



UNIWERSYTET OPOLSKI

Instytut Nauk o Polityce i Administracji

PRACA DOKTORSKA

Witold Graca

**CYWILNE SŁUŻBY SPECJALNE W SYSTEMIE
POLITYCZNYM PAŃSTWA DEMOKRATYCZNEGO –
POMIĘDZY APOLITYCZNOŚCIĄ A UPOLITYCZNIENIEM.
PRZYPADEK POLSKI**

**CIVIL SPECIAL SERVICES IN THE POLITICAL SYSTEM OF A DEMOCRATIC
STATE – BETWEEN APOLITIVITY AND POLITIZATION. THE CASE OF POLAND**

Praca napisana pod kierunkiem
Promotora dr hab. Kamila Minknera, prof. UO

Opole 2022

Streszczenie

Cywilne służby specjalne w każdym kraju stanowią bardzo ważny, jeśli nie kluczowy, element systemu bezpieczeństwa państwa, tak w aspekcie wewnętrznym, jak również międzynarodowym. W odróżnieniu od służb wojskowych ich zadania są z reguły dużo szersze i częściej ingerują w wolności obywatelskie, czy wręcz mogą być potencjalnym zagrożeniem dla demokracji z uwagi na cele i sposoby działania. Cywilne służby o charakterze kontrwywiadowczym przeciwdziałają takim zagrożeniom jak np. terroryzm, działalność obcych wywiadów, ujawnianie informacji chronionych, ochrona interesów ekonomicznych państwa czy zwalczanie przestępstw skierowanych przeciw porządkowi konstytucyjnemu danego kraju. Z kolei cywilne służby wywiadowcze wspierają politykę zagraniczną, a w przypadku mocarstw stanowią bardzo istotny element ukrytej rywalizacji o zasoby, informacje, technologie i wpływy. Rywalizacji, która często prowadzona jest przy pomocy bardzo brutalnych metod. Tak więc cywilne służby specjalne, nawet w demokracjach liberalnych, nie są wyłącznie segmentem w aparacie urzędniczym, lecz spełniają cele ważnego instrumentu w sprawowaniu władzy politycznej. Realnie są instytucją polityczną i od polityki zależną. Między innymi dlatego system cywilnych służb specjalnych w każdym państwie nie jest statyczny, ale ulega często dynamicznym, zależnym od celów i wartości politycznych elit rządzących, zmianom. Zwłaszcza w państwach o nieskonsolidowanej demokracji. Zmiany te dotyczą:

- służb jako organizacji, jedne ulegają likwidacji, inne są powoływane do życia;
- usytuowania poszczególnych służb w systemie;
- uprawnień, jakie służby posiadają;
- zadań, jakie przed nimi stawiają władze;
- struktur wykonawczych służb;
- struktury kadrowej poszczególnych organizacji.

Zmiany te powodowane są przez różne czynniki wewnętrzne i międzynarodowe, ale wszystkie są implementowane na mocy decyzji politycznych podmiotów, które w danej chwili sprawują władzę. Trwałość wprowadzonych zmian, bądź jej brak, związana jest ze zmieniającą się wewnętrzną sytuacją polityczną, ale i szerzej z dynamiką rozwojową całego systemu politycznego. Dotyczy to zwłaszcza tzw. nowych demokracji, w których autonomia instytucji nie jest wartością powszechnie uznaną przez elity polityczne.

Celem niniejszej pracy jest ukazanie służb specjalnych w dynamicznej interakcji z demokratycznym systemem politycznym, jak również opisanie i analiza uwikłań politycznych

służb specjalnych, powodów tych uwikłań, ich przebiegu i efektów politycznych. Podsystem służb specjalnych jest bardzo szczegółowo uporządkowany przy pomocy zhierarchizowanych norm prawnych: ustawy, rozporządzenia i przepisy wewnętrzne służb. Równocześnie należy stwierdzić, iż służby specjalne stanowią trudny obiekt badawczy, głównie ze względu na fakt funkcjonowania tych instytucji w ramach wyznaczonych przez przepisy o ochronie informacji niejawnych, które w praktyce uniemożliwiają poznanie kierunków pracy, metod, operacji, czy też zmian kadrowych w tych organizacjach. Bariera informacyjna jest zasadniczym determinantem mającym wpływ na jakość badań oraz stawiane wnioski. Problemy w zakresie swobodnego dostępu do informacji mają szczególny wpływ na jakość opisu, który jest niezbędnym składnikiem komparatystyki politycznej. Tego typu ograniczenia z założenia determinują nie tylko zakres badawczy, ale przede wszystkim sposób ujęcia problematyki służb specjalnych. Mając na uwadze tajność służb specjalnych postanowiłem paradoksalnie, zająć się z tym, co jawne w ich funkcjonowaniu. Z jednej strony, są to formalno – instytucjonalne aspekty ich organizacji; z drugiej – ujawnione w mediach działania służb.

W swojej pracy analizuję proces praktycznej realizacji zapisów prawnych dot. służb w życiu politycznym. Zestawiam stan *de iure* ze stanem *de facto*, innymi słowy poszukuję odpowiedzi na pytanie w jaki sposób nieco abstrakcyjnie i idealnie opisane zasady funkcjonowania służb specjalnych, w tym wymagana od nich apolityczność, zasady ich kontroli i nadzoru, ich uprawnienia oraz pragmatyka służbowa są realizowane w praktyce politycznej. Wyniki tego zestawienia zostały przedstawione w perspektywie rozwiązań w tym zakresie w innych państwach, ze szczególnym uwzględnieniem zachodnich, skonsolidowanych demokracji z jednej strony, z drugiej zaś z rozwiązaniami przyjętymi w tym zakresie w Republice Czeskiej ze względu na bliskość kulturową, geograficzną i historyczną. Początkowo chciałem się zająć porównaniem obu typów rozwiązań, ale już wstępne analizy wykazały, że różnice pomiędzy czeskimi a polskimi służbami są tak duże, że komparatystyka całościowa w odniesieniu do tych instytucji w zasadzie byłaby niemożliwa. Zadanie to okazało się niemożliwe, chociażby z tego względu, iż czeskie służby specjalne w przeciwieństwie do polskich są zupełnie pozbawione uprawnień dochodzeniowo – śledczych, takimi zagadnieniami jak ochrona informacji niejawnych czy cyberbezpieczeństwo zajmują się w Czechach cywilne urzędy a nad służbami specjalnymi została ustanowiona wielostopniowa, realna kontrola ze strony parlamentu. Innym celem pracy jest zwiększenie świadomości społecznej na temat zagrożeń związanych z upolitycznieniem służb specjalnych.

Problem badawczy podjęty w niniejszej pracy dotyczy rozpoznania i wyjaśnienia relacji pomiędzy stopniem konsolidacji demokratycznego państwa a jego służbami wywiadowczymi,

przy czym problem ten będzie analizowany przede wszystkim na przykładzie Polski. Główna hipoteza badawcza pracy w odniesieniu do wskazanego problemu badawczego ma charakter dwuczłonowy, ponieważ składa się z dwóch powiązanych ze sobą przypuszczeń. Hipoteza ta brzmi: Im niższy poziom konsolidacji systemu demokratycznego, tym niższy poziom profesjonalizmu oraz funkcjonalności służb specjalnych (w sensie zgodnej z prawem realizacji powierzonych zadań). Z kolei konsolidacja systemu demokratycznego wpływa na stabilizację w zakresie funkcjonalności służb specjalnych, a tym samym powoduje ograniczenie wpisanych immanentnie w służby specjalne tych sposobów działania, które mogą stanowić zagrożenie dla demokracji.

Jednym z najważniejszych parametrów, które pozwoliły ocenić stopień funkcjonalności i profesjonalizmu służb był zakres ich upolitycznienia. W pracy wykorzystałem dwa, swego rodzaju wskaźniki upolitycznienia. Pierwszym była instytucjonalno – formalna organizacja służb rozumiana nie tyle w kategoriach aktów normatywnych, ale określonych, intencjonalnie zaplanowanych i realizowanych decyzji politycznych. Drugim wskaźnikiem upolitycznienia służb były afery medialno – polityczne z ich udziałem. Można w uproszczeniu stwierdzić, że pierwszy wskaźnik odnosi się do sfery policy, a drugi do politics.

Chcąc zastosować wspomniane wskaźniki do weryfikacji głównej hipotezy badawczej postawiłem następujące pytania badawcze:

1. Jak zmieniały się strukturalno – funkcjonalne aspekty działania cywilnych służb specjalnych i ich polityczne znaczenie w omawianym okresie?
2. Jak zmieniała się pozycja i rola służb specjalnych w strukturze władzy wykonawczej i administracji państwowej w omawianym okresie?
3. Czy formalny system kontroli i nadzoru działalności służb specjalnych ze strony organów ustawodawczych w omawianym okresie okazał się skuteczny i funkcjonalny?
4. Czy kontrola ze strony sądów nad działaniami służb specjalnych w omawianym okresie była skuteczna ?
5. Jaka była rola w systemie kontroli społecznej nad działalnością służb specjalnych ze strony mediów oraz organizacji pozarządowych ?
6. Czy służby specjalne ulegały upolitycznieniu w omawianym okresie?
7. Czy służby specjalne były wykorzystywane do walki z opozycją polityczną?
8. Dlaczego po roku 1989 dochodziło do wielu afer politycznych z udziałem służb? Czy afery te mają jakieś wspólne przyczyny systemowe?
9. Czy w Polsce była możliwa budowa podsystemu cywilnych służb specjalnych opartego na innych zasadach?

10. Jaka jest specyfika polskich służb specjalnych na tle innych służb z państw demokratycznych?

Przedmiotem rozprawy są polskie, cywilne służby specjalne w procesie interakcji z ulegającym procesom naprzemiennej konsolidacji i dekonsolidacji systemem politycznym oraz ewolucja tych relacji w czasie a także praktyczne efekty oddziaływania systemu politycznego na służby. Polskie służby specjalne zostały ukazane w perspektywie porównawczej na tle rozwiązań w tym zakresie funkcjonujących w skonsolidowanych demokracjach takich jak USA, Wielka Brytania, Niemcy i Francja, państwach autorytarnych – Rosja, Białoruś i państwach określanych jako nowe demokracje. W tym ostatnim przypadku jako przykład posłużyła Republika Czeska. Ujęcie komparatystyczne pozwoliło na ukazanie cech charakterystycznych dla podsystemu polskich, cywilnych służb specjalnych, jak również wskazanie jego braków i niedoskonałości a także wykazanie na podstawie ewolucji czeskich służb specjalnych, iż możliwa była inna ścieżka rozwoju. Należy jednak podkreślić, że są to raczej przyczynki porównawcze niż pogłębiona komparatystyka, ponieważ ze wskazanych wcześniej powodów nie była ona możliwa.

Praca obejmuje zmiany w polskich, cywilnych służbach specjalnych w latach 1989 – 2018 z licznymi odniesieniami do lat późniejszych. Wynika to z faktu, iż w czasie po roku 2018 wiele z czasami bardzo dawnych, sięgających początku przemian demokratycznych afer z udziałem służb specjalnych, znajdowało swoje wyjaśnienie w salach sądowych. Rok 1989 stanowi naturalną cezurę czasową związaną ze zmianami ustrojowymi po upadku komunizmu. Druga cezura czasowa została wyznaczona w związku z tym, iż w roku 2018 weszło w życie Zarządzenie nr 163 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 września 2018 r. w sprawie nadania statutu Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, które w bardzo poważny sposób zmieniło strukturę organizacyjną tej służby, likwidując większość delegatur terenowych, co miało duży wpływ na osłabienie pozycji tej organizacji w stosunku np. do Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

Badania były prowadzone z perspektywy systemowej traktowanej bardziej jako sposób myślenia na temat badanych zagadnień niż jako ujednoczona metoda badawcza¹. Kluczowym pojęciem w związku z tym stało pojęcie interakcji, które oznacza wzajemne, powtarzalne

1 Ostatnio zresztą polscy teoretycy co raz częściej kwestionują analizę systemową jako metodę badawczą. Zob. np.: Z. Blok, *Spory wokół istoty i statusu metod badań politologicznych*, [w:] F. Pierchalski, M. Tobiasz, J. Ziółkowski (red.), *Wokół holistycznej interpretacji polityki. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. Hab. Mirosławowi Karwatowi*, Warszawa 2020, s. 437. Z powodu wysuwanych zastrzeżeń, w swojej pracy analizę systemową traktuję raczej jako pewną teoretyczną perspektywę opisu i wyjaśniania zjawisk politycznych, która umożliwia dobór odpowiednich metod badawczych.

oddziaływanie na siebie co najmniej dwóch składników systemu politycznego. Pojęcie interakcji jako podstawowej jednostki analizy odnosi się tak do relacji wewnątrz systemu politycznego, jak również do oddziaływań pomiędzy systemem politycznym a jego otoczeniem. Wzajemne relacje partii politycznych i służb specjalnych, a zwłaszcza powodowane tymi interakcjami zmiany w służbach specjalnych zostały potraktowane jako szczególnie wrażliwy wskaźnik poziomu konsolidacji demokracji.

W pracy zostały zastosowane różne teoretyczne metody przydatne w poznaniu naukowym, takie jak²:

1. Analiza, która polega na myślowym i faktycznym podziale jakiegoś przedmiotu badań na części składowe, aby poznać możliwie najlepiej każdą z nich, tzn. jej miejsce, funkcję i rolę w danej całości, aby na tej podstawie poznać lepiej całość i ustalić to, co jest ogólne i prawidłowe. Analiza powinna mieć charakter wielostronny. Na podsystem cywilnych służb specjalnych w Polsce składają się poszczególne służby: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW), Agencja Wywiadu (AW) i Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA). Składowe te zostały poddane analizie ze względu np. na swoją pozycję i rolę w strukturze władzy wykonawczej i administracji państwowej czy też strukturalno – funkcjonalne aspekty działania.

Szczególnym rodzajem analizy jako metody badawczej zastosowanej w pracy jest analiza porównawcza (komparatystyczna). Komparatystyka polityczna (inaczej metoda porównawcza) to jedna z podstawowych metod badawczych politologii, która polega na określeniu podobieństw i różnic co najmniej dwóch obiektów reprezentujących określoną klasę zjawisk, co pozwala na wyjście poza opis cech jednostkowych oraz na sformułowanie uogólnień stanowiących podstawę teorii. Badania porównawcze to takie, według których co najmniej dwa przypadki badane są co najmniej pod jednym względem. Metoda ta pomaga do osiągnięcia dwóch celów: zdefiniowanie badanego obiektu w sposób dający możliwość odróżnienia go od obiektów podobnych bądź pozornie tożsamy i określenie zróżnicowań występujących wewnątrz klasy badanych obiektów. Metoda porównawcza posłużyła do badania rozwiązań systemowych w zakresie służb specjalnych w innych krajach, w tym tych o zupełnie odmiennym systemie politycznym i zestawianiu ich z konstrukcją polskich służb specjalnych, ale była wykorzystywana także w węższym znaczeniu, kiedy porównywałem np. funkcjonowanie polskiego wywiadu w różnych momentach rozwojowych polskiej demokracji.

² Zob. E. Nowak, K. Głowiński, *Teoretyczne metody badawcze w naukach społecznych*, „Obronność. Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej” nr 2 (6), 2013, s. 136–146.

2. Synteza polegająca na tym, aby z jednostkowych, określonych i poznanych części składowych i cech przedmiotu odtworzyć z powrotem jego całość lub uzyskać wiedzę o całości badanego przedmiotu. W niniejszej pracy taka wiedza i uogólnione wnioski została uzyskana na temat np. systemu kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi.

3. Dedukcja i indukcja jako metody myślenia logicznego i badania naukowego, które są oparte na obiektywnych związkach i zależnościach, jakie istnieją między tym, co jednostkowe, szczegółowe i ogólne. We wnioskowaniu dedukcyjnym z pewnego twierdzenia ogólnego wyprowadza się twierdzenia szczegółowe. Z kolei wnioskowanie indukcyjne polega na wnioskowaniu o zbiorze na podstawie cech jego elementów. Podstawą myślenia dedukcyjnego w niniejszej pracy było wyprowadzenie zróżnicowanych wniosków na temat politycznych dysfunkcji służb w związku z przysługującymi im uprawnieniami dochodzeniowo – śledczymi. Z kolei, rozważania indukcyjne pozwoliły mi zebrać bogaty materiał badawczy w zakresie tzw. afer politycznych ze służbami specjalnymi w roli głównej, aby wyprowadzić na tej podstawie generalizacje dotyczące systemowego znaczenia służb.

W badaniach zostały również wykorzystane konkretne metody jakościowe takie jak: analiza tekstu, analiza dyskursu i analiza dokumentów. Analizie poddano akty prawne regulujące pracę służb specjalnych oraz publikacje naukowe dotyczące usytuowania służb specjalnych w polskim systemie politycznym, z których został skonstruowany idealny model teoretyczny funkcjonowania podsystemu służb specjalnych w Polsce. Model ten został skonfrontowany ze stanem faktycznym, który został opisany na podstawie przeprowadzonej analizy dyskursu publicznego, głównie artykułów prasowych oraz publikacji wspomnieniowych byłych funkcjonariuszy służb specjalnych. Zestawienie tych danych wykazało zasadnicze różnice pomiędzy stanem postulowanym w dokumentach formalnych regulujących pracę służb a ich realnym działaniem.

Na rozprawę składają się: Wstęp, Część pierwsza poświęcona prezentacji optyki systemowej i możliwości zastosowania tego sposobu myślenia do badania służb specjalnych, Część druga, w której prezentuję instytucjonalno – prawny system nadzoru i kontroli służb specjalnych w Polsce ze wszystkimi jego ograniczeniami, Część trzecia poświęcona analizie praktycznych działań i uwikłań służb specjalnych w systemie politycznym, Zakończenie oraz Bibliografia.

Część pierwsza dzieli się na trzy rozdziały. W pierwszym rozdziale zostało scharakteryzowane pojęcie systemu politycznego. System polityczny stanowi więc wyodrębnioną całość o skomplikowanej, złożonej strukturze funkcjonującą w pewnym otoczeniu. Jednym z najważniejszych problemów analizowanych w tym rozdziale jest kwestia

granic systemu politycznego. Klasycy podejścia systemowego tacy jak David Easton wskazali na trudności w ostrym rozgraniczeniu pomiędzy systemem a jego otoczeniem. Jednak znaleźli z tego problemu wyjście polegające na każdorazowym przystosowaniu pojęcia systemu dla dokonywanych analiz, ponieważ ostatecznie system stanowi sposób patrzenia na pewne rzeczy. Takie podejście jest możliwe dzięki podstawowej cesze systemu politycznego, jaką jest jego otwartość. W systemie politycznym możemy wydzielić liczne podsystemy jak np. partie polityczne, sądy, media, w tym również podsystem służb specjalnych. Pomiędzy systemem a jego podsystemami zachodzą różnego rodzaju interakcje. Próba analizy owych sprzężeń pomiędzy systemem politycznym a podsystemem służb specjalnych stanowi temat niniejszej pracy. Doprecyzowaniem klasycznego już pojęcia systemu jest bardziej współczesne pojęcie polityczności. Kategoria systemu kieruje naszą uwagę w procesie badawczym w stronę pewnej organizacji, relacji, struktur zjawisk politycznych, ich dynamiki oraz powiązań. Pojęcie systemu będzie jednak zawsze niepełne, jeżeli nie będziemy wiedzieć czym jest treść i zakres owych zjawisk. Kategorią, która pozwala uchwycić ich całościowy charakter i powiązać je zarówno z systemem politycznym, ale także z jego otoczeniem, jest polityczność, w tym właśnie polityczność służb specjalnych.

Drugi rozdział opowiada o tym, czym były służby specjalne w początkach wielu państw starożytnych, a także w jaki sposób i gdzie doszło do stworzenia instytucjonalnych służb wywiadu i kontrwywiadu we współczesnym rozumieniu tych pojęć. Powstanie nowoczesnego wywiadu związane jest z Anglią, gdzie począwszy od XV wieku następowała stopniowa instytucjonalizacja tego rodzaju instytucji. Z kolei służby o charakterze kontrwywiadowczym wyewoluowały w większości europejskich krajów z XIX – wiecznych policji politycznych. Jednak zawsze największy wpływ na rozwój służb specjalnych miały prowadzone wojny, a przede wszystkim II wojna światowa i następująca po niej tzw. „Zimna wojna”. Wywiad jako przedmiot badania rozmaitych nauk szczegółowych budził zawsze duże zainteresowanie, głównie ze względu na tajemnicę, która otaczała jego działania. Tajność działań służb jest równocześnie tym, co przyciąga do tej tematyki i podstawowym ograniczeniem dla prac badawczych. Problematyka służb specjalnych znalazła się obecnie w zakresie zainteresowania nie tylko nauk o bezpieczeństwie, ale również nauk politycznych i prawnych, socjologii, zarządzania oraz nauk historycznych. Okres największego rozwoju prac badawczych nad problematyką wywiadu przypada na lata 80. XX wieku. Ze względu na stosunkowo największą otwartość systemów demokratycznych to właśnie w takich państwach jak USA, Kanada, Francja i Wielka Brytania najszerzej rozwinęły się prace badawcze w tym zakresie. Badania doprowadziły do stworzenia wielu definicji wywiadu. Wspólnymi elementami tych definicji są

takie pojęcia jak: działanie w tajemnicy, gromadzenie informacji, kontrwywiad, analiza informacji i akcje pod przykryciem. Wszyscy badacze podkreślają również, iż wywiad nie działa dla siebie a na polecenie i potrzeby władzy politycznej, głównie wykonawczej. Już w początkach naukowego badania wywiadu w roku 1965 jeden z naukowców związanych z metodą systemową K.W. Deutsch sformułował również podstawą przestrożę dla działalności wywiadowczej pisząc, iż podstawowym błędem w wywiadu jest formułowanie ocen zgodnie z zamówieniem politycznym. Zdanie to stanowiło jeden z pierwszych opisów mechanizmu upolitycznienia wywiadu. Podsumowując można stwierdzić, iż wywiad to nie tylko konkretne działania operacyjne, ale przede wszystkim aktywność poznawcza.

Trzeci rozdział traktuje o pryncypiach i wartościach demokratycznych takich jak np. jawność, czy konieczność działania instytucji w granicach prawa, jako kontekście funkcjonowania służb specjalnych. W rozdziale została pokazana ewolucja pojęcia demokracji. Wprowadzenie definicji demokracji pozwala z jednej strony na rozróżnienie systemów niedemokratycznych od demokratycznych, z drugiej zaś wskazuje, jakim wartościom może zagrozić źle zarządzana i niewłaściwie kontrolowana działalność służb specjalnych, które przecież opierają się na takich antydemokratycznych sposobach działania jak tajność, hierarchiczność organizacji i działanie na rozkaz. J. Schumpeter zaproponował ujęcie demokracji jako metody rządzenia opartej na takich wskaźnikach jak: „cykliczne wybory”, „rywalizacja polityczna” i istnienie „partii politycznych”. Wskaźniki te pozwalają na pomiar „poziomu demokracji i wskazanie na regres lub progres demokracji”. Równocześnie wśród wymienionych przez tego badacza wskaźników to często właśnie „konkurencyjność wyborów” staje się najczęstszą ofiarą nielegalnych działań służb specjalnych. Z kolei przywołana w tym rozdziale koncepcja „poliarchii” Roberta A. Dahla, w której wymienia on czynniki charakteryzujące ten demokratyczny ustrój, zgrupowane w zależności od etapu wyborczego, do których zalicza m.in. wybór większością głosów, prawo do równej informacji na temat możliwych alternatyw wyborczych, zasadę, w myśl której ugrupowanie wygrywające wybory zastępuje u władzy przegranych i prawo do sprawowania władzy dla wygrywających wybory, stanowi podstawę do wyróżnienia przez badaczy funkcjonujących na świecie modeli służb specjalnych. W rozdziale została przywołana również typologia demokracji zaproponowana przez M. Burtona, R. Gunthera i J. Higley’a, którzy na podstawie takich zmiennych jak: poziom zaufania pomiędzy elitami i zakres uczestnictwa politycznego pozostałych grup społecznych, wyróżnili kilka typów ustrojów politycznych a wśród nich demokrację skonsolidowaną, demokrację nieskonsolidowaną, demokrację ograniczoną i pseudodemokrację. Kluczowa dla niniejszej pracy jest ewolucja polskiego systemu

politycznego od demokracji nieskonsolidowanej, w której brak jest rzeczywistego porozumienia elit odnośnie demokratycznego porządku w polityce i brak wzajemnego zaufania aktorów politycznych do demokracji skonsolidowanej, charakteryzującej się zgodą elit w zakresie wspólnych wartości demokratycznych i przypadki okresów regresu na tej drodze oraz rola w tych procesach politycznych służb specjalnych, a także sprzężenie zwrotne pomiędzy systemem politycznym a służbami. W kontekście wzajemnych interakcji pomiędzy systemem politycznym a służbami specjalnymi bardzo istotny jest problem upolitycznienia służb.

Część druga składa się z trzech rozdziałów. W rozdziale pierwszym staram się na podstawie przyjętych kryteriów, zaproponowanych przez jednego z badaczy amerykańskich Jorge A. Tapię – Valdesa, takich jak: kontekst polityczny, postrzeganie zagrożeń, określenie stałych celów krajowych w zakresie bezpieczeństwa, ranga polityki bezpieczeństwa narodowego, stopień autonomii organów bezpieczeństwa narodowego i przestrzeganie praw człowieka opisać ewolucję polskich cywilnych służb specjalnych począwszy od powołania Urzędu Ochrony Państwa (UOP) i odnieść model przyjęty w polskich służbach specjalnych z bardzo rozwiniętymi uprawnieniami śledczymi do modeli dominujących w państwach euroatlantyckich, których służby są w większości pozbawione tych uprawnień. Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, iż struktura i zadania nowo powołanego Urzędu Ochrony Państwa (UOP) były wzorowane na Służbie Bezpieczeństwa (SB), która realizowała zadania policji politycznej, i to właściwie nie zmieniło się do dzisiaj. Służby pozbawione autonomii stają się łatwym narzędziem destabilizacji systemu politycznego np. poprzez wykorzystanie ich do głośnych medialnie aresztowań przeciwników politycznych.

W kolejnym rozdziale poruszam kwestię pozycji i roli służb specjalnych w strukturze władzy wykonawczej i administracji państwowej w aspekcie skutecznej kontroli służb ze strony władzy wykonawczej. Służby specjalne, jak pisał Robert Jarvis, są z jednej strony niezbędne, z drugiej stanowią zagrożenie dla wartości demokratycznych. W rozdziale tym staram się znaleźć odpowiedź na pytanie, na ile skuteczne w polskich systemie politycznym są wpisane w ustawy, formalno – prawne mechanizmy kontrolne wobec służb. Mechanizmy te zostały w rozdziale przedstawione na szerokim tle porównawczym. Ze strony władzy wykonawczej podstawowym elementem systemu kontroli jest w Polsce premier, który zwykle ceduje swoje uprawnienia w tym zakresie na ministra koordynatora służb specjalnych. Podstawową przeszkodą w skutecznym, osobistym nadzorze premiera nad bieżącą pracą służb specjalnych może być brak czasu wynikający z konieczności kierowania całością prac rządu. Z kolei konstrukcja uprawnień ministra koordynatora jest pełna sprzeczności. Podobnie z punktu widzenia systemu demokratycznego roli cywilnego nadzoru nad każdą ze służb nie pełnią ich

szefowie, ponieważ jako osoby mianowane przez daną partię polityczną są wobec niej lojalni i realizują polecenia polityczne. Poszczególne partie polityczne w odniesieniu do służb specjalnych budują swój nadzór polityczny głównie poprzez głębokie zmiany kadrowe i obsadzanie struktur służb specjalnych swoimi ludźmi. W dotychczasowej praktyce w polskim systemie politycznym dwa podmioty były najbardziej zaangażowane w zmiany w służbach. Był to z jednej strony Sojusz Lewicy Demokratycznej; z drugiej zaś Prawo i Sprawiedliwość. W obu tych przypadkach aktywność w zakresie reform służb specjalnych mogła stanowić rodzaj sprzężenia zwrotnego wobec krzywd, które spotkały te środowiska w przeszłości. Chodzi tu o tzw. sprawę Olina (lewica) i inwigilację prawicy w latach 90. (Prawo i Sprawiedliwość – PIS).

W rozdziale trzecim opisuję rolę władzy ustawodawczej i sądowniczej w procesie kontroli nad służbami specjalnymi, a także kontrolę służb ze strony takich aktorów politycznych jak np. media i organizacje pozarządowe. Wg zachodnich standardów prawdziwie demokratyczna kontrola instytucji musi się wiązać z odpowiedzialnością przed parlamentem. W polskim systemie politycznym, w porównaniu do innych państw zachodnich, kontrola parlamentu nad służbami specjalnymi jest mocno ograniczona. Parlamentarna Komisja ds. Służb Specjalnych posiada dwa podstawowe ograniczenia: nie ma uprawnień komisji śledczej, a więc szefowie służb mogą w trakcie jej obrad udzielać dowolnych odpowiedzi i rola opozycji parlamentarnej jest w jej pracach właściwie marginalna, ponieważ biorąc pod uwagę parytet miejsc, większość w komisji ma zawsze partia rządząca. Ponadto udział w komisji każdego z posłów jest zależny od nadania jej członkowi certyfikatu bezpieczeństwa, a te wydaje Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, który formalnie jest nadzorowany przez komisję. W nieco innym wymiarze swoją funkcję kontrolną wykonują sądy, które w systemie politycznym pełnią rolę strażnika „posłuszeństwa wobec prawa i regulacji” ze strony aktorów systemu politycznego. Rola sądów jest nie do przecenienia w odkrywaniu prawdziwych, politycznych powodów różnych spektakularnych akcji służb specjalnych takich jak np. głośne medialnie zatrzymania polityków. Inną skuteczną instytucją kontroli służb, której działanie jest najbliższe czasowo danemu wydarzeniu są media.

Część trzecią tworzą trzy rozdziały. W części tej wprowadzam pojęcie afery politycznej, dążąc tym samym do pozbawienia go publicystycznego nachylenia. Afera polityczna to zdarzenie, które wiąże się z uzyskiwaniem korzyści politycznych w wyniku podjęcia nielegalnych oraz sprzecznych z prawem i przyjętymi normami działań. Zyski te najczęściej są związane bezpośrednio lub pośrednio z zagadnieniem władzy: jej zdobyciem i umocnieniem lub możliwością wywierania na nią wpływu. W części trzeciej badam pojawiające się informacje w dyskursie publicznym na temat afer z udziałem służb specjalnych na przestrzeni

lat 1989 – 2018. Materiał do analizy stanowią głównie informacje medialne na temat różnego rodzaju nieprawidłowości w działaniach służb specjalnych. Doniesienia medialne i inne dokumenty, były analizowane pod kątem wychwycenia symptomów uwikłania politycznego służb i ich instrumentalnego wykorzystania przez aktorów politycznych do własnych celów.

W rozdziale pierwszym obejmującym lata 1989 – 1997 opisuję uwikłania polityczne nowo stworzonych służb specjalnych w kontekście ewolucji polskiego systemu politycznego w tym okresie. W latach 1989 – 1997 w ramach polskiego systemu politycznego trwał proces stopniowego przechodzenia od demokracji nieskonsolidowanej w stronę demokracji skonsolidowanej. Państwo do czasu uchwalenia Konstytucji RP w roku 1997 funkcjonowało w ramach rozwiązań prowizorycznych, zakładających w pierwszym okresie dużą rolę Prezydenta. Dwie kluczowe afery z udziałem służb specjalnych w tamtym okresie, które w jakimś sensie ukształtowały niektóre procesy polityczne i których skutki były długofalowe, to inwigilacja prawicy oraz tzw. afera Olina. Działania zespołu płk J. Lesiaka, który inwigilował m.in. środowisko związane z późniejszymi działaczami PIS, wpłynęło w sprzężeniu zwrotnym na utrwalenie się w świadomości części elit tzw. paranoicznego stylu myślenia, a w dłuższej perspektywie na powołanie CBA. Z kolei trauma środowisk lewicowych dotkniętych aferą Olina, w której służby oskarżyły premiera J. Oleksego o współpracę z rosyjskim wywiadem, doprowadziła w sprzężeniu zwrotnym do reformy centrum zarządzania państwem w roku 1996 oraz do reformy służb specjalnych w roku 2002. Należy dodać, iż służby specjalne w tym okresie funkcjonowały w środowisku, w którym nie działały nawet formalne mechanizmy kontrolne, w tym kontrola parlamentu, stąd uwikłanie polityczne służb było łatwiejsze.

Rozdział drugi obejmuje lata 1997 – 2015, a więc już po uchwaleniu konstytucji. System polityczny w tym okresie zdawał się stabilizować. Konstytucja i inne ustawy wprowadziły różne mechanizmy kontrolne nad służbami specjalnymi. Działała już wówczas parlamentarna Komisja ds. Kontroli Służb Specjalnych, Kolegium ds. Służb Specjalnych oraz instytucja ministra koordynatora. Polska znalazła się w Sojuszu Północnoatlantyckim (NATO). Jednak w latach 2005 – 2007 doszło do bezprecedensowego upolitycznienia służb specjalnych i do bezpośredniego wykorzystania ich do walki z opozycją polityczną. Celem upolitycznionych służb w aferze gruntowej i aferze posłanki Sawickiej stała się podstawowa wartość demokracji, jaką jest konkurencyjność wyborów. W obu tych przypadkach formalno – prawny system kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi nie zadziałał a mechanizmy obu afer, w tym pozaprawne działania wskazujące na polityczne motywacje w działaniach służb, wykrył system sądowniczy. W obu tych aferach doszło do przekroczenia granic prowokacji. W omawianym okresie doszło do dwóch reform służb specjalnych. Obie były prowadzone pod hasłami

odpolitycznienia służb. Była to reforma rządu Akcji Wyborczej Solidarność (AWS) rozpoczęta w roku 1997 oraz reforma Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD) z roku 2002. Obie nie osiągnęły swoich celów. Służby pozostały otwarte na zagrożenia związane z upolitycznieniem.

Z kolei pod rządami Platformy Obywatelskiej (PO) w latach 2007 – 2015 system polityczny ponownie wszedł w fazę stabilizacji. Jednak również ta partia nie doprowadziła do stworzenia realnego systemu nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi, który chroniłby wartości demokratyczne. W efekcie po raz kolejny wykorzystano służby specjalne tym razem do walki z ugrupowaniem rządzącym. Afera podsłuchowa, w ramach której podsłuchiowano najważniejszych urzędników państwowych a nagrania następnie zostały opublikowane i w której pojawiały się wątki zaangażowania funkcjonariuszy CBA, doprowadziła do destabilizacji systemu politycznego. Mimo, iż system w tamtym okresie był względnie skonsolidowany, to jednak do afery i tak doszło. W tym przypadku za wywołaniem afery stały siły, które dążyły do destabilizacji systemu politycznego. O ile wcześniejsze afery były niejako produktem wewnętrznym systemu, w tym przypadku źródło w dużej mierze jest zewnętrzne, być może nawet zewnętrzne wobec polskiego systemu politycznego. Nie tyle wynikało ze słabości systemu, ale z chęci jego osłabienia. Następne wybory wygrało Prawo i Sprawiedliwość.

Rozdział trzeci obejmuje lata 2015 – 2018 z licznymi odniesieniami do lat późniejszych, ponieważ to właśnie w czasie po roku 2015 wiele z afer z udziałem służb specjalnych, znajdowało swoje wyjaśnienie w salach sądowych. W rozdziale tym badam rozpoczęte po roku 2015 procesy dekonsolidacji demokracji, na które wskazują m.in. reformy wymiaru sprawiedliwości. Prawdopodobnym celem tych działań jest uzyskanie wpływów politycznych w szeroko rozumianym wymiarze sprawiedliwości. Podobne procesy zachodzą również w mediach publicznych. Proces przejmowania tych instytucji wpisuje się w zjawisko tzw. kartelizacji rozumianej jako tworzenie patronatu politycznego nad tymi instytucjami, polegającego na obsadzaniu stanowisk osobami związanymi politycznie, personalnie lub ideologicznie z partią rządzącą. Z punktu widzenia rzeczywistej kontroli nad służbami specjalnymi to właśnie zmiany w zakresie mediów i wymiaru sprawiedliwości są najbardziej niebezpieczne. W rozdziale wskazuję na nowe metody upolityczniania służb specjalnych, a także na głębokie zakorzenienie paranoicznego sposobu myślenia wśród polityków partii rządzącej, które zostało jeszcze wzmocnione w wyniku katastrofy smoleńskiej i które jest implementowane w działania służb, głównie Centralnego Biura Antykorupcyjnego, a przejawia się w uporczywym wszczynaniu spraw, które w przeszłości zostały umorzone przez prokuraturę jak np. sprawa willi Kwaśniewskich. Najważniejszą aferą polityczną tego okresu jest bez

wątpienia afera „Pegasusa”, w której doszło do inwigilacji szefa sztabu wyborczego największej partii opozycyjnej w Polsce w trakcie kampanii wyborczej. Sprawę tą można porównać jedynie z aferą „Wategate”.

Przeprowadzone analizy pozwoliły mi pozytywnie zweryfikować postawioną hipotezę, chociaż uwzględniając jeden przypadek, rządy PO, wymaga ona bardziej szczegółowego doprecyzowania, co czynię poniżej. Cywilne służby specjalne w Polsce nie służyły i nie służą budowie skonsolidowanego systemu demokratycznego. Z drugiej strony słaby z różnych powodów polski system polityczny napędza słabość służb specjalnych. Analiza wzajemnych relacji systemu politycznego i podsystemu służb specjalnych wskazuje na występowanie pomiędzy nimi sprzężenia zwrotnego. Jak już stwierdziłem wcześniej, słaby z różnych powodów polski system polityczny napędzał słabość służb specjalnych. A słabe, dysfunkcyjne służby specjalne wpływały na destabilizację systemu politycznego. Przy czym, w systemie można było dostrzec tendencję do kulminacji określonych czynników. Słabość demokracji sprzęgała się ze słabością służb i odwrotnie, ale stabilizacja również była obopólna, chociaż nie do końca trwała. Wskazuje to nie tylko na systemowość powiązań, ale i na dużą wrażliwość podsystemu służb w odniesieniu do całego systemu politycznego. Należy podkreślić, że również PO nie doprowadziła do znaczącej zmiany strukturalnej w zakresie kontroli nad służbami, a w rezultacie, paradoksalnie, nie zajmując się służbami wystawiała je na potencjalne zagrożenie. System polityczny w latach 2007 – 2015 był stabilny, pomimo niestabilnej kontroli służb specjalnych, co w praktyce doprowadziło do destabilizacji systemu. Generalnie więc hipoteza o relacjach między systemem a służbami została potwierdzona, tyle że w tym przypadku sprzężenie miało charakter retardacyjny. Ugrupowanie rządzące, które swoimi działaniami, stabilizuje system polityczny nie może popełniać błędów politycznych związanych z zaniechaniem prowadzenia rzeczywistej kontroli politycznej nad służbami specjalnymi, uwzględniającego ochronę takich wartości demokratycznych jak prawa i wolności obywatelskie oraz działanie służb w granicach prawa. Błąd polegający na zaniechaniu wprowadzenia rzeczywistego nadzoru politycznego nad służbami specjalnymi popełniła Platforma Obywatelska w latach 2007 – 2015, kiedy np. zrezygnowała z wpisanego do swojego programu wyborczego postulatu wzmocnienia uprawnień Sejmowej Komisji Służb Specjalnych o kompetencje śledcze, czy też nie powołała ministra koordynatora. Zaniechania (niedecyzje polityczne) w tym zakresie zostały wykorzystane przez siły spoza koalicji rządzącej, a być może przez aktorów międzynarodowych do zdestabilizowania polskiego systemu politycznego, co doprowadziło do afery podsłuchowej.

Wydaje mi się, iż moja praca może wnieść wiele do wiedzy o służbach specjalnych w Polsce, ale też do wiedzy o demokracji, ponieważ nie ograniczam się do opisu, ale stawiam pewne wnioski. Kluczem do budowy profesjonalnych i funkcjonalnych służb specjalnych, zwłaszcza w kontekście radykalnie pogarszającej się sytuacji międzynarodowej i nowych wyzwań w zakresie bezpieczeństwa, nie jest, a przynajmniej nie powinno być jednostronne tworzenie przez grupy ekspertów związanych z poszczególnymi partiami politycznymi abstrakcyjnych, formalnych konstrukcji prawno – organizacyjnych zmieniających obecny podsystem służb specjalnych, ale konsolidacja demokracji. Problem w tym, czy wobec istnienia szerokich środowisk politycznych otwarcie kontestujących liberalną demokrację, jest to w ogóle możliwe? Opisane w mojej pracy doświadczenie interakcji pomiędzy systemem politycznym a podsystemem służb specjalnych w latach 1989 – 2018 wskazuje, iż formalny system demokratycznego nadzoru nad służbami specjalnymi w postaci różnych instytucji władzy wykonawczej i komisji sejmowej nie zapobiegł żadnej z wielkich afer z udziałem służb. Właściwie jedynym pozytywnym elementem chroniącym prawa i wolności obywatelskie w konfrontacji z działającymi często z powodów politycznych służbami specjalnymi okazały się sądy.