Komisji Budżetowej, zaś pozostałych 7 członków było wybieranych przez Senat. Przewodniczący SSCI pochodził z partii, która miała większość w Senacie, zaś wiceprzewodniczący reprezentował mniejszość senacką. Żaden z senatorów nie mógł zasiadać w SSCI dłużej niż przez 8 lat nieprzerwanego członkostwa³².

Podobne rozwiązania organizacyjne przyjęła powołana uchwałą XLVIII z 1977 r. Komisja ds. Wywiadu Izby Reprezentantów³³. Regulacje te okazały się na tyle trwałe, że zarówno SSCI, jak i HPSCI pracują na podstawie tych przepisów (w niewiele zmienionej formie) po dziś dzień.

Pomimo powołania obu komisji praktyka funkcjonowania amerykańskiej administracji pokazała, że Kongres w dalszym ciągu był niedostatecznie informowany o aktywności *covert action*. Szczególne zaniepokojenie przedstawicieli władzy ustawodawczej wywołało niepoinformowanie Kongresu o planowaniu operacji „Orli Szpon” (*operation „Eagle Claw”*), czyli nieudanej próbie odbicia zakładników z amerykańskiej

³¹ Senate Resolution 400, 94th Congress (the Charter of the Senate Select Committee on Intelligence), 1976.

³² *Ibidem*.

³³ House Rule XLVIII (the Charter of the House Permanent Select Committee on Intelligence), 1977.

ambasady w Teheranie w 1980 r. Było to impulsem do zintensyfikowania prac legislacyjnych zmierzających do zwiększenia kompetencji kontrolnych Senatu i Izby Reprezentantów w zakresie tajnych operacji wywiadu³⁴. Po długich negocjacjach z administracją prezydenta Jimmy'ego Cartera ostatecznie w 1980 r. uchwalono ustawę o nadzorze nad wywiadem, której przepisy zostały włączone jako rozdział V do ustawy o bezpieczeństwie narodowym. Nowe rozwiązania prawne zobowiązywały agencje wywiadowcze do informowania w pełni i na bieżąco SSCI i HPSCI o planowanych operacjach wywiadowczych, a także obowiązywały do zgłaszania naruszeń prawa oraz znaczących niepowodzeń wywiadowczych³⁵.

Dalsze zmiany w prawie, które tym razem doprowadziły do ustanowienia definicji legalnej *covert action* oraz usunięcia kilku luk prawnych, po raz kolejny były konsekwencją skandalu politycznego. Podczas drugiej kadencji prezydenta Ronalda Reagana w 1986 r. wybuchła afera Iran-Contras, która wstrząsnęła amerykańską opinią publiczną. Ujawniono, że CIA przeprowadziła tajną operację sprzedaży broni do Iranu (objętego embargiem jako państwo oskarżane o wspieranie terroryzmu), a pieniądze z tej transakcji przeznaczono na rzecz partyzantów z Contras w Nikaragui (wbrew decyzji Kongresu, który w 1984 r. wycofał finansowanie Contras). Dochodzenie wykazało, że SSCI i HPSCI nie tylko nie zostały powiadomione o tej operacji, ale były wielokrotnie świadomie wprowadzane w błąd przez funkcjonariuszy Centralnej Agencji Wywiadowczej³⁶.

Afera Iran-Contras mocno nadwyrężyła zaufanie pomiędzy Kongresem a Białym Domem. Jednocześnie zidentyfikowano kilka luk prawnych ograniczających skuteczną kontrolę Kongresu, związanych m.in. z terminowym powiadamianiem SSCI i HPSCI, a także udziałem państwa trzeciego w działaniach *covert action* oraz zaangażowaniem do tajnych operacji wywiadu innych agencji administracji Stanów Zjednoczonych Ameryki³⁷. Po raz kolejny rozpoczęły się więc negocjacje pomiędzy Kongresem a administracją prezydencką na temat zmian legislacyjnych. Skuteczny kompromis udało się wypracować po kilku latach, już za kadencji prezydenta Georga H.W. Busha.

W ustawie o zatwierdzeniu działań wywiadowczych na rok budżetowy 1991³⁸ w rozdziale VI ustanowiono bardzo znaczące poprawki do ustawy o bezpieczeństwie narodowym z 1947 r., które stanowią po dziś dzień podstawę systemu nadzoru i kontroli Kongresu nad tajnymi operacjami wywiadu w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Należy podkreślić, że właśnie w 1991 r. po raz pierwszy wprowadzono do amerykańskiego ustawodawstwa definicję legalną *covert action*, wyraźnie wskazując, jaka

³⁴ The Select Committee on Intelligence United States Senate One Hundred Third Congress Second Session, *Legislative Oversight of Intelligence Activities: The U.S. Experience*, Washington DC 1994, s. 20.

³⁵ Title V of the National Security Act of 1947 (the statute which establishes the obligations of intelligence agencies toward the congressional oversight committees), 1980.

³⁶ J.T. Currie, *op. cit.*, s. 194.

³⁷ C.G. Cogan, *op. cit.*, s. 94.

³⁸ Intelligence Authorization Act..., Title VI — Oversight of Intelligence Activities.

aktywność jest uznawana za tajne operacje wywiadu. Definicja ta została już szczegółowo omówiona w początkowej części artykułu.

Ponadto zgodnie z nowymi rozwiązaniami prawnymi tajne operacje wywiadu mogły być przeprowadzane jedynie w sytuacji, gdy prezydent uzna, że są niezbędne dla wsparcia możliwych do zidentyfikowania celów polityki zagranicznej USA i są ważne dla bezpieczeństwa narodowego. Wprowadzono też dodatkowe obostrzenia, m.in.:

- zgoda prezydenta wraz z uzasadnieniem musi być udzielona na piśmie, chyba że wymagane jest natychmiastowe działanie, wówczas sporządza się pisemne uzasadnienie nie później niż 48 godzin po rozpoczęciu akcji;

- jeżeli tajna operacja wywiadu miała już miejsce, prezydent nie może autoryzować jej (ani żadnego z jej aspektów) z mocą wsteczną;

- prezydent nie może autoryzować tajnej operacji wywiadu, jeżeli jest ona sprzeczna z Konstytucją USA lub amerykańskim ustawodawstwem;

- w każdym przypadku ustala się, czy w działaniach *covert action* bierze udział strona trzecia (która nie podlega regulacjom prawnym USA) i jaki jest jej zakres zaangażowania (np. czy zostanie wykorzystana do sfinansowania akcji lub przeprowadzi operację w imieniu rządu Stanów Zjednoczonych Ameryki).

Ponadto w poprawkach z 1991 r. bardzo wzmocniono kompetencje kontrolne Kongresu. Po pierwsze, poszerzono liczbę organów państwa, które mogły być zaangażowane w działania *covert action* i podlegać kontroli w tym zakresie. Obok agencji wywiadowczych wskazano również departamenty, agencje i inne podmioty administracji Stanów Zjednoczonych Ameryki. Szef każdej z tych instytucji był zobowiązany do:

- informowania w pełni i na bieżąco SSCI i HPSCI o wszystkich tajnych operacjach, w które dany podmiot był zaangażowany w zakresie swojej odpowiedzialności (w tym informowania o znaczących niepowodzeniach);

- przekazywania SSCI i HPSCI wszelkich informacji i materiałów dotyczących *covert action*, które były w jego posiadaniu i mogły pomóc w wykonywaniu nadzoru przez te komisje.

Prezydent natomiast został zobowiązany do przekazywania SSCI i HPSCI informacji o tajnej operacji wywiadu możliwie jak najszybciej po jej zatwierdzeniu i jeszcze przed jej rozpoczęciem. Wprowadzono jednak pewien wyjątek. Jeżeli prezydent uzna, że ze względu na nadzwyczajne okoliczności wpływające na żywotne interesy Stanów Zjednoczonych Ameryki operacja *covert action* nie powinna być zgłoszona zgodnie z klasyczną procedurą, to może poinformować o jej szczegółach jedynie przewodniczących SSCI i HPSCI oraz liderów mniejszości w tych komisjach, a także przewodniczących Senatu i Izby Reprezentantów oraz liderów mniejszości w obu Izbach. Ten 8-osobowy skład przedstawicieli władzy ustawodawczej określany jest potocznie jako „Gang Ośmiu” (*the Gang of Eight*). Po skorzystaniu z takiej możliwości prezydent w pełni informuje SSCI i HPSCI dopiero w odpowiednim czasie i podaje uzasadnienie braku uprzedniego powiadomienia.

IV. Kontrola Kongresu nad tajnymi operacjami wywiadu po zamachach terrorystycznych z 11 września 2001 r.

Po zakończeniu zimnej wojny Stany Zjednoczone Ameryki nie zrezygnowały z wykorzystywania *covert action* w realizacji celów swojej polityki zagranicznej. Jednak w pierwszej dekadzie po upadku Związku Radzieckiego charakter tajnych operacji wywiadu zmienił się. Niektóre operacje uznawane w okresie zimnej wojny za *covert action* stały się zupełnie jawne. Na przykład, działając za pośrednictwem różnych agencji pomocowych, USA organizują wsparcie procesów demokratycznych i dofinansowywanie różnych grup opozycyjnych wobec reżimów na całym świecie. Jak zauważył G.F. Treverton, operacja, która doprowadziła do upadku Slobodana Miloszevicia w Serbii w 2000 r., była praktycznie kopią działań CIA w Chile w latach siedemdziesiątych XX w., jednak w przypadku Serbii były to już działania jawne³⁹.

W latach dziewięćdziesiątych XX w. kontrola tajnych operacji wywiadu przez Kongres odbywała się na podstawie opisanych wcześniej regulacji prawnych wypracowanych w okresie zimnej wojny i zakończonych nowelizacją ustawy o bezpieczeństwie narodowym w 1991 r. Wydawało się, że są to rozwiązania wystarczające do skutecznego nadzoru nad *covert action* ze strony organów władzy ustawodawczej. Zamachy terrorystyczne z 11 września 2001 r. oraz ich konsekwencje w postaci wojny z międzynarodowym terroryzmem (często określane w amerykańskiej terminologii jako *9/11 Aftermath*) uwydatniły jednak kolejną potrzebę zmian prawnych.

Po zamachach z 11 września 2001 r. nie tylko gruntownie zreformowano Wspólnotę Wywiadowczą USA, uchwalono tzw. USA Patriot Act⁴⁰ i powołano Departament Bezpieczeństwa Krajowego (Department of Homeland Security), ale również istotnej zmianie uległy operacje *covert action*. Coraz częstszym celem tajnych operacji wywiadu stały się nie państwa, ale ponadnarodowe organizacje terrorystyczne. Ważnym elementem tych działań są operacje paramilitarne, ukierunkowane głównie na zabójstwa terrorystów w różnych częściach świata (w tym z użyciem bezzałogowych statków powietrznych).

Jak zauważył David Omand, podczas wojny z terroryzmem amerykański wywiad, łącząc tajne operacje oraz jawne środki wojskowe, uderzał w miejsca działalności terrorystycznej za granicą w celu zniszczenia logistyki organizacji terrorystycznych oraz wyeliminowania przywódców międzynarodowego terroryzmu. Zdaniem D. Omand niektóre z tych *covert action* przeprowadzane poza strefą działań wojennych budzą poważne wątpliwości⁴¹. Szczególne kontrowersje dotyczą ukierunkowanych zabójstw terrorystów z użyciem bezzałogowych statków powietrznych. W ten

³⁹ G.F. Treverton, *op. cit.*, s. 13.

⁴⁰ Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT), Public Law 107–56 of October 26, 2001, 115 STAT. 272.

⁴¹ D. Omand, *The Limits of Avowal: Secret Intelligence in an Age of Public Scrutiny*, [w:] *National Intelligence Systems Current Research and Future Prospects*, red. G.F. Treverton, W. Agrell, Cambridge 2009, s. 243.

sposób zginął m.in. na terenie Jemenu lider Al-Kaidy Półwyspu Arabskiego Anwar al-Awlaki. Jak pokazują statystyki, amerykański wywiad stosuje UAV do eliminacji liderów międzynarodowego terroryzmu w dużej skali. Prezydent Barack Obama, będąc pod presją opinii publicznej, wydał rozporządzenie, które zobligowało Dyrektora Wywiadu Narodowego do publikacji raportów na temat liczby ofiar ataków UAV⁴². W przedstawionym w 2016 r. raporcie stwierdzono, że w latach 2009–2015 dokonano 473 ataków, zabijając pomiędzy 2372 a 2581 przeciwników (*enemy combatants*)⁴³, a w atakach tych zginęło również pomiędzy 64 a 116 osób, które nie były celami ataku (*non-combatants*)⁴⁴. W marcu 2019 r. prezydent Donald Trump odwołał jednak rozporządzenie swojego poprzednika w sprawie publikacji raportów i aktualne dane są już niedostępne dla opinii publicznej⁴⁵.

Bardzo duże kontrowersje wzbudziło również stosowanie przez CIA w wojnie z międzynarodowym terroryzmem tzw. wzmocnionych technik przesłuchań (*enhanced interrogation techniques* — EITs). W grudniu 2014 r. po kilkuletniej batalii odtajniono część raportu Komisji Senackiej ds. Wywiadu na temat programu zatrzymań i przesłuchań Centralnej Agencji Wywiadowczej (Committee Study of the Central Intelligence Agency's Detention and Interrogation Program⁴⁶), realizowanego w latach 2001–2008 w trakcie kadencji prezydenta George'a W. Busha. Choć ujawniono jedynie około 10% liczącego 6700 stron raportu, to i tak do opinii publicznej dotarło wiele niepokojących informacji. Rozpoczęła się szeroka debata (zarówno medialna, jak i z udziałem ekspertów⁴⁷), w której padały także oskarżenia o stronniczość raportu ze względów politycznych⁴⁸. Należy jednak podkreślić, że raport zawierał bardzo mocne oskarżenia

⁴² Executive Order 13732 of July 1, 2016, United States Policy on Pre- and Post-Strike Measures to Address Civilian Casualties in U.S. Operations Involving the Use of Force, <<http://www.govinfo.gov/content/pkg/CFR-2017-title3-vol1/pdf/CFR-2017-title3-vol1-eo13732.pdf>>, dostęp 31 XII 2019.

⁴³ Należy podkreślić, że w kontekście terminu *enemy combatants* trwa dość burzliwa debata m.in. o tym, jakie kategorie osób powinny być objęte jego zakresem. *Vide* B. Levin, *Military Tribunals or Civilian Prosecution: The Dilemma of Unlawful Enemy Combatants*, „Global Crime” 2006, vol. 7, nr 3–4, s. 379–406.

⁴⁴ Director of National Intelligence, *Summary of Information Regarding U.S. Counterterrorism Strikes Outside Areas of Active Hostilities*, Washington DC 2016.

⁴⁵ *Vide* <<http://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-revocation-reporting-requirement>>, dostęp 31 XII 2019.

⁴⁶ US Senate Select Committee on Intelligence, Committee Study of the Central Intelligence Agency's Detention and Interrogation Program, 3 December 2014, <http://fas.org/irp/congress/2014_rpt/ssci-rdi.pdf>, dostęp 31 XII 2019.

⁴⁷ Interesujące opinie ekspertów z zakresu wywiadu na temat raportu SSCI oraz „wzmocnionych technik przesłuchań” znajdują się m.in. w artykule: M. Phythian, *An INS Special Forum: The US Senate Select Committee Report on the CIA's Detention and Interrogation Program*, „Intelligence and National Security” 2016, vol. 31, nr 1, s. 8–27.

⁴⁸ Takie zarzuty padały głównie ze strony republikańskiej, gdyż raport został przeforsowany przez demokratów posiadających w tamtym okresie większość w Komisji Senackiej ds. Wywiadu. Widać to wyraźnie np. w publikacji Rebuttal, w której zawarto m.in. eseje wysokich urzędników G. Teneta, P. Gossa, M. Haydena i J. Rodrigueza. *Vide Rebuttal: The CIA Responds to the Senate Intelligence Committee's Study of Its Detention and Interrogation Program*, red. B. Harlow, Annapolis 2015.

w kierunku CIA, w tym zarzuty o utrudnianie śledztwa i blokowanie prac SSCI. W końcowych konkluzjach stwierdzono m.in., że używanie przez CIA wzmocnionych technik przesłuchań nie było skutecznym sposobem pozyskania danych wywiadowczych, przesłuchania były brutalne, a warunki przetrzymywania więźniów znacznie gorsze, niż CIA przedstawiało to decydentom. Ponadto zarzucono CIA, że celowo utrudniało kontrolę programu ze stron Kongresu oraz przekazywało Departamentowi Sprawiedliwości i Białemu Domowi niedokładne informacje utrudniające analizę prawną, skuteczny nadzór i podejmowanie decyzji. Dodatkowo wskazano, że CIA prowadziło politykę dezinformacji, przekazując do mediów niejawne materiały na temat programu w celu manipulacji opinią publiczną. Ostatnia konkluzja raportu zawierała sformułowanie, że program zatrzymań i przesłuchań CIA mocno nadszarpnął reputację Stanów Zjednoczonych Ameryki na arenie międzynarodowej i spowodował inne znaczące straty⁴⁹.

Nowy paramilitarny charakter tajnych operacji w wojnie z terroryzmem oznaczał konieczność dużo większego zaangażowania w działania *covert action* Departamentu Obrony. Narodowa Komisja ds. Ataków Terrorystycznych na Stany Zjednoczone Ameryki (The National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, zwana także the 9/11 Commission) w swoim raporcie zamieściła rekomendację dotyczącą przeniesienia odpowiedzialności za kierowanie i przeprowadzanie operacji paramilitarnych w ramach *covert action* na Departament Obrony⁵⁰. Było to zgodne ze strategią administracji prezydenta G.W. Busha i sekretarza obrony Donalda Rumsfelda w walce z terroryzmem. Istotną rolę w operacjach *covert action* zaczęły odgrywać Wojska Specjalne kierowane przez Dowództwo Operacji Specjalnych (Special Operations Command [dalej: SOCOM]).

Po uchwaleniu ustawy o zatwierdzeniu obronny narodowej na rok budżetowy 2004⁵¹ po raz pierwszy przyznano SOCOM uprawnienia, które wcześniej posiadała tylko CIA, m.in. do wydawania funduszy na opłacanie informatorów, zakupu sprzętu wojskowego od obcokrajowców czy też rekrutacji zagranicznych paramilitarnych oddziałów. W tym samym roku prezydent G.W. Bush podpisał ujednolicony plan dowodzenia 2004, który wyznaczył SOCOM rolę głównego dowództwa w zakresie planowania, synchronizacji i wykonywania operacji globalnych podczas wojny z terroryzmem⁵².

Należy też podkreślić, że Departament Obrony posiada niezwykle silną pozycję w zakresie wywiadu wojskowego. Spośród 17 podmiotów wchodzących w skład Wspólnoty Wywiadowczej USA 8 to agencje wojskowe podległe Departamentowi Obrony.

⁴⁹ US Senate Select Committee on Intelligence..., *Findings and Conclusions*, s. 2–17.

⁵⁰ National Commission on Terrorist Attacks, *The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, <<http://www.9-11commission.gov/report/>>, dostęp 31 XII 2019, s. 415.

⁵¹ National Defense Authorization Act For Fiscal Year 2004, Public Law 108–136 of November 24, 2003, 117 STAT. 1392.

⁵² J.D. Kibbe, *Covert Action and the Pentagon*, „Intelligence and National Security” 2007, vol. 22, nr 1, s. 61.

Jednak, co ważniejsze, agencje wywiadu wojskowego pochłaniają 85% budżetu przeznaczanego na cały wywiad, a ich pracownicy stanowią w przybliżeniu około 85% całego personelu szpiegowskiego w USA⁵³.

Zwiększenie roli Departamentu Obrony w zakresie tajnych operacji podczas wojny z terroryzmem wpłynęło na ograniczenie kontroli Kongresu nad działaniami *covert action*. Wiązało się to z faktem, że część tajnych operacji przeprowadzanych przez żołnierzy SOF, które miały charakter *covert action*, było realizowanych w trybie „operacyjnego przygotowania środowiska” (*operational preparation of the environment* [dalej: OPE]). Pentagon definiuje OPE jako prowadzenie działań w prawdopodobnych lub potencjalnych obszarach operacji wojskowej w celu przygotowania i ukształtowania środowiska operacyjnego⁵⁴. OPE ma więc charakter „tradycyjnej działalności wojskowej” (*traditional military activities*), jednak nie posiada swojej definicji legalnej w amerykańskim ustawodawstwie. Stąd też biorą się problemy z interpretacją tego typu działań oraz zarzuty o nadużywanie przez Pentagon OPE do ukrycia operacji *covert action*. Z perspektywy skuteczności kontroli Kongresu problem ten ma zasadnicze znaczenie, ponieważ działalność OPE nie musi być zgłaszana do SSCI i HPSCI zgodnie z procedurami ustanowionymi w ustawie o bezpieczeństwie narodowym. Jak podkreśla Aaron P. Brecher, najistotniejsza różnica wiąże się z tym, że *covert action* wymagają pisemnej decyzji prezydenta oraz informacji do odpowiednich komisji Kongresu, zaś działalność OPE może być realizowana na podstawie rozkazu (*execute order*) najwyższych dowódców wojskowych (choć czasami wymagana jest jeszcze zgoda prezydenta) i nie ma obowiązku informowania Kongresu przed rozpoczęciem akcji⁵⁵.

Sukcesy operacji żołnierzy SOF w Afganistanie w wojnie z terroryzmem osiągnięte w ramach „tradycyjnej działalności wojskowej” (przy współudziale CIA) sprawiły, że administracja prezydenta G.W. Busha wykorzystywała tę formułę coraz częściej, również w innych częściach świata (nieobjętych strefą działań wojennych). Joel T. Meyer wskazuje jako przykład takiej agresywnej strategii akcje oddziałów specjalnych JSOC, które w 2007 r. z baz w Etiopii dokonały ataku w rejonie południowej Somalii w celu odnalezienia i eliminacji liderów terrorystów⁵⁶. Jennifer D. Kibbe wskazuje inne kontrowersyjne działania Pentagonu, jak praktyka zatrzymywania podejrzanych o terroryzm w jednym państwie i dostarczanie ich do więzienia w innym, tajne operacje wpływające na media w Iraku i Afganistanie oraz zaangażowanie żołnierzy z oddziału specjalnego 6-26 w przesłuchania w więzieniu Abu Ghurajb w Iraku⁵⁷.

⁵³ L.K. Johnson, *op. cit.*, s. 5.

⁵⁴ Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, *DOD Dictionary of Military and Associated Terms*, Washington DC 2019, s. 172.

⁵⁵ A.P. Brecher, *Cyberattacks and the Covert Action Statute: Toward a Domestic Legal Framework for Offensive Cyberoperations*, „Michigan Law Review” 2012, vol. 111, nr 3, s. 427–428.

⁵⁶ J.T. Meyer, *Supervising The Pentagon: Covert Action and Traditional Military Activities in the War on Terror*, „Administrative Law Review” 2016, vol. 59, nr 2, s. 472.

⁵⁷ Działania te, przypominające pod wieloma względami operacje *covert action*, były prowadzone w ramach *special access programs* Pentagonu. *Vide* J.D. Kibbe, *op. cit.*, s. 73.

Odpowiedź na zwiększenie roli Departamentu Obrony w zakresie *covert action*, a zwłaszcza używanie OPE oraz innych form „tradycyjnej działalności wojskowej” do przeprowadzania tajnych operacji mieszczących się w kategoriach *covert action*, jest nowym i trudnym wyzwaniem dla Kongresu. Jak podkreśla Michael E. DeVine, większa integracja operacji wojskowych i działalności wywiadowczej wywołała pewne zamieszanie w kwestii kompetencji kontrolnych Senatu i Izby Reprezentantów. Kongres wyraził zaniepokojenie nadużywaniem przypominających tajne operacje wywiadu działań OPE w celu ominięcia rygorystycznych procedur nadzoru stosowanych przez SSCI i HPSCI w stosunku do *covert action*⁵⁸.

Wydaje się więc, że zmiany prawne wzmacniające nadzór Kongresu nad „tradycyjną działalnością wojskową”, która mieści się w zakresie *covert action*, są nieuniknione. Praktyka pokazuje jednak, że może to potrwać stosunkowo długo. Należy podkreślić, że szczególnie istotne jest wprowadzenie ustawowej definicji OPE, co zdecydowanie zmniejszyłoby pole do interpretacji tego pojęcia w stosunku do *covert action*.

V. Podsumowanie

Charakter operacji *covert action* zmieniał się, począwszy od czasów zimnej wojny, przez lata dziewięćdziesiąte XX w., aż po wojnę z międzynarodowym terroryzmem po atakach terrorystycznych z 11 września 2001 r. Jednak w każdym z tych okresów tajne operacje wywiadu odgrywały ważną rolę w realizacji celów amerykańskiej polityki zagranicznej. Ich niewątpliwą zaletą jest to, że mogą być użyte w sytuacji, kiedy zawodzi tradycyjna dyplomacja, a atak militarny wywołałby zbyt daleko idące skutki. Przykładem może być realizowana w latach 2006–2010 operacja „Olympic Games”, w ramach której zniszczono za pomocą wirusa komputerowego Stuxnet około 1000 wirówek w ośrodku nuklearnym Natanz w Iranie. Dzięki tej tajnej operacji amerykańskiego i izraelskiego wywiadu udało się stronie amerykańskiej przekonać Izrael do odstąpienia od zbombardowania celów w Iranie, a jednocześnie opóźnić irański program nuklearny⁵⁹.

Pomimo ogromnych kontrowersji, które budzą tajne operacje wywiadu, każdy z prezydentów Stanów Zjednoczonych Ameryki od czasu zakończenia II wojny światowej wydawał liczne zgody na realizację takich działań. Pomijając etyczne kwestie dotyczące stosowania *covert action*, a także ich niezgodność z prawem międzynarodowym (które nie były przedmiotem rozważań w niniejszym artykule), należy podkreślić, że tajne operacje wywiadu stanowią niezwykle użyteczne narzędzie dla władzy wykonawczej. Muszą więc podlegać skutecznej kontroli organów władzy ustawodawczej.

⁵⁸ M.E. DeVine, *Covert Action and Clandestine Activities of the Intelligence Community: Framework for Congressional Oversight in Brief*, Washington DC 2019, s. 2.

⁵⁹ Vide: M.A. Kamiński, *Operation “Olympic Games.” Cyber-sabotage as a Tool of American Intelligence Aimed at Counteracting the Development of Iran’s Nuclear Programme*, „Security and Defence Quarterly” 2020, vol. 29, nr 2, <https://doi.org/10.35467/sdq/121974>.

Po pierwsze, wynika to z przepisów Konstytucji USA ustanawiającej mechanizmy kontroli i równowagi władzy⁶⁰. Po drugie, jest to związane z samą istotą *covert action*, które ingerują w wewnętrzne sprawy suwerennych państw w celu wywierania wpływu na ich sytuację polityczną, ekonomiczną lub militarną, a działania amerykańskiej administracji pozostają ukryte. „Delikatność” tych operacji jest więc oczywista i jasno wskazuje na potrzebę niezależnego nadzoru w ramach procedur demokratycznego państwa. Po trzecie wreszcie, historia jasno pokazała, że zbyt słabe mechanizmy kontrolne mogą spowodować nadużycia w stosowaniu tajnych operacji wywiadu przez organy władzy wykonawczej.

Jak wykazałem w rozważaniach nad kształtowaniem się przepisów prawa dotyczących kompetencji kontrolnych amerykańskiego Kongresu nad *covert action*, impulsem do zmian były na ogół skandale związane z tajnymi operacjami wywiadu, które po ujawnieniu przez media wstrząsały opinią publiczną. Dużą rolę odegrała też działalność komisji śledczych w Senacie i Izbie Reprezentantów, które uwidaczniały patologię niektórych działań służb wywiadowczych. Należy jednak podkreślić, że zmiany prawne nie następowały szybko, ale były wynikiem długich negocjacji przedstawicieli władzy ustawodawczej i wykonawczej.

W ewolucji ustawowych rozwiązań dotyczących kontroli Kongresu nad tajnymi operacjami wywiadu można wyróżnić kilka etapów. W latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych XX w. działania *covert action* pozostawały praktycznie poza realną kontrolą Kongresu. Następnie stopniowo wprowadzano zmiany, wśród których „kamienie milowe” stanowią: poprawka Hughesa-Ryana (1974), powołanie komisji: SSCI w Senacie (1976) i HPSCI w Izbie Reprezentantów (1977), ustawa o nadzorze nad wywiadem, której przepisy włączono jako rozdział V do ustawy o bezpieczeństwie narodowym (1980), oraz ustawa o zatwierdzeniu działań wywiadowczych na rok budżetowy 1991, w której wprowadzono kluczowe poprawki do ustawy o bezpieczeństwie narodowym (1991). Funkcjonujący po dziś dzień system kontroli nad tajnymi operacjami wywiadu ukształtował się więc w okresie zimnej wojny.

Do zasadniczych zmian w kwestii *covert action* doszło w wyniku wojny z międzynarodowym terroryzmem po zamachach terrorystycznych z 11 września 2001 r. Dużo większy nacisk położono wówczas na operacje eliminowania terrorystów w różnych częściach świata (w tym z użyciem bezzałogowych statków powietrznych). Wiązało się to z większym zaangażowaniem w działania *covert action* Departamentu Obrony. Wpłynęło to jednak również na ograniczenie roli Kongresu, gdyż coraz więcej *covert action* było realizowanych jako OPE lub inne formy „tradycyjnej działalności wojskowej”. Nie wymagało to informowania SSCI i HPSCI zgodnie z ustawowymi procedurami. W przyszłości można się więc spodziewać zmian prawnych w kierunku rozszerzenia uprawnień Kongresu w zakresie operacji realizowanych przez SOF w ramach „tradycyjnej działalności wojskowej”, które są zbliżone charakterem do działań *covert action*.

⁶⁰ Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki z dnia 17 września 1787 r., tłum. Andrzej Pułło, Warszawa 2002.

Doświadczenia historyczne z uchwalaniem uregulowań prawnych zwiększających kontrolę Kongresu (które często toczyły się latami) oraz sceptycyzm administracji prezydenta D. Trumpa w stosunku do większej transparentności działań wywiadowczych (zarysowany wyraźnie m.in. poprzez cofnięcie decyzji prezydenta B. Obamy o publikacji raportów na temat liczby ofiar ataków UAV) wskazują jednak na to, że nie będą to zmiany szybkie. Wiele zależeć będzie również od układu sił po wyborach w USA w listopadzie 2020 r. zarówno w przypadku Kongresu, jak i Białego Domu. W przypadku reelekcji prezydenta D. Trumpa znaczenie będzie miało również to, jakie zmiany personalne zajdą w jego administracji (zwłaszcza w Departamencie Obrony i Departamencie Bezpieczeństwa Krajowego oraz na stanowiskach szefów kluczowych agencji wywiadowczych).

Bibliografia

ŹRÓDŁA

- Act to amend the Foreign Assistance Act of 1961, and for other purposes, Public Law 93-559 of December 30, 1974; 88 STAT.
- Executive Order 13732 of July 1, 2016, United States Policy on Pre- and Post-Strike Measures to Address Civilian Casualties in U.S. Operations Involving the Use of Force, <<http://www.govinfo.gov/content/pkg/CFR-2017-title3-vol1/pdf/CFR-2017-title3-vol1-eo13732.pdf>>.
- House Rule XLVIII (the Charter of the House Permanent Select Committee on Intelligence), 1977.
- Intelligence Authorization Act of Fiscal Year 1991, Public Law 102-88 of August 14, 1991; 105 STAT. 429.
- Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki z dnia 17 września 1787 r.*, tłum. Andrzej Pułło, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002.
- National Defense Authorization Act For Fiscal Year 2004, Public Law 108-136 of November 24, 2003; 117 STAT. 1392.
- National Security Act of 1947, Public Law 235 of July 26, 1947; 61 STAT. 496.
- Senate Resolution 400, 94th Congress (the Charter of the Senate Select Committee on Intelligence), 1976.
- Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT), Public Law 107-56 of October 26, 2001; 115 STAT. 272.

PIŚMIENNICTWO

- Anderson E.E., *The Security Dilemma and Covert Action: The Truman Years*, „International Journal of Intelligence and CounterIntelligence” 1998, vol. 11, nr 4, <https://doi.org/10.1080/08850609808435385>.
- Andrew Ch., *For the President's Eyes Only: Secret Intelligence and the American Presidency from Washington to Bush*, HarperCollins, London 1995.
- Brantly A.F., *Cyber Actions by State Actors: Motivation and Utility*, „International Journal of Intelligence and CounterIntelligence” 2014, vol. 27, nr 3, <https://doi.org/10.1080/08850607.2014.900291>.

- Brecher A.P., *Cyberattacks and the Covert Action Statute: Toward a Domestic Legal Framework for Offensive Cyberoperations*, „Michigan Law Review” 2012, vol. 111, nr 3.
- Church Committee Reports, <http://www.aarclibrary.org/publib/contents/church/contents_church_reports.htm>.
- Cogan C.G., *Covert Action and Congressional Oversight: A Deontology*, „Studies in Conflict & Terrorism” 1993, vol. 16, nr 2, <https://doi.org/10.1080/10576109308435922>.
- Covert Action: Uses and Misuses*, „Strategic Survey” 1987, vol. 88, nr 1, <https://doi.org/10.1080/04597238708460742>.
- Currie J.T., *Iran-contra and Congressional Oversight of the CIA*, „International Journal of Intelligence and CounterIntelligence” 1998, vol. 11, nr 2, <https://doi.org/10.1080/8850609808435372>.
- DeVine M.E., *Covert Action and Clandestine Activities of the Intelligence Community: Framework for Congressional Oversight in Brief*, Congressional Research Service, Washington DC 2019.
- Director of National Intelligence, *Summary of Information Regarding U.S. Counterterrorism Strikes Outside Areas of Active Hostilities*, Washington DC 2016.
- Falk R.A., *CIA Covert Action and International Law*, „Society” 1975, vol. 12, nr 3, <https://doi.org/10.1007/BF02699828>.
- Gleijeses P., *The CIA's Paramilitary Operations during the Cold War: An Assessment*, „Cold War History” 2016, vol. 16, nr 3, <https://doi.org/10.1080/14682745.2016.1177513>.
- Goldman J., *Words of Intelligence: An Intelligence Professional's Lexicon for Domestic and Foreign Threats*, 2nd ed., Scarecrow Press, Lanham–Toronto–Plymouth 2011.
- Headquarters Department of the Army, *Operational Terms and Graphics, FM 1-02 (FM 101-5-1), MCRP 5-12A*, Washington DC 2004.
- Johnson L.K., *National Security Intelligence*, [w:] *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*, red. L.K. Johnson, Oxford University Press, Oxford 2010.
- Kamiński M.A., *Intelligence Sources in the Process of Collection of Information by the U.S. Intelligence Community*, „Security Dimensions” 2019, vol. 32, <https://doi.org/10.5604/01.3001.0014.0988>.
- Kamiński M.A., *Operation “Olympic Games.” Cyber-sabotage as a Tool of American Intelligence Aimed at Counteracting the Development of Iran's Nuclear Programme*, „Security and Defence Quarterly” 2020, vol. 29, nr 2, <https://doi.org/10.35467/sdq/121974>.
- Kibbe J.D., *Covert Action and the Pentagon*, „Intelligence and National Security” 2007, vol. 22, nr 1, <https://doi.org/10.1080/02684520701200806>.
- Kretzmer D., *Targeted Killing of Suspected Terrorists: Extra-Judicial Executions or Legitimate Means of Defence?*, „The European Journal of International Law” 2005, vol. 16, nr 2, <https://doi.org/10.1093/ejil/chi114>.
- Levin B., *Military Tribunals or Civilian Prosecution: The Dilemma of Unlawful Enemy Combatants*, „Global Crime” 2006, vol. 7, nr 3–4, <https://doi.org/10.1080/17440570601093192>.
- National Commission on Terrorist Attacks, *The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, <<http://www.9-11commission.gov/report>>.
- National Security Council, NSC 68: United States Objectives and Programs for National Security, April 14, 1950. A Report to the President Pursuant to the President's Directive of January 31, 1950, IX. Possible Courses of Action, <<https://fas.org/irp/offdocs/nsc-hst/nsc-68-9.htm>>.
- Meyer J.T., *Supervising The Pentagon: Covert Action and Traditional Military Activities in the War on Terror*, „Administrative Law Review” 2016, vol. 59, nr 2.
- Minkina M., *Sztuka wywiadu w państwie współczesnym*, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 2014.

- Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, *DOD Dictionary of Military and Associated Terms*, Washington DC 2019.
- Omand D., *The Limits of Avowal: Secret Intelligence in an Age of Public Scrutiny*, [w:] *National Intelligence Systems Current Research and Future Prospects*, red. G.F. Treverton, W. Agrell, Cambridge University Press, Cambridge 2009.
- Phythian M., *An INS Special Forum: The US Senate Select Committee Report on the CIA's Detention and Interrogation Program*, „Intelligence and National Security” 2016, vol. 31, nr 1, <https://doi.org/10.1080/02684527.2016.1103442>.
- Rebuttal: The CIA Responds to the Senate Intelligence Committee's Study of Its Detention and Interrogation Program*, red. B. Harlow, Naval Institute Press, Annapolis 2015.
- Richelson J.T., *The U.S. Intelligence Community*, 7th ed., Routledge, New York–London 2018.
- Sanchez E.J., *Intelligence Collection, Covert Operations, and International Law*, „Intelligencer: Journal of U.S. Intelligence Studies” 2017, vol. 23, nr 2.
- Scott L., *Secret Intelligence, Covert Action and Clandestine Diplomacy*, „Intelligence & National Security” 2004, vol. 19, nr 2, <https://doi.org/10.1080/0268452042000302029>.
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, red. J. Kaczmarek, W. Łepkowski, B. Zdrodowski, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2008.
- Treverton G.F., *Covert Action: The Limits of Intervention in the Postwar World*, Basic Books, New York 1987.
- The Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction, *Report to the President of the United States*, 2005 <http://fas.org/irp/offdocs/wmd_report.pdf>.
- The Select Committee on Intelligence United States Senate One Hundred Third Congress Second Session, *Legislative Oversight of Intelligence Activities: The U.S. Experience*, Washington DC 1994.
- United States Senate, Senate Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities, <<https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/investigations/ChurchCommittee.htm>>.
- US Senate Select Committee on Intelligence, *Committee Study of the Central Intelligence Agency's Detention and Interrogation Program*, 3 December 2014, <http://fas.org/irp/congress/2014_rpt/ssci-rdi.pdf>.