

Bolesław Sprengel

Polityka bezpieczeństwa wewnętrznego gabinetów z udziałem Sojuszu Lewicy Demokratycznej

Polityka i Społeczeństwo nr 3 (12), 106-119

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Bolesław Sprengel*

POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO GABINETÓW Z UDZIAŁEM SOJUSZU LEWICY DEMOKRATYCZNEJ

Polityka bezpieczeństwa a polityka lewicowa

Bezpieczeństwo wewnętrzne zajmuje marginalne znaczenie w badaniach nad polityką partii politycznych i rządów III Rzeczypospolitej. Dotyczy to zarówno monografii poświęconych koncepcjom politycznym oraz roli polityków w polityce bezpieczeństwa wewnętrznego. Autorzy tego typu opracowań na ogół ograniczają się do pobieżnego przedstawienia poglądów szefów rządu zawartych w ich *exposé*. Brak natomiast analizy ich działalności i praktyki rządzenia. Co więcej, brak jest badań nad celami polityki bezpieczeństwa wewnętrznego kolejnych gabinetów politycznych rządzących w minionym dwudziestopięcioleciu. Tym samym nie zbadano różnic między praktyką rządów reprezentujących różne orientacje polityczne. W tej sytuacji konieczne wydaje się zbadanie celów politycznych realizowanych przez gabinety koalicyjne z udziałem Sojuszu Lewicy Demokratycznej, aby poznać ich specyfikę oraz odmienność w podejściu do bezpieczeństwa wewnętrznego kraju. Pytania dotyczą m.in. centralizacji i decentralizacji, koncentracji i dekoncentracji polityki bezpieczeństwa oraz podejścia do stanowienia i stosowania prawa. W ujęciu ekonomicznym pytanie dotyczy m.in. dążenia do podnoszenia jakości działania, zwiększania lub zmniejszania nakładów na bezpieczeństwo wewnętrzne oraz stosunku do polityki społecznej jako instrumentu poprawy bezpieczeństwa wewnętrznego. Udzielenie wyczerpującej odpowiedzi na wszystkie te pytania przekracza możliwości tej publikacji. Podjęte tu starania mają pomóc w dalszych, bardziej szczegółowych badaniach. W tekście tym dokonano analizy logicznej i językowej wybranych dokumentów. Bardzo przydatna była tu analiza

* Wydział Politologii i Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, ul. Batorego 39L, 87-100 Toruń, e-mail: sprengel@umk.pl

instytucjonalno-prawna. Badania polityki bezpieczeństwa partii i rządów lewicowych utrudnione są także ze względu na trudność ustalenia, które cele w zakresie bezpieczeństwa wynikają z lewicowej wrażliwości, a które mają charakter uniwersalny. Analizując działania lewicowych gabinetów koalicyjnych, nie można pominąć decyzji dotyczących tej problematyki podejmowanych np. ze względu na usprawnienie zarządzania, chociaż nie ma to nic wspólnego z koncepcjami ideowymi, a jest dowodem sprawności i kompetencji. Podobnie zaniechania w tym zakresie, jeżeli nie mają podłoża ideowego, będą obciążać tak samo rząd lewicowy, jak prawicowy.

Ze względu na ograniczone ramy tekstu pominięto rolę wywodzącego się z SLD prezydenta i tzw. afery Olina i Rywina, które mają luźny związek z omawianą tu problematyką, natomiast powinny być przedmiotem odrębnych analiz (Dudek 2013: 487–492, 502). Jediną godną tu uwagi konsekwencją afery Rywina było upowszechnienie w toku prac komisji wiedzy na temat możliwości wykorzystania nowoczesnych technologii dla celów śledczych.

Kolejna trudność wynika z uwarunkowań społecznych, ekonomicznych i prawnych (Rydlewski 2010: 57). Oprócz kwestii programowych ważne znaczenie dla polityki bezpieczeństwa może mieć polityka kadrowa i kryteria, według których wybiera się osoby, a następnie powierza się im realizację zadań. W III RP dotyczyło to stosunku do oficerów służb mundurowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, skali wymiany kadr kierowniczych i metod ich dokonywania. W tym miejscu dotykamy także ważnej kwestii apolityczności służb mundurowych.

Politykę bezpieczeństwa wewnętrznego można badać na podstawie różnych źródeł. Do najwartościowszych należą dokumenty programowe, *exposé* szefów rządu i akty prawne, zwłaszcza ustawy i uchwały. Wielu szczegółów dostarczają także relacje osobiste, wspomnienia, wywiady. Mając na uwadze realne możliwości wprowadzenia w życie swoich koncepcji politycznych i ograniczone ramy publikacji, wskazano tylko najważniejsze zadania zrealizowane przez SLD w okresie kierowania państwem.

Gabinet koalicyjny Waldemara Pawłaka

W powołanym w 1993 r. gabinecie koalicyjnym W. Pawłaka lewica miała ograniczone możliwości wpływania na politykę bezpieczeństwa, ponieważ koalicja dała sobie narzucić przez prezydenta Lecha Wałęsę ministra spraw wewnętrznych, chociaż formalnie miał on tylko prawo opiniowania kandydatów na szefów resortów obrony narodowej, spraw wewnętrznych i spraw zagranicznych. Premier i koalicyjny SLD nie sprzeciwiały się temu, dążąc do szybkiego powołania gabinetu. Sukce-

sem gabinetu, ale bez realnych konsekwencji, było wprowadzenie w 1994 r. do resortów spraw wewnętrznych i obrony narodowej swoich wiceministrów, m.in. byłego członka Biura Politycznego KC PZPR Zbigniewa Sobotki (Dudek 2013: 304; Cimoszewicz, Werner 2012: 78).

Realny wpływ SLD uzyskał tylko na Ministerstwo Sprawiedliwości, ponieważ z jego rekomendacji ministrem został Włodzimierz Cimoszewicz, który nie dokonał żadnych istotnych zmian. Na uwagę zasługuje tylko przeprowadzona przez niego w 1994 r. operacja „Czyste ręce”. Wystąpił wówczas do zajmujących stanowiska kierownicze funkcjonariuszy publicznych o złożenie oświadczeń w sprawie dodatkowych wynagrodzeń. Dotyczyło to głównie dochodów z tytułu zasiadania w radach nadzorczych. Informację na ten temat przekazał najpierw Pawlakowi, który miał go namawiać do zaniechania egzekwowania prawa zabraniającego łączenia kierowniczych stanowisk w państwie z pobieraniem dodatkowego wynagrodzenia poza zatrudnieniem na wyższych uczelniach. Wbrew sugestii premiera w październiku 1994 r. Cimoszewicz powiadomił o swoich ustaleniach Sejm. Tym samym był pierwszym politykiem, który zwrócił uwagę na ten szkodliwy dla interesów państwa i jego bezpieczeństwa ekonomicznego problem. Taki sposób myślenia obcy był wówczas politykom wywodzącym się z obozu Solidarności. Nazwa „czyste ręce” została tym działaniom nadana przez dziennikarzy nawiązujących do antykorupcyjnych działań włoskiego prokuratora Antonio Di Pietro. Cimoszewicz podjął też prace nad ustawą antykorupcyjną (Nowakowski i in. 2012: 184; Sadecki 2009: 161; Cimoszewicz, Werner: 76–77, 79).

Cimoszewicz wymuszała na sądach reagowanie na skargi redakcji „NIE” na łamanie prawa prasowego polegające na odmowie udzielania odpowiedzi na pytania redakcji dotyczące różnych zjawisk patologicznych. Do tego czasu urzędy i sądy wbrew prawu prasowemu miały ignorować podobne pisma redakcji (Cimoszewicz, Werner: 80). Dalszych badań wymaga udział polityków SLD w procesie legislacyjnym dotyczącym ważnych dla bezpieczeństwa wewnętrznego ustaw, m.in. z 16 IV 2004 r. o ochronie przyrody czy z 29 I 2004 r. – prawie o zamówieniach publicznych. Z tym, że skierowany do Sejmu projekt tej ustawy w dużej części został przygotowany przez poprzedni gabinet Hanny Suchockiej (Rydlewski: 73).

Z uwagi na brak wpływu na resort spraw wewnętrznych nie można z SLD wiązać sprawy korupcyjnej w policji poznańskiej, zainicjowanej w czerwcu 1994 r. cyklem artykułów opublikowanych w „Gazecie Wyborczej”. Sprawa była o tyle głośna, że dotyczyła także ówczesnego komendanta głównego nadinsp. Zenona Smolarka, który zachował się honorowo, składając rezygnację. Brak zdecydowanych działań polegających na udzieleniu mu poparcia lub odwołania ze stanowiska obciąża wyłącznie ówczesnego premiera W. Pawlaka (Dudek 2013: 303).

Gabinet koalicyjny Józefa Oleksego

Realny wpływ na politykę bezpieczeństwa wewnętrznego SLD uzyskał w gabinecie koalicyjnym J. Oleksego. Oleksy w oświadczeniu z 3 III 1995 r. w sprawie proponowanego składu i programu Rady Ministrów zwrócił uwagę na bezpieczeństwo obywateli, mówiąc: „Ludzie chcą mieć pewność, że nie muszą żyć i pracować w strachu przed przestępczością kryminalną i gospodarczą. Chcą wiedzieć, że bezpiecznie wrócą z pracy do domu, że nie zostaną okradzeni lub napadnięci, że nie będą zmuszani do opłacania się i dzielenia swoim dochodem” a „bezpieczeństwo obywateli w sposób jednoznaczny łączy się z bezpieczeństwem państwa”.

Według J. Wiatra Oleksy mówią, że to „przestępca ma się czuć zagrożony, a nie obywatel”, wskazał na rolę bezpieczeństwa obywateli w programie jego rządu i dążenie do odwrócenia pogarszającej się sytuacji. Wiatr wiąże te słowa ze wzrostem liczby zabójstw, rozbojów, kradzieży z włamaniem i podpałen w latach 1989–1993 (Wiatr 1998: 79). Według Wiatra państwo, które nie jest w stanie zapewnić bezpieczeństwa, pośrednio jest winne łamaniu praw człowieka.

Oleksy był pierwszym premierem, który wskazał na zainteresowanie obcych wywiadów Polską. Stwierdził, że jest ona terenem tranzytu narkotyków, miejscem prania brudnych pieniędzy i nasilającej się aktywności międzynarodowych grup przestępczych. Walka z tymi zjawiskami wymagała skoordynowanych działań służb państwowych właściwie przygotowanych i dysponujących niezbędnymi uprawnieniami. Nie zapowiadał zmian w służbach, ale zadeklarował wprowadzenia ustawowej ochrony danych osobowych i tajemnicy państwowej.

Bardzo ważne było jego stwierdzenie, że jego gabinet „musi mówić jednym głosem” i nie ma w nim miejsca na „tzw. resorty prezydenckie czy też ministerstwa tej czy innej partii”. Oznaczało to zdecydowane zastopowanie dotychczasowej praktyki narzucania rządowi ministrów przez prezydenta. Zapowiedział, że kara musi pełnić rolę profilaktyczną, co można przyjąć jako wytyczne dla polityki karnej (Dudek 2013: 407; Nowakowski i in. 2012: 179, 409–410, 412).

Nieco odmiennie Oleksy przedstawił działania rządu w informacji z 8 VI 1995 r. o realizacji zamierzeń programowych. Na pierwszym miejscu wymienił zapewnienie bezpieczeństwa obywateli poprzez przygotowanie i wdrażanie pakietu przedsięwzięć, do których zaliczył zmiany kadrowe w policji, powołanie w policji i UOP nowych ogniw, skierowanie doraźnej pomocy budżetowej na walkę z przestępczością zorganizowaną. Deklaracja ta dotyczyła powołania Biura ds. Przestępczości Zorganizowanej. Powiedział: „W systemie specjalnego monitorowania rozpatrywane

są kolejne posunięcia w walce z przestępczością”, dotyczące przemytu i kradzieży samochodów, przeciwdziałaniu przestępczości zorganizowanej i terroryzmowi kryminalnemu oraz zapewnienia porządku i spokoju w miejscach publicznych. Prawdopodobnie dotyczyło to prac nad działaniami policji pod przykryciem (Łatkowski, Pytlakowski 2012: 22, 31–32). Zapowiedział przedłożenie Sejmowi pakietu ustaw policyjnych. Poinformował izbę poselską o przyjęciu przez rząd projektu ustawy o zapobieganiu narkomanii i zwalczaniu nielegalnego obrotu narkotykami, który „tworzy zwarty system działań prewencyjnych i wychowawczych oraz norm prawnych, które stanowiąc będą ważny instrument przeciwdziałania zagrożeniom społecznym wiążącym się z narkotykami” (Nowakowski i in. 2012: 416). Był to pierwszy poważny pakiet działań zmierzających do ograniczenia przestępczości zorganizowanej. Rozwinięcie tej myśli znajdujemy u Wiatra, który pisał, że nie wystarczy zwiększyć wydatków na policję, ale trzeba dać jej prawo pozwalające walczyć z przestępczością. Wskazał na przepisy, w myśl których policjant bał się użyć broni i narażał życie. Wskazał na konieczność wzmocnienia ochrony prawnej funkcjonariuszy i pracowników wymiaru sprawiedliwości (Wiatr 1998: 80).

Gabinet koalicyjny Oleksego ignorował ostrzeżenia związane z SLD J. Wiatra, który stwierdził, że po wprowadzeniu w 1988 r. moratorium na wykonywanie kary śmierci najgroźniejsi przestępcy nie są skutecznie izolowani od społeczeństwa, a skazywani na 25 lat pozbawienia wolności mogą uzyskać przedterminowe zwolnienie. Postulował wprowadzenie kary bezwzględniego dożywotniego pozbawienia wolności oraz poszerzenie prawa obywateli do obrony koniecznej i skutecznej ochrony świadków obawiających się zeznawać w obawie przed zemstą przestępców. Wskazał na zagrożenia wynikające z dostępu przestępców do danych osobowych i adresów świadków (Wiatr 1998: 80–81). Oleksy dostrzegł zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego wynikające z konfliktu w Czeczenii, tym bardziej że emigrujący od grudnia 1994 r. przez Polskę na zachód Czeczenii po zatrzymaniu w krajach UE byli odsyłani do Polski (Nowakowski i in. 2012: 183).

Oleksy był pierwszym premierem, który nie dał sobie narzucić wszystkich ministrów prezydenckich. Rolę Wałęsy ograniczono do wskazania trzech kandydatur na szefów MON i MSZ w zamian za pozostawienie Andrzeja Milczanowskiego na czele MSW. Jedną z konsekwencji tego było zbieranie poparcia dla reelekcji Wałęsy z użyciem nacisków m.in. w Jednostkach Nadwiślańskich MSW (Dudek 2013: 337).

Za rządów koalicji SLD-PSL wzmocniono nadzór parlamentarny nad służbami specjalnymi. Uchwałą z 27 IV 1995 r. w sprawie zmiany regulaminu Sejmu parlament powołał funkcjonującą do dziś sejmową

Komisję do spraw Służb Specjalnych, która miała się zajmować Urzędem Ochrony Państwa i Wojskowymi Służbami Informacyjnymi.

Sprawy bezpieczeństwa były przedmiotem powołanego przez Radę Ministrów 7 III 1995 r. zespołu ds. bezpieczeństwa publicznego i walki z przestępczością, nad którym przewodnictwo objął premier. Kontynuował prace Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów, który 5 VII 1995 r. wysłuchał informacji ministra spraw wewnętrznych o stanie bezpieczeństwa w kraju. Stwierdził on wówczas, że „coraz bardziej wyraziste” są stosunki świata przestępczego z przedstawicielami władzy.

Gabinet koalicyjny Włodzimierza Cimoszewicza

Bardzo dużo miejsca bezpieczeństwu wewnętrznemu poświęcił w *exposé* z 14 II 1996 r. W. Cimoszewicz, który powiedział: „Wzrost przestępczości przybrał niepokojące rozmiary. Rosnąca liczba popełnianych przestępstw oraz groźne tendencje polegające na szybkim wzroście liczby przestępstw najpoważniejszych rodzajów, w tym przeciwko życiu, pojawienie się przestępczości zorganizowanej i mającej powiązania międzynarodowe, wreszcie budowanie przez świat przestępczy silnych podstaw finansowych dla swoich działań stanowią wyzwanie dla państwa. [...] Należy uznać obecny stan rzeczy za wymagający zdecydowanie bardziej energicznych działań dla poprawy bezpieczeństwa wewnętrznego naszego kraju i zapewnienia jego mieszkańcom spokoju. [...] Niezbędna jest bardziej skuteczna, oparta na większej dyscyplinie i wyższych kwalifikacjach praca służb odpowiedzialnych za walkę z przestępczością. [...] Stawiając własnym służbom wyższe wymagania rząd oczekuje od innych instytucji niezbędnej współpracy. Dotyczy to m.in. banków i innych instytucji finansowych. Walka z przestępczością to nie tylko wykrywanie i karanie sprawców naruszeń prawa, ale także skuteczne uniemożliwienie im wykorzystywania środków pochodzących z działań sprzecznych z prawem. [...] O prawdziwym przełomie w walce z przestępczością będzie można mówić dopiero wtedy, gdy odpowiedzialne za to zadanie służby państwa uzyskają szerokie poparcie społeczne. Z przychylnością należy odnieść się do różnych form obywatelskiego działania na rzecz bezpieczeństwa najbliższego otoczenia, własnego osiedla czy miejscowości. [...] Tegoroczny budżet państwa przewiduje wzmocnienie finansowe i kadrowe resortu spraw wewnętrznych. Rząd będzie oczekiwał, że dodatkowe środki przyniosą wyższą jakość i skuteczność działania. Po latach dyskusji nadchodzi czas na dokończenie zapoczątkowanej w 1990 r., później zatrzymanej, reformy resortu spraw wewnętrznych. W ministerstwie tym skoncentrowana jest bez racjonalnego powodu zbyt

duża władza i jest to władza ciągle jeszcze nie poddana skutecznej, demokratycznej kontroli. [...] W toku prac parlamentu nad reformą centrum administracyjnego rząd przedstawi w formie autopoprawki odpowiednie propozycje. Będą one zakładały m.in. wyłączenie z tego resortu Urzędu Ochrony Państwa i podporządkowanie go bezpośrednio premierowi. [...] Już dzisiaj należy wzmocnić kontrolę parlamentu nad służbami specjalnymi. Jej skuteczność będzie jednak zależała od zagwarantowania, że jedynym odniesieniem będą interesy państwa, a nie uwikłanych w nieustanne spory ugrupowań politycznych” (Nowakowski i in. 2012: 442).

Sporo uwagi poświęcił służbom specjalnym, stwierdzając: „Nie do zaakceptowania jest sytuacja, w której służby specjalne same określają swoje zadania i same rozliczają się z ich realizacją. Definiowanie tych zadań należy do rządu”. Zapowiedział przeprowadzoną wkrótce reformę MSW: „Jako premier rządu udzielę ministrowi spraw wewnętrznych pełnego poparcia i pomocy w skutecznym przygotowaniu i przeprowadzeniu reformy resortu spraw wewnętrznych oraz w działaniach na rzecz obrony prawa i spokoju obywateli” (Nowakowski i in. 2012: 443).

Cimoszewicz zapowiedział reformowanie wymiaru sprawiedliwości w celu zwiększenia efektywności i faktycznej niezależności sądów i prokuratury, stwierdzając: „Warunkiem zbudowania demokratycznego państwa prawa jest sprawne funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości opartego na zasadzie niezawisłości sędziów oraz niezależności sądów i prokuratury oraz poszanowanie działań i decyzji Trybunału Konstytucyjnego i rzecznika praw obywatelskich, zwłaszcza wtedy, gdy urzędy te wskazują na przypadki naruszania prawa. Przestrzeganie konstytucyjnych gwarancji tych wartości stanowi obowiązek wszystkich organów państwa. [...] Niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania państwa i gospodarki znaczące usprawnienie sądownictwa wymaga stworzenia mu warunków dostosowawczych do zadań. [...] W najbliższych latach stworzyć należy też warunki dla prawidłowego funkcjonowania więziennictwa. Spełnienie jego zadań resocjalizacyjnych zależy m.in. od zapewnienia pracy dla osób skazanych” (Nowakowski i in. 2012: 443).

Żaden z premierów nie przedstawił równie szerokiego programu reform, w tym tak bliskich lewicowej koncepcji polityki, polegającej na zwiększeniu aktywności w tym zakresie samorządu terytorialnego. Cimoszewicz przez skuteczną walkę z przestępczością zorganizowaną rozumiał pozbawianie sprawców owoców przestępczości. Wymagało to współdziałania organów państwa, w tym banków i innych instytucji finansowych (Nowakowski i in. 2012: 188).

W gabinecie koalicyjnym Cimoszewicza ministrem spraw wewnętrznych został Zbigniew Siemiątkowski, a sprawiedliwości – Leszek Kubicki. 1 I 1997 r. rządząca koalicja doprowadziła do przyłączenia

resortu administracji do MSW, a wyłączony z niego Urząd Ochrony Państwa (UOP) podporządkowano bezpośrednio premierowi. Nowym szefem resortu spraw wewnętrznych został Leszek Miller. Bieżący nadzór nad UOP Cimoszewicz powierzył ministrowi Zbigniewowi Siemiatkowskiemu (Dudek 2013: 354, 356).

Sprawdzianem dla MSW było zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w czasie wizyty papieża Jana Pawła II (31 V – 10 VI 1997), który odwiedził 12 miast, a w spotkaniach z nim brało udział 6,2 mln osób. Kolejnym testem sprawności w zakresie zarządzania kryzysowego była powódź spowodowana silnymi opadami w dniach 3–10 VII 1997 r. w południowej Polsce oraz w Czechach i Austrii. Premier na zalanych terenach pojawił się 7 lipca, zanim sytuacja stała się dramatyczna. Powiedział wówczas: „To jest kolejny przypadek, kiedy potwierdza się, że trzeba być przezornym i trzeba się ubezpieczać, a ta prawda jest ciągle mało powszechna”. Powódź pochłonęła 55 ofiar śmiertelnych, a straty materialne szacuje się na 12 mld zł. W działaniach brało udział 170 tys. funkcjonariuszy różnych służb. Walka z powodzią kosztowała 12 mld zł, a w ciągu 2 tygodni przygotowano projekty około 20 ustaw (Nowakowski i in. 2012: 190, 467; Sadecki 2009: 169). W czasie powodzi dotkliwy okazał się brak systemu inicjowania, programowania i koordynowania zarządzania kryzysowego. W tej sytuacji na mocy specjalnych ustaw podejmowano akcje ratownicze, a w celach organizacyjnych powołano specjalny urząd ministra (Rydlewski 2010: 72).

Z inicjatywy rady ministrów uchwalono szereg ważnych dla bezpieczeństwa i porządku publicznego ustaw. Na mocy ustawy z 8 VIII 1996 r. o zmianie ustaw: o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej i niektórych innych ustaw (DzU nr 106, poz. 498) wojewodzie przyznano prawo koordynowania i zapewnienia współdziałania wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia i zdrowia ludzi, zagrożenia środowiska, utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa państwa. Wzmocniono pozycję wojewody, przekazując mu zadania realizowane przez służby i inspekcje, które odąd działały z jego upoważnienia (Cielecki 2007: 33; Sarnecki 1999: 32–34). W związku z powodzią 15 VII 1997 r. Rada Ministrów przyjęła pakiet projektów 22 ustaw, w tym przekazanie uprawnień Żandarmerii Wojskowej przysługujących dotychczas policji (Nowakowski i in.: 473).

Do najważniejszych należy przyjęta 29 VIII 1997 r. ustawa o strażach gminnych (miejskich). Uchwalone 27 VI 1997 r. ustawa o partiach politycznych i 21 VIII 1997 r. ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne miały le-

piej chronić bezpieczeństwo ekonomiczne państwa i były kontynuacją prowadzonej przez Cimoszewicza w gabinecie koalicyjnym Pawłaka akcji „czyste ręce” (Rydlewski 2010: 73). Ustawa z 21 VIII 1997 r. zyskała poparcie polityków lewicowych, m.in. w związku z wynikającym z badań opinii publicznej przekonaniem społeczeństwa o wysokim poziomie korupcji. Przywiązywano do niej dużą wagę, ponieważ inicjatywa „czyste ręce” ugrzęzła „na mieliznach niejasnego lub zbyt liberalnego prawa”. Na lewicy pojawił się nawet postulat wprowadzenia zakazu przechodzenia administracji publicznej do działalności gospodarczej w spółkach pracujących w obszarze, który był domeną takiej osoby w czasie pełnienia służby publicznej (Wiatr 1998: 97–98). Przyjęta 22 VIII 1997 r. ustawa o ochronie osób i mienia ograniczyła dostęp do zawodu pracownika ochrony osób przypadkowych. Wprowadzała zasady ochrony obiektów wymagających jej ze względu na bezpieczeństwo państwa i ludności. Stanowiła podstawę prawną działania Służby Ochrony Metra i Służby Ochrony Lotniska. Afera Oleksego przyczyniła się do uchwalenia w kwietniu 1997 r. wbrew SLD ustawy lustracyjnej (Dudek 2013: 352).

29 VIII 1997 r. weszła w życie ustawa o ochronie danych osobowych, która była pierwszym aktem prawnym implementowanym z prawa europejskiego. Warto zauważyć, że uchwalona za rządu Cimoszewicza konstytucja zawiera szereg fundamentalnych norm prawnych dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego, w tym prawo każdego obywatela do składania skargi do Trybunału Konstytucyjnego (Sadecki:177–178).

Odrębnego zaznaczenia wymaga rola SLD w redakcji i uchwaleniu Konstytucji z 2 IV 1997 r. Tm samym należy jej przypisać opowiedzenie się za powierzeniem Radzie Ministrów bezpieczeństwa wewnętrznego (art. 146) oraz powołaniu pozbawionej realnego znaczenia Rady Bezpieczeństwa Narodowego.

Gabinet koalicyjny Leszka Millera

W podpisanej 9 X 2001 r. przez Leszka Millera, Jarosława Kalinowskiego i Marka Pola umowie koalicyjnej SLD, PSL i UP przewidziano poprawę bezpieczeństwa wewnętrznego kraju (Dudek 2013: 445). Nowy szef rządu ogłoszone 25 X 2001 r. *exposé* rozpoczął od surowej krytyki poprzedników. Jeden z zarzutów dotyczył bezpieczeństwa wewnętrznego: „Trudno było znaleźć miesiąc bez skandalu, podejrzeń o korupcję, przykładów prywaty i kłótni o władzę”. Bezpieczeństwo obywateli wymienił jako czwarte zadanie Rady Ministrów przy udziale realizacji inicjatyw obywatelskich: „Promować będziemy obywatelskie inicjatywy na

rzecz porządku i ładu publicznego. Szerokie, stosownie zorganizowane grupy społecznego wsparcia mogą stanowić skuteczne zaplecze policji w walce z przestępczością. W policji zamierzamy wprowadzić system rejestrowy, który uprości dokumentowanie drobnych spraw”. Zapowiedział stworzenie i rozwijanie systemów informatycznych w celu zwiększenia skuteczności pracy policji oraz centralnego rejestru pojazdów i kierowców i Krajowego Centrum Informacji Kryminalnej. Miller planował dokonać zmiany organizacyjne w policji polegające na ograniczeniu zbędnej i czasochłonnej biurokracji. Zapowiedział wzmocnienie CBS. Deklarował „bezkompromisową walkę z przestępcami bez względu na to kim są”. Zapowiedział poprawę współpracy organów ścigania z wymiarem sprawiedliwości. Ograniczanie się do zaostżenia sankcji karnych uważał za niewystarczające. Konieczna było też szybkość i sprawność orzekania kar: „Zaostrzeniu ulec powinny sankcje karne w stosunku do sprawców przestępstw najbardziej brutalnych, także jeżeli są nieletni, wobec przestępczości zorganizowanej i korupcyjnej, łącznie z konfiskatą nielegalnie zdobytego mienia”. Opowiadał się za wzmocnieniem ochrony świadka przestępstwa (Nowakowski i in. 2012: 359, 540, 544).

W gabinecie koalicyjnym Millera resort sprawiedliwości objęła Barbara Piwnik, a Krzysztof Janik został szefem MSWiA. Premier chciał wykorzystać popularność Piwnik, jaką zdobyła dzięki kilku prowadzonym przez siebie głośnym sprawom w Sądzie Okręgowym w Warszawie, ale już w lipcu 2002 r. odwołał ją, powołując na jej miejsce Grzegorza Kurczuka (Dudek 2013: 446, 483). Niezgodnie z prawem poseł Siemiątkowski został pełniącym obowiązki szefa UOP dłużej niż dopuszczała ustawa. W tym czasie dokonano głębokich zmian kadrowych na stanowiskach kierowniczych w centrali i delegaturach. Z inicjatywy Rady Ministrów ustawą z 24 V 2002 r. zlikwidowano UOP, powołując w jego miejsce Agencję Wywiadu i Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Na czele ABW stanął Andrzej Barcikowski, a AW – Siemiątkowski. Opozycja krytykowała nieprzyjęcie do tych służb 420 funkcjonariuszy UOP, którzy trafili tam w latach 90., głównie za rządów prawicy. Oznaczało to zwolnienie z pracy 8% dotychczasowego stanu osobowego UOP. Krytykowano powołanie na stanowiska kierownicze osób, które wcześniej były w służbach specjalnych PRL, np. zastępcę szefa ABW Pawła Pruszyńskiego. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 IV 2004 r. wskazywał, że wszystkie zaskarżone artykuły ustawy o powołaniu ABW i AW były niezgodne z konstytucją a funkcjonariuszy UOP zwolniono z naruszeniem prawa, i spowodował zmianę art. 23 ustawy o ABW i AW. Wbrew wcześniejszym zapowiedziom nie rozdzielono WSI na kontrwywiad oraz wywiad i tego drugiego nie włączono do AW. Nowym szefem WSI został gen. Marek Dukaczewski.

Przyjęty na wniosek szefa MSWiA 28 VIII 2002 r. Krajowy Program „Bezpieczna Polska” zawierał priorytety w działaniu na rzecz bezpieczeństwa obywateli. Jako podstawowe warunki jego realizacji wskazano ograniczenie źródeł przestępczości, poprawę ochrony ofiar i świadków, zaostrzenie kar za najpoważniejsze przestępstwa. Ponadto przyjęto takie programy wieloletnie, jak: Narodowy Plan Działania na rzecz Dzieci 2004–2012 „Polska dla dzieci” i Krajowy Program Zwalczania i Zapobiegania Handlu Ludźmi na lata 2005–2006. Wykonując ustalenia przewidziane w 2001 r. w Durbanie w traktacie Światowej Konferencji ONZ, zaliczającej zwalczanie dyskryminacji rasowej do naczelných zadań państw, 18 V 2004 r. rząd wprowadził w życie Krajowy Program Przeciwdziałania Rasowej Dyskryminacji, Ksenofobii i Związanej z Nimi Nietolerancji na lata 2004–2009.

Już za rządów gabinetu koalicyjnego nasiliły się zachowania anarchistyczne w Sejmie. Straż Marszałkowska nad ranem 17 X 2002 r. na polecenie marszałka Marka Borowskiego siłą usunęła okupującego trybunę posła Ligi Polskich Rodzin Gabriela Janowskiego. Następnego dnia grupa posłów z Samoobrony otoczyła na trybunie ministra skarbu Wiesława Kaczmarska (Dudek 2013: 474). Na wizerunku parlamentu zaciążyli posłowie uwikłani w różne afery, np. Renata Beger z Samoobrony usunięta z komisji śledczej w sprawie Rywina w związku z podejrzeniem o fałszowanie list wyborczych (Dudek 2013: 493; Krasowski 2014: 158–159).

Leszek Miller ma na swoim koncie błędne lub tylko kontrowersyjne decyzje personalne. Do takich zalicza się powołanie na wiceministra spraw wewnętrznych i administracji Z. Sobotki, który ujawnił tajne informacje dotyczące planów działania CBS w ramach rozpracowania operacyjnego „Elita”, w tym zatrzymania członków zorganizowanej grupy przestępczej w Starachowicach powiązanej z lokalnymi działaczami SLD. W celu oczyszczenia sytuacji rozwiązano starachowicką organizację SLD i usunięto ponad połowę jej członków. Za łapówki zostali skazani na pozbawienie wolności działacze SLD Leszek Pogan i Stanisław Dolata, zarzut oszustwa podatkowego postawiono Jerzemu Jędykiewiczowi, szefowi SLD na Pomorzu. Na wizerunku rządu negatywnie zaciążyło zatrzymanie przez funkcjonariuszy UOP Andrzeja Modrzejewskiego, prezesa PKN Orlen, pod zarzutem ujawnienia poufnych informacji, gdy był prezesem NFI. 28 V 2004 r. powołano w tej sprawie sejmową komisję śledczą (Dudek 2013: 496, 501).

W czasie kierowania gabinetem koalicyjnym przez Millera przyjęto szereg ważnych dla bezpieczeństwa wewnętrznego ustaw, np. 18 IV 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, a 3 VII 2002 r. o prawie lotniczym. 28 X 2002 r. Sejm przyjął ustawę o przewozie drogowym towarów nie-

bezpiecznych. Nałożyła ona na przedsiębiorców wykonujących taki transport obowiązek stosowania oznaczeń doradcy ds. bezpieczeństwa w transporcie towarów niebezpiecznych, do którego należy m.in. sporządzanie rocznego sprawozdania dla wojewody, a temu ostatniemu powierzyła nadzór nad przewozem drogowym takich towarów (Karapyta 2010: 78).

Rząd Leszka Millera

Po zdymisjonowaniu 3 V 2003 r. członków koalicyjnej partii PSL powstał rząd Leszka Millera, który co prawda 13 VI 2003 r. uzyskał w Sejmie wotum zaufania, ale dla realizacji swoich celów musiał szukać doraźnego wsparcia w partiach opozycyjnych. 21 I 2004 r. wicepremierem i szefem MSW został Oleksy, zastępując na tym stanowisku Janika (Dudek 2013: 498). 9 VII 2003 r. uchwalono ustawę o WSI (Nowakowski i in.: 207).

W tym czasie dochodziło do burzliwych, połączonych z niszczeniem mienia demonstracji. 11 IX 2003 r. 6 tys. górników zdewastowało elewację Ministerstwa Gospodarki i 7 samochodów. Rannych zostało 62 policjantów. Doszło do kilku incydentów niemających jednak istotnego znaczenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego w państwie. Latem 2005 r. grupa chuliganów napadła w Warszawie dzieci rosyjskich dyplomatów. W odwecie na początku sierpnia w Moskwie pobito trzech Polaków (Dudek 2013: 461, 479–480). Prawdopodobnie tego typu zdarzenia miały wpływ na spadek zaufania do policji z 62% w 2002 r. do 56% z 2004 r. (Leszczyński 2010: 83).

Rząd Marka Belki

Marek Belka kierował pierwszym lewicowym „rządem technicznym”, niemającym szerszego zaplecza politycznego, który jednak odwoływał się do wartości SLD i był z tą partią identyfikowany, dlatego zasługuje na uwzględnienie. W *exposé* z 14 V 2004 r. M. Belka korupcję i brutalizację życia zaliczył obok biedy, bezrobocia i złego funkcjonowania służby zdrowia do największych problemów. Problem służb specjalnych wymagał według niego autentycznego dialogu z opozycją (Nowakowski i in. 2012: 581, 587; Dudek 2013: 505). W kolejnym *exposé* z 24 VI 2004 r. bezpieczeństwu wewnętrznemu poświęcił więcej miejsca. Wspominając o sprawie Orłenu, powiedział: „Będę zdecydowanie przeciwdziałal próbom wykorzystania służb specjalnych do celów nie związanych

z ich ustawowymi zadaniami. Zapewnię także niezależność i odpowiedni dystans od ugrupowań politycznych” (Nowakowski i in. 2012: 591).

W jego rządzie szefem MSW został Ryszard Kalisz, a sprawiedliwości Marek Sadowski, który dzięki immunitetowi przez dziesięć lat unikał odpowiedzialności za spowodowanie wypadku drogowego. Dopiero 6 IX 2004 r. został odwołany ze stanowiska. Zastąpił go Andrzej Kalwas, który zapewnił dalszą ochronę prawną swojemu poprzednikowi, mianując go prokuratorem krajowym (Dudek 2013: 509–510). Do kultury politycznej zaliczyć należy wystosowanie przez Ryszarda Kalisza listu pożegnalnego z okazji zakończenia pełnienia urzędu ministra (Kalisz 2005: 12). Na konto rządu Belki można zapisać przyjęcie 29 VII 2005 r. przygotowanej przez Izabelę Jarugę-Nowacką ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Kalisz, Kotowski 2012: 125). Sukcesem obu rządów było uzyskanie decyzji o wprowadzeniu Polski do strefy Schengen, a ministra Kalisza – wyznaczenie w Warszawie siedziby Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex) (Kalisz, Kotowski 2012: 166–167).

Na wizerunku SLD zaciążyła wówczas afera korupcyjna byłego wojewody i szefa SLD w Łodzi posła Andrzeja Pęczaka. Sprawa nie dotyczyła bezpośrednio rządu Belki, ale ponieważ był on z nadania SLD, wpływała na jego notowania w opinii publicznej. Podobną rolę odegrała także sejmowa komisja śledcza ds. Orlenu. Padały zarzuty ujawniania informacji niejawnych, przekraczanie kompetencji.

Wnioski

Gabinety koalicyjne, w skład których wchodził SLD, przyjęły i doprowadziły do uchwalenia szeregu ważnych dla bezpieczeństwa wewnętrznego ustaw dotyczących praktycznie wszystkich dziedzin życia publicznego. Podejmowały działania zmierzające do poprawy jakości funkcjonowania instytucji publicznych. Nie próbowały decentralizować zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym, ale też nie centralizowały decyzji w tym zakresie. Dokonały natomiast zmian organizacyjnych zmierzających w kierunku dekoncentracji administracji bezpieczeństwa wewnętrznego. Podczas podejmowania decyzji kadrowych bardzo często kierowały się kryteriami partyjnymi, co było zresztą praktyką wszystkich gabinetów. Nie straszyły społeczeństwa zagrożeniem przestępczością w celu uzyskania doraźnych celów politycznych. W sumie prowadziły słabo medialną, bardzo racjonalną politykę bezpieczeństwa wewnętrznego, nie zyskując dzięki temu kapitału poli-

tycznego, a afery, jakie w czasie sprawowania władzy przez te gabinety wybuchwały, były zręcznie wykorzystywane przez opozycję i osłabiały ich pozycję polityczną.

Bibliografia

- Cielecki T., 2007, *Koordynacja systemu zapobiegania przestępczości przez samorządy lokalne* [w:] *Samorząd a Policja. Kształtowanie bezpieczeństwa lokalnego*, red. A. Szymaniak, Poznań.
- Cimoszewicz W., Werner A., 2012, *Nieoficjalnie*, Konstancin.
- Dudek A., 2013, *Historia polityczna Polski 1989–2012*, Kraków.
- Kalisz R., 2005, *Testament ministra*, „Policja 997”, nr 7.
- Kalisz R., Kotowski K., 2012, *Z prawa na lewo. Osobisty alfabet Kalisza*, Warszawa.
- Karapyta M., 2010, *Zadania wojewody w kształtowaniu bezpieczeństwa w województwie* [w:] *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów.
- Krasowski R., 2014, *Czas gniewu. Rozkwit i upadek imperium SLD*, Warszawa.
- Latkowski S., Pytlakowski P., 2012, *Biuro tajnych spraw. Kulisy Centralnego Biura Śledczego*, Warszawa.
- Leszczyński T.Z., 2010, *Diagnoza podstawą procesu planowania strategicznego w obszarze bezpieczeństwa publicznego* [w:] *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów.
- Nowakowski Z., Protasowicki I., Rajchel J., Szafran H., 2012, *Rola premierów RP w polityce bezpieczeństwa państwa po 1989 roku*, Warszawa.
- Rydlewski G., 2010, *Lewica w rządach i rządzeniu w III RP* [w:] *Lewica w praktyce rządzenia*, red. D. Waniek, Toruń.
- Sadecki J., 2009, *Trzynastu. Premierzy wolnej Polski*, Kraków.
- Samecki P., 1999, *Właściwość organów terenowych w sprawach porządku i bezpieczeństwa publicznego w nowej strukturze lokalnej władz publicznych* [w:] *Zapobieganie przestępczości w społecznościach lokalnych*, red. J. Czapska, W. Krupiarz, Warszawa.
- Wiater J., 1998, *Nie zmarnowaliśmy tych lat. Sejm, Rząd, lewica (1993–1997)*, Toruń.

INTERIOR SECURITY POLICY OF THE DEMOCRATIC LEFT ALLIANCE

Abstract

The Democratic Left Alliance implemented an ambitious interior security policy in fighting with corruption and administrative modernization. This programme was only in part of a left-wing nature, but it was also the result of current needs. This program was controlled by journalists, who at times exaggerated its errors and failure.

Key words: Interior security, security policy, Democratic Left Alliance.