

Sylvia Galij-Skarbińska*

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

MODEL REFORMY POLSKICH SŁUŻB SPECJALNYCH NA TLE INNYCH KRAJÓW POSTKOMUNISTYCZNYCH – ROZWAŻANIA TEORETYCZNE

Służby specjalne w reżimach demokratycznych i niedemokratycznych

Sprawnie działające służby specjalne stanowią podstawę bezpieczeństwa państwa. Bezpieczeństwa rozumianego w tym wypadku jako zdolność władzy i narodu do zabezpieczenia najważniejszych interesów państwa takich jak: dysponowanie własnym, skutecznym potencjałem bezpieczeństwa; udział w wiarygodnych systemach bezpieczeństwa międzynarodowego; swoboda korzystania przez obywateli z praw i wolności człowieka bez szkody dla innych osób i bezpieczeństwa państwa; ochrona indywidualna obywateli i zbiorcza ludności przed losowymi i celowymi zagrożeniami; bezpieczne warunki rozwoju potencjału społeczno-gospodarczego; społeczne i gospodarcze wsparcie bezpieczeństwa¹. Posiadanie odpowiedniego potencjału bezpieczeństwa determinuje pozostałe interesy państwa wymienione powyżej. Ten potencjał państwa jest zaś wypadkową sprawnego działania potencjału: społecznego, gospodarczego, obronnego i ochronnego. Właśnie ten ostatni budują między innymi silne służby specjalne².

Do tej pory w polskim prawie nie wypracowano jednej spójnej definicji służb specjalnych. Nie oznacza to jednak, że nie funkcjonuje ona na gruncie naukowym. Tutaj istnieje bowiem wiele definicji służb specjalnych począwszy od tych, które sprowadzają je tylko do działania instytucji wywiadowczych, (a) także tych, które łączą działania wywiadu i kontrwywiadu, a kończąc na tych, które włączają w nie

* Sylvia Galij-Skarbińska – doktor nauk humanistycznych w zakresie politologii, adiunkt w Katedrze Konfliktów Politycznych na Wydziale Politologii i Studiów Międzynarodowych UMK. Zainteresowania badawcze dotyczą najnowszej historii Polski, kwestii związanych z ustrojem, funkcjonowaniem państwa i społeczeństwa, ze szczególnym uwzględnieniem historii bezpieczeństwa wewnętrznego w okresie PRL i po roku 1990.

¹ Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP, <http://www.spbn.gov.pl/sbn/przewodnik/interesy/4626,Zdiagnozowalismy-stan-polskiego-bezpieczenstwa.html> [dostęp: 22 X 2015 r.]

² Tamże.

wszystkie inne służby prowadzące działania operacyjno-rozpoznawcze³. Ostatnie ujęcie rozmywa różnice między „specjalnym charakterem” służb wywiadu i kontrwywiadu, a innymi służbami policyjnymi⁴. Ten specjalny charakter wynika ze sposobu prowadzenia działań operacyjnych – w tym i operacji specjalnych, które należy rozumieć przez takie formy oddziaływania na przeciwnika, mające doprowadzić do osłabienia jego potencjału politycznego, ekonomicznego, militarnego i moralnego. Najczęściej prowadzone są poza sferą walki bezpośredniej, raczej „na zapleczu”, ale w takich obszarach, które mają kluczowe znaczenie dla stabilności państwa we wszystkich jego obszarach⁵. Specyfika służb specjalnych związana jest jeszcze z charakterem prowadzonych działań. Mianowicie z ich tajnością, a więc brakiem publicznej informacji na temat środków i metod prowadzonej pracy operacyjnej, a w tym przede wszystkim metod ofensywnych.

Biorąc pod uwagę powyższe wnioski, można zatem przyjąć, iż w reżimach demokratycznych służby specjalne to instytucje państwowe oficjalnie upoważnione do zbierania, przetwarzania i rozpowszechniania informacji, które mogą być osiągnięte poprzez stosowanie tajnych metod, nie do końca legalnych (służby mogą bowiem potajemnie wpływać lub manipulować instytucjami, organizacjami i osobami fizycznymi). Głównym celem działania służb specjalnych jest ochrona międzynarodowych interesów państwa, bezpieczeństwa i porządku konstytucyjnego, a także interesów ekonomicznych.

W literaturze anglojęzycznej służby sprowadza się najczęściej do działania wywiadu (*Intelligence*) lub rzadziej wywiadu (*Intelligence*) i kontrwywiadu (*Counterintelligence*) lub ochrona wywiadowcza – (*Security Intelligence*).

Mark Lowenthal wskazuje, że kwestie wywiadu na gruncie amerykańskim można rozważać na trzech poziomach znaczenia:

- jako proces gromadzenia, analizowania i rozpowszechniania pewnych rodzajów informacji,
- w kategorii rezultatu – niejako produktu powyższego procesu,
- w kontekście organizacji – agencji rządowych, które wykonują powyższe funkcje⁶.

Glenn P. Hastedt w swojej książce „Controlling Intelligence” stwierdza krótko, iż desygnatami wywiadu są: tajna analiza, ocena informacji, tajne działania i kontrwywiad⁷. Za Loch Johnsonem można powiedzieć, iż pierwsze dwa ozna-

³ S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, Warszawa 2005, s. 13.

⁴ Tamże.

⁵ M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2014, s. 15–18.

⁶ M.M. Lowenthal, *Intelligence: From Secrets to Policy*, Washington 2003, s. 9.

⁷ G. Hastedt, *Controlling Intelligence: Defining the Problem*, w: Tenże, *Controlling Intelligence*, London 1991, s. 6.

czają zbieranie i interpretowanie informacji na temat zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego, by w ten sposób ograniczyć ich skutki. Dwa ostatnie znaczenia dotyczą tworzenia przez państwo skutecznych instrumentów w przeciwdziałaniu zagrożeniom – mowa tutaj o agencjach wywiadowczych i kontrwywiadowczych i prowadzonych przez nich tajnych operacjach w skali międzynarodowej⁸. W ten sposób można przyjąć, że wywiad obejmuje nie tylko proces zbierania i analizowania informacji, ale także i reagowanie na zagrożenia. Utrzymanie bezpieczeństwa zewnętrznego wymaga wiedzy o zagrożeniach, a także szansach i prawdopodobieństwach wydarzeń i wyników. Dlatego też potrzebna jest informacja o chęciach, możliwościach i działaniach obcych mocarstw, organizacji, grup niepaństwowych. Informacje te są zbierane przez zewnętrzne służby wywiadowcze właśnie w celu promowania i ochrony interesów narodowych, w tym politycznych, gospodarczych, wojskowych, naukowych, społecznych⁹.

Najbardziej ogólna definicja kontrwywiadu przewiduje, że celem kontrwywiadu jest ochrona państwa i jego tajemnic przed innymi państwami lub organizacjami. W najbardziej zaś szerokim ujęciu, kontrwywiad odnosi się do zebranych informacji i analizowania podejmowanych działań w celu ochrony narodu, a w tym i własnych służb przed działaniami wrogich służb wywiadowczych. Zgodnie z tą definicją zakres działań kontrwywiadu jest tak szeroki, jak zakres działań wywiadu, ponieważ wszystkie sposoby wrogich działań wywiadowczych implikują jednocześnie powstanie mechanizmów ochronnych¹⁰.

Uczeni brytyjscy opisując funkcje wywiadowcze mające na celu przeciwdziałanie zagrożeniom krajowym używają terminu *Security Intelligence* – „ochrony wywiadowczej”. Peter Gill definiuje *Security Intelligence* jako: gromadzenie przez państwa informacji na temat zagrożenia dla bezpieczeństwa wynikające ze szpiegostwa, sabotażu, przemocy politycznej, a także wypracowanie metod im przeciwdziałających¹¹. *Security Intelligence* to zatem proces zbierania i analizowania informacji, które są istotne dla bezpieczeństwa wewnętrznego, dla zapewnienia ochrony państwa, terytorium i społeczeństwa z działalności zagranicznymi wpływami, takim jak dywersja i szpiegostwo lub przemoc na tle politycznym. Jest

⁸ L. K. Johnson, *Secret Agencies: U.S. Intelligence in a Hostile World*, New Haven 1996, s. 119.

⁹ Intelligence practice and democratic oversight – a practitioner's view, DCAF Intelligence Working Group, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Occasional paper no. 3, s. 13, file:///C:/Users/sgs11_000/Downloads/op03_intelligence-practice.pdf [dostęp: 12 X 2016 r.]

¹⁰ A. N. Shulsky, *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*, Washington 1993, s. 111.

¹¹ P. Gill, *Policing Politics: Security Intelligence and the Liberal Democratic State*, Londyn 1994, s. 6–7.

oparty na wewnętrznych służbach wywiadowczych w celu utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego¹².

Służby specjalne w państwach demokratycznych działają w interesie państwa, a tym samym w interesie jednostek, które w warunkach reżimu uprawnione są do korzystania z praw cywilnych, kulturowych, gospodarczych, politycznych i socjalnych. A więc we wszystkich dziedzinach sektora bezpieczeństwa państwa. Demokracja wymaga, aby we wszystkich tych sferach spraw publicznych funkcjonowały jasno i przejrzyście organy bezpieczeństwa państwa, które podlegają kontroli parlamentu i rządu. Ten może także zostać pociągnięty do odpowiedzialności za swoje działania w sferze publicznej przez obywateli¹³.

Organy i służby w sferze bezpieczeństwa państwa to instytucje, które są uprawnione do korzystania lub stosowania groźby użycia siły dla ochrony państwa i ludzi, w tym dla zapewnienia interesy narodowych, bezpieczeństwa społecznego i wolności obywateli. Wśród nich wymienia się siły zbrojne, siły paramilitarne, straż graniczną, służby celne, służby bezpieczeństwa, służby wywiadowcze, siły policyjne, sądowne i systemy karne, a także cywilne organy upoważnione do kontroli i nadzoru¹⁴.

Wśród tych instytut służby specjalne od zawsze wyróżniają się większym zakresem zadań i specyficznymi warunkami kontroli parlamentarnej i rządowej. Wynika to z tajnego charakteru działań tychże służb, który gwarantuje im skuteczność. Oznacza to w praktyce tajne budżety, tajne operacje i utajnione ich rezultaty – zastrzeżone dla najważniejszych podmiotów politycznych. Pat Holt stwierdza: „Tajemnica jest wrogiem demokracji”¹⁵, ponieważ tajemnica zachęca donadużyć. Stopień zachowania tajemnicy w służbach specjalnych sprawił, iż od zawsze ich działanie rodzi konflikt z demokratycznymi ideałami, co jest trudne do rozwiązania¹⁶.

Sytuacja ta stwarza także niebezpieczeństwo, iż urzędnicy wysokiego szczebla tych organizacji, mogą wykorzystać dostęp do informacji w celu promowania programów i celów własnych, z korzyścią dla swoich „przyjaciół” w rządzie, czyli tych, którzy za razem będą chronić prerogatywy organizacji. Oznacza to

¹² Intelligence practice and democratic oversight – a practitioner’s view, s. 13.

¹³ Tamże, s. 1.

¹⁴ D. Hendrickson, A. Karkoszka, *The challenges of security sector reform*, “SIPRI Yearbook. Armaments, Disarmaments and International Security” 2002, s. 179.

¹⁵ P. M. Holt, *Secret Intelligence and Public Policy: A Dilemma of Democracy*, Washington 1995, s. 3.

¹⁶ T. C. Bruneau, K. R. Dombroski, *Reforming Intelligence: The challenge of control in new democracies*, http://calhoun.nps.edu/bitstream/handle/10945/41971/CCMR_Bruneau_Reforming_Intelligence_2005-05-08.pdf?sequence=1&isAllowed=y [dostęp: 16 X 2106 r.], s. 13.

niebezpieczny kierunek przepływu informacji: do służb wywiadowczych, ale nie od nich do państwa i społeczeństwa¹⁷.

Demokratyczna kontrola służb i ich działalności należy do władzy wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej. Każdy element odgrywa swoją specyficzną rolę w ramach całego pakietu kontrolnego, odpowiedzialności i nadzoru. Jego celem jest zapewnienie legalności i celowości dla działań, które muszą być prowadzone w tajemnicy.

Można przyjąć, że skuteczna kontrola opiera się ona na pięciu podstawowych zasadach funkcjonowania służb, zgodnie z którymi służby:

1. Zapewniać skuteczne działanie, który ma zasadnicze znaczenie dla bezpieczeństwa państwa.
2. Uznawać w swym działaniu prawa człowieka i podstawowe wolności obywateli.
3. Posiadać skuteczny system zarządzania, zapewniać właściwy kierunek działań i poszanowanie praworządności.
4. Poność odpowiedzialność przed prezydentem, premierem czy ministrami którzy są odpowiedzialnymi przed parlamentem.
5. Być otwarte na kontrolę i nadzór parlamentarny, w celu sprawdzenia, że nie nadużywają swoich uprawnień i że nie są one nadużywane przez rząd¹⁸.

W demokratycznym państwie, służby wywiadowcze powinny być zatem skuteczne, politycznie neutralne lub bezpartyjne, powinny przestrzegać etyki zawodowej i działać w ramach swoich mandatów prawnych, zgodnie z normą konstytucyjną i praktyką państwa demokratycznego.

Inaczej to wygląda w reżimach niedemokratycznych (zarówno totalitarnych jak i autorytarnych). Tam bowiem rola i znaczenie służb dalece odbiegają od tego zaprezentowanego powyżej. Działania służb sprowadzają się do utrzymania narzuconego społeczeństwu systemu politycznego, tym samym nadając gwarancję funkcjonowania aparatu władzy. Aparat bezpieczeństwa nie ma gwarantować bezpieczeństwa społeczeństwu zorganizowanemu wokół politycznej instytucji jaką jest państwo. Ponieważ, jak to trafnie określiła Hanna Świda-Ziemba, rządzący stanowią wyłączny, niekontrolowany ośrodek dyspozycyjny, stoją na straży jednolitych reguł obejmujących całokształt życia społecznego, reguł podtrzymywanych siłą przez aparat przemocy¹⁹. Władza jako jedyny aktywny podmiot polityczny pilnie strzeże swojego terytorium, bez wahania używając przemocy wobec każdego, kto próbował się wyłamać z ogólnie narzuconych zasad.

Powołując się na Michaela Warnera można powiedzieć, że aparat bezpieczeństwa służy do tego, aby kontrolować, zastraszać, manipulować, uciskać praw-

¹⁷ P. Gill, *Policing Politics*, s. 79.

¹⁸ Intelligence practice and democratic oversight – a practitioner's view, s. 64.

¹⁹ H. Świda-Ziemba, *Człowiek wewnętrznie zniewolony*, Warszawa 1997, s. 56.

dziwych lub wymaginowanych wrogów „jedynej słusznej ideologii” kraju i za granicą, bez szacunku dla praw człowieka i swobód, w imię interesu nie państwa i obywateli, a przywódców politycznych²⁰.

Reżimy komunistyczne, z definicji nie oparte na demokratycznej legitymacji wypływającej z wolnych wyborów, organizowały aparat bezpieczeństwa w celu identyfikacji krajowych przeciwników i neutralizowania ich opozycji wobec rządu. Realizowano te cele kontrolując niemalże wszystkie obszary życia obywateli. Miało to za zadanie wywołanie w społeczeństwie biernych postaw politycznych, apatii i przyzwolenia na styl i sposób uprawianej polityki. Służby specjalne wytworzyły sporą autonomię działania, uniezależniając się w pewnych obszarach działania od władz politycznych, skupiając się głównie na działaniach kontrwywiadowczych i przyjmując formę „policji politycznej”. W niektórych przypadkach, miała miejsce ekstremalna forma organizacji aparatu bezpieczeństwa, charakteryzująca się niemal całkowitym uniezależnieniem i brakiem kontroli zewnętrznej ze strony aparatu władzy. Policja polityczna w tej organizacji określała swój własny program, którego cele nie pokrywają się z celami elity rządzącej. Jego finansowanie i zasady pozostawały ukryte w procesie kształtowania polityki²¹.

Przywrócenie właściwej roli służb specjalnych stało się jednym z priorytetowych zadań stojącymi przed rządami państw, które w 1989 roku wkroczyły na drogę demokratyzacji. Wśród nich znalazła się Polska, która trzeba przyznać była jednym z tych krajów, w których reforma cywilnych służb specjalnych przebiegała późno w stosunku do przemian politycznych.

Problem reformy w państwach postkomunistycznych

W praktycznie we wszystkich systemach autorytarnych (w tym byłego bloku sowieckiego) służby specjalne były kluczowym środkiem do utrzymania władzy. Za Michaeliem Warnerem można nakreślić klimat państwa rywalizujących klas, warstw, wyznań, w którym „roi się od szkodników, sabotażystów, kułaków”, wobec czego buduje się aparat bezpieczeństwa do tego aby kontrolować, zastraszyć, manipulować, uciskać prawdziwych lub wymaginowanych wrogów „jedynej słusznej ideologii” kraju i za granicą, bez szacunku dla praw człowieka i swobód, w imię interesu nie państwa i obywateli a przywódców politycznych²².

W krajach reżimów wojskowych, służby były pod bezpośrednią kontrolą wojskową. W systemach komunistycznych wywiad i kontrwywiad był mieszkanką

²⁰ Zob. M. Warner, *Building a Theory of Intelligence Systems. In Mapping the State of Research on Intelligence*, New York 2009.

²¹ P. Gill, *Policing Politics*, s. 60–61.

²² M. Warner, *Building a Theory of Intelligence Systems. In Mapping the State of Research on Intelligence*, New York 2009.

służb wojskowych i cywilnych. W obu przypadkach problemy ich reformowania były podobne²³.

Dla państw, które wkroczyły na drogę demokratyzacji, oprócz przemian w sferze politycznej, społecznej i gospodarczej istotną sprawą było zreformowanie na nowo swoich służb specjalnych, czyli odejście od modelu represyjnego i niekontrolowanego systemu bezpieczeństwa państwa i stworzenie nowoczesnych formacji podlegających kontroli cywilnej. Reformy były utrudnione m. in. z powodu braku demokratycznej doświadczenia i słabość prawa, która jest szczególnie niebezpieczna dla sektora bezpieczeństwa.

Proces transformacji służb specjalnych, uwarunkowany wieloma czynnikami przebiegał odmiennie dla każdego z państw postkomunistycznych. Można jednak doszukać się wiele analogicznych problemów i wyzwań stojących przed państwami postkomunistycznymi u progu lat dziewięćdziesiątych:²⁴

- represyjność służb w systemach autorytarnych, służących tylko i wyłącznie skonsolidowaniu władzy i neutralizacji grup i środowisk opozycyjnych za pomocą różnych agresywnych metod,
- służby zorientowane były na działania kontrwywiadowcze, w tym na ochronę tajemnicy państwowej z zewnątrz. Przy czym w warunkach państwa autorytarnego zakres tego, co stanowiło tę tajemnicę był szeroki, stąd też kontrolowany obszar był ogromny,
- działania służb zmierzające do rozpoznawania „wrogów systemu” i eliminacji grup opozycyjnych prowadziły do pogwałcenia praw człowieka i obywatela,
- bardzo duża część funkcjonariuszy służb specjalnych pracowała na etatach niejawnych;
- wysoki poziom upolitycznienia służb specjalnych,
- transformacja służb została naznaczona wysokim poziomem korupcji i nielegalnego działania (w tym wymuszeń i haraczy),
- stare kategorie wrogów kraju nie znikają od razu z umysłów funkcjonariuszy nowych służb,
- brak profesjonalizmu, zdolności strategicznych i analitycznych zdolności produkcyjnych, oraz w znacznym stopniu niewystarczająca koordynacja między różnymi jednostkami organizacyjnymi służb,
- błędna polityka budżetowa sprzyja rosnącym kosztom, a także wyklucza potrzebne inwestycje w nowe technologie,

²³ T. C. Bruneau, K. R. Dombroski, *Reforming Intelligence: The challenge of control in new democracies*, http://calhoun.nps.edu/bitstream/handle/10945/41971/CCMR_Bruneau_Reforming_Intelligence_2005-05-08.pdf?sequence=1&isAllowed=y [dostęp: 16 X 2106 r.], s. 151–152.

²⁴ *Intelligence practice and democratic oversight – a practitioner’s view*, s. 60–62.

- struktury organizacyjne w większości służb pozostają nieefektywne, istnieje potrzeba znacznie większego wykorzystania nowoczesnych umiejętności i praktyk zarządzania,
- mała świadomość społeczna rzeczywistych funkcji służb, wynikająca z braku informacji o ich działaniu implikuje strach,
- brak woli politycznej i możliwości reformowania i weryfikacji wojskowych służb specjalnych, które zachowały całkowitą ciągłość organizacyjną i kadrową²⁵,
- *modus operandi* wielu służb działających pod patronatem różnych ministerstw, sprawia, że często nakładają się różne obszary kompetencji, w konsekwencji prowadzi to do braku przejrzystości i możliwości cywilnych mechanizmów nadzoru. W ten sposób w krajach transformacji nowe służby specjalne postrzegane są tak jak stare.

Podejmując temat reformy służb specjalnych w państwach postkomunistycznych należy zauważyć, że rysują się tutaj generalnie dwa typy zastosowanych rozwiązań, pomiędzy którymi na *continuum* rozciąga się wiele pośrednich wariantów.

Pierwsze ekstremum to zastosowanie tzw. „opcji zerowej”, czyli zbudowanie służb od nowa. Jak słusznie zauważa Larry Watts, w badaniu przeprowadzonym nad reżimami Europy Wschodniej, w niektórych krajach w okresie tranzykcji pojawiła się tendencja do likwidowania aparatu byłych służb specjalnych, a nie ich odbudowywania. Był to naturalny proces wynikający z chęci zniszczenia symbolu ucisku i terroru²⁶. Zdecydowano się na nie w państwach, które wybrały wyraźne oderwanie i potępienie reżimu komunistycznego. Do tej grupy państw należała m. in. Czechosłowacja, w która jako pierwsza podjęła radykalne kroki do stworzenia ustawy dekomunizacyjnej i jako pierwsza ją uchwaliła²⁷,

²⁵ W żadnym z krajów Europy Środkowo-Wschodniej, nawet tych, które oscylowały w stronę „opcji zerowej” nie przeprowadzono reformy wojskowych służb specjalnych. Została ona dopiero wywołana perspektywą członkostwa w NATO, L. Pietrzak, Wielka gra, <http://www.uwazamrze.pl/artukul/974302/wielka-gra/2> [dostęp: 10 IX 2016 r.]

²⁶ L. Watts, *Intelligence Reform in Europe's Emerging Democracies*, „Studies in Intelligence” 2004, vol. 48, no. 1.

²⁷ NRD i Czechosłowacja to dwa kraje Europy Wschodniej, który uniknął pułapki ciągłości. W NRD Stasi zniknęły wraz z NRD. Czechosłowacja początkowo zdecydowano się na zatrudnienie w nowych strukturach byłych funkcjonariuszy komunistycznej StB, którzy znaleźli się poza resortem w 1968 r., jednak w grudniu 1990 r., podjęto decyzję by usunąć wszystkich funkcjonariuszy StB. Politycy Czechosłowacy byli w stanie podjąć się tego zadania, mimo, że powoduje utratę zdolności w zakresie wywiadu przez blisko siedem lat, ponieważ partnerzy zachodni zaproponowali im gwarancje bezpieczeństwa. Proces wdrażania „opcji zerowej” był jednak rozłożony w czasie. W Czechosłowacji, na przykład, liczba byłych funkcjonariuszy StB została zredukowana do 14 procent w nowych służbach, ale sześć lat później byli funkcjonariusze stanowili nadal cztery procent wszystkich pracowników. Natomiast po podziale kraju służby słowackie w 1993 r. opierały się niemal wyłącznie na byłych pracownikach StB – taki stan utrzymał się niemal przez dekadę, Tamże, s. 21; zob. O. Czerny, *Czechoslovak (Czech) Intelligence After the Cold War*, w: *Democratic and*

NRD, Estonia²⁸. Ów model „opcji zerowej” zakładał:

- likwidację starych skompromitowanych struktur poprzedniego reżimu,
- zamknięcie drogi byłym funkcjonariuszom do służby w nowo budowanych organach (ale także i w innych instytucjach państwowych),
- rozliczenie byłych funkcjonariuszy służb specjalnych nawet jeśli czyny, za które obecnie odpowiadają, nie stanowiły przestępstwa w świetle ówczesnego prawa.

Po drugiej stronie *continuum* znajdował się model, który zakładał dalsze funkcjonowanie służb komunistycznych w niezmienionym kształcie i z niezmienionym składem personalnym (zostały zmienione nazwy). Zorientowane jednak miały być na realizację potrzeb nowej ekipy rządzącej. Cechą charakterystyczną jest to, że wstępnie zrezygnowano nawet z pozornej weryfikacji – stało się tak w przypadku m. in. Bułgarii²⁹ czy Węgier³⁰, albo weryfikacja była tylko częściowa tak jak w Rumunii³¹. To rozwiązanie było charakterystyczne dla państw, w których

Parliamentary Oversight of Intelligence Services, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 3–5 X 2002, s. 4–5, zob. A. Grajewski, *Transformacja służb specjalnych Czechosłowacji w latach 1990–1992. Wybrane zagadnienia*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2011, Wydanie specjalne, s. 93–105.

²⁸ Estońskie KGB zostało oficjalnie rozwiązane 1 XII 1991 r. Większość jego archiwów trafiła do Moskwy. Już kilka dni po ogłoszeniu niepodległości estońskie władze powołały Służbę Policji Bezpieczeństwa (reaktywacja Policji Bezpieczeństwa powstałej na mocy rządowego dekretu z 12 kwietnia 1920, która po aneksji Estonii przez ZSRR została zlikwidowana, zaś na jej miejsce ustanowiono KGB). Weszła ona w skład policji państwowej jako jeden z jej departamentów. 18 VI 1993 r. uzyskała ona natomiast status niezależnej instytucji podległej Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, zob. G. Małecki, *UOP na tle innych służb europejskich*, w: *Urząd Ochrony Państwa 1990–2002*, red. Z. Nawrocki i in., Warszawa 2015, s. 120–123.

²⁹ W Bułgarii proces transformacji zainicjowała i realizowała liberalna część komunistycznego aparatu. Powołano dwie służby: Narodową Służbę Wywiadu (NRS) i Narodową Służbę Bezpieczeństwa (NSS), funkcjonariusze służb komunistycznych, bez przeszkód przeszli do pracy w nowych instytucjach. Proces ich eliminacji z czynnej służby przebiegał przez całe lata dziewięćdziesiąte, L. Pietrzak, *Wielka gra*, <http://www.uwazamrze.pl/arttykul/974302/wielka-gra> [dostęp: 22 X 2016 r.], zob. także: N. Bozhilov, *Reforming the Intelligence Services in Bulgaria: The Experience of the Last Decade*, w: *Democratic and Parliamentary Oversight of the Intelligence Services*, s. 10.

³⁰ Na Węgrzech w miejsce komunistycznej służby w maju 1990 r. powołano Narodowe Biuro Bezpieczeństwa (kontrwywiad) i Biuro Informacyjne (wywiad). Do nowych służb przyjęto większość dawnych funkcjonariuszy. Procent byłych funkcjonariuszy służb komunistycznych utrzymywał się na wysokim poziomie jeszcze w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych, Tamże, zob. szerzej: I. Szikinger, *National Security in Hungary*, w: *Democracy, Law, and Security: Internal Security Services in Contemporary Europe*, J.P. Brodeur, P. Gill, i D. Tollborg, Ashgate 2003, s. 92.

³¹ W Rumunii obalono reżim w wyniku krwawej rewolucji. Kilka dni po rozstrzelaniu Ceausecu rozwiązano Securitate powołując na jej miejsce Rumuńską Służbę Informacyjną (SRI). Mimo przeprowadzonej częściowej weryfikacji wielu byłych funkcjonariuszy Securitate przeszło jednak do nowych rumuńskich służb. W latach następnych Rumunia zmniejszała

upadek komunizmu potraktowano jako efekt procesu „transformacji ustrojowej” i wynik wspólnych ustaleń opozycji i reformatorów komunistycznej partii. Stąd też nie nastąpiło od początku jednoznaczne zerwanie z poprzednim systemem sprawowania władzy, wybierając drogę stopniowej rekonstrukcji³².

W tych państwach występowały także liczne warianty pośrednie kierunku reformy służb specjalnych. Charakteryzowały się różnym rozwiązaniem następujących kwestii: struktury organizacyjnej, ulokowania w strukturze władz państwowych, metod działania, wymiany personelu (w tym i kadry kierowniczej).

Istotnymi czynnikami decydującymi o kierunkach zmian w służbach specjalnych były:

- stopień zachowania personelu, pomieszczeń i innych aktywów niedemokratycznych instytucji,
- brak wypracowanych jakichkolwiek norm i standardów pracy,
- brak doświadczenia i wiedzy rządzących na temat reformy służb specjalnych,
- brak rzeczywistego zaangażowania ekipy rządzącej. Rządy były bardziej skoncentrowane na reformach gospodarczych i politycznych co prowadziło do powierzchownych inicjatyw reform służb, poprzez skromny przydział zasobów i niepewne zarządzanie³³.

Kieran Williams podaje trzy zmienne, które wpływały na sposób przeprowadzanych reform:

- stopień trwałości systemu komunistycznego do chwili przemian w roku 1989,
- sposób podejścia komunistów do rokowań (czy byli skłonni do rozmów, czy stawiali opór zmianom),
- wynik pierwszych po 1989 roku wyborów³⁴.

liczbę byłych pracowników Securitate w SRI z 60 procent w 1990 r. do 36 procent w 1994 r., a następnie do mniej niż 20 procent w roku 1999. Do roku 2003 zachowała jedynie 15 procent swoich byłych pracowników aparatu bezpieczeństwa, zob. L. Watts, *Intelligence Reform in Europe's Emerging Democracies*. Obok Rumuńskiej Służby Informacyjnej stworzono w strukturach MSW Dyrekcję Specjalną do Spraw Wywiadu – UM0215, powstałą na bazie byłych kadr kontrwywiadu wojskowego (do 1989 roku kontrwywiad wojskowy był ulokowany w służbach cywilnych na wzór modelu sowieckiego). UM0215 przez długie lata postrzegana jako przyczółek byłych funkcjonariuszy Securitate, sprzyjających w pierwszym okresie postkomunistycznemu premierowi Petru Romanowi. Jak pisze Grzegorz Małecki: „Struktura ta od początku miała reputację policji politycznej prowadzącej inwigilację społeczeństwa metodami Securitate”, zob. G. Małecki, *UOP na tle innych służb europejskich*, s. 118–119.

³² Więcej na temat przemian w służbach w krajach Europy Środkowo-Wschodniej zob. K. Williams, D. Deletant, *Security Intelligence Services in New Democracies The Czech Republic, Slovakia and Romania*, London 2001.

³³ T. C. Bruneau, F.C. Matei, *Intelligence in the Developing Democracies: The Quest for Transparency And Effectiveness*, <http://www.resdal.org/producciones-miembros/art-bruneau-other-mar10.pdf>

³⁴ Kieran Williams, *Introduction*, w: K. Williams, D. Deletant, *Security Intelligence Services in*

Niewątpliwie wszystkie te czynniki okazały się ważne dla obrania przez państwa postkomunistyczne drogi do nowych służb specjalnych.

Polski model reformy służb specjalnych

Polska była tym krajem, w którym reforma aparatu bezpieczeństwa przebiegała dość późno w stosunku do przemian, jakie następowały w konsekwencji rozmów „okrągłostołowych”³⁵. Było to konsekwencją polityki pierwszego niekomunistycznego po II wojnie światowej premiera Tadeusza Mazowieckiego, który przyjął taktykę powolnego odchodzenia od komunizmu. Stąd też resorty siłowe: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Ministerstwo Obrony Narodowej wciąż pozostawały w rękach komunistów. Był to główny czynnik, który decydował o tym, że proces zmiany rozpoczął się prawie rok później w kwietniu 1990 roku.

W między czasie następowały zmiany w MSW, które miały charakter endogeny (można powiedzieć, że resort sam reformował się od środka): począwszy od pierwszej dającej ministrowi spraw wewnętrznych kompetencje w sprawie nadawania statutu organizacyjnego resortu i określania jego zadań, zmian w strukturze SB, polegających na likwidacji najbardziej skompromitowanych departamentów (III zajmującego się opozycją polityczną, IV zajmującego się m. in. Kościołem, Biura Studiów) i stworzeniem w ich miejsce nowych jednostek, w rzeczywistości kontynuujących dotychczasowe działania swoich poprzedników, następnie przesunąć kadrowych, aby móc ukryć rzeczywistą liczbę etatów Służby Bezpieczeństwa wśród etatów milicyjnych, niszczenia akt Służby Bezpieczeństwa.

Również rząd nie posiadał zbyt dużego doświadczenia w zakresie tego typu reform. Zespół do spraw utworzenia UOP powołany przez premiera liczył kilka młodych osób, z opozycyjną przeszłością, które musiały wypracować podstawowe normy i standardy pracy. Trzeba również dodać, że ówczesny rząd skupiał się raczej na kwestiach gospodarczych, społecznych i politycznych, nie chcąc zbyt mocno angażować się w sprawy reformy służb. Premier Tadeusz Mazowiecki ostro protestował przeciwko głębszym reformom w służbach, polegających na podporządkowaniu urzędu właśnie premierowi i rozdzieleniu jego struktury wewnętrznej. Oddając UOP Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, przesunął jednocześnie problem jego funkcjonowania na drugi plan.

New Democracies, s. 19.

³⁵ Pierwsze zasadnicze reformy zaczęły się w listopadzie 1989 r., od zlikwidowania dwóch represyjnych instytucji PRL: Ochotniczej Rezerwy Milicji Obywatelskiej i Urzędu do Spraw Wyznań. Wówczas także rozpoczęły się prace nad projektami ustaw o ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Dopiero w lutym projekty ustaw dotyczących zreformowania m. in. MSW i SB trafiły do Sejmu.

Oznaką tego było m. in. trwanie, jeszcze wiosną 1990 roku, na stanowisku ministra spraw wewnętrznych niezmiennie od 1983 – gen. Czesława Kiszczaka, a wraz z nim całej generalskiej świty.

Wszystkie te czynniki, a więc:

- powolne zmiany zachodzące w resorcie spraw wewnętrznych po obradach „okrągłego stołu”, moderowane przez samych komunistów,
- pozostawienie resortu w rękach dotychczasowych generałów,
- zepchnięcie reformy przez rząd Mazowieckiego służb na drugi plan,
- brak doświadczenia tych, którzy mieli tworzyć zręby nowych służb;

przyczyniły się do tego, że Polska w kwietniu 1990 roku odrzuciła model „opcji zerowej”, jednocześnie jednak odrzucając „kontynuację”. Już bowiem wówczas w miarę zmieniającej się rzeczywistości politycznej dekompozycja resortu stawał się jasny. Jej początek na dobre wyznacza decyzja premiera z 6 marca 1990 roku o nominowaniu na wiceministra spraw wewnętrznych Krzysztofa Kozłowskiego, człowieka pochodzącego z opozycji, dotąd przez resort rozpracowywanego.

Uchwalenie ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa w dniu 6 kwietnia 1990 roku, miało miejsce już w nowej rzeczywistości. Świadczy o tym zapis debaty sejmowej z tego dnia, w którym pojawiły liczne głosy domagające się radykalnych zmian w resorcie, w tym i „wyczyszczenia” służb z byłych funkcjonariuszy SB. Jeszcze w lutym weryfikacja byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa wydawała się naturalnym rozwiązaniem co widać podczas pierwszej debaty sejmowej nad projektami ustaw dotyczących reformy w MSW i w służbach.

Zrodziły się także pomysły zmierzające do weryfikacji częściowej, czyli zwerifikowania oficerów wywiadu, przy jednoczesnym odrzuceniu funkcjonariuszy innych pionów operacyjnych. W trakcie debaty senackiej pojawił się także pomysł wprowadzenia krótkotrwałego stanu współlistnienia Służby Bezpieczeństwa i Urzędu Ochrony Państwa jako oddzielnych formacji w celu stopniowego przejmowania dotychczasowych zadań SB przez UOP, z jednoczesnym ustawowym zakazem podejmowania przez byłych funkcjonariuszy SB służby w aparacie UOP. Innym pomysłem było odłożenie w czasie zorganizowania UOP, aż do momentu wykształcenia nowej kadry, która mogłaby realizować jego zadania.

Ostatecznie polski kształt reformy służb specjalnych można nazwać hybrydalnym, bowiem składają się nań:

- kontynuacja modelu monolitycznych cywilnych służb specjalnych skupiających w jednym organizmie wywiad i kontrwywiad,
- kontynuacja pozostałych dotychczasowych rozwiązań strukturalnych UOP w odniesieniu do struktury SB, przy czym znalazły się tam nowe jednostki realizujące zadania białego wywiadu, których zabrakło w *ancien regime*,
- umieszczenie UOP w bezpośredniej podległości wobec Ministra Spraw Wewnętrznych;

- brak skutecznych mechanizmów kontroli i nadzoru działania służb,
- rozlokowanie delegatur UOP na terenie kraju,
- nabór byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa, którzy zostali pozytywnie zweryfikowani przez komisje kwalifikacyjne, przy jednoczesnym naborze i szkoleniu nowych kadr³⁶,
- określenie nowych zadań Urzędu,
- wdrożenie nowych metod i technik pracy operacyjnej,
- określenie kwestii odpowiedzialności funkcjonariusza UOP za przekroczenie uprawnień w trakcie realizowania zadań operacyjnych.

Na konsekwencje przyjętych rozwiązań nie trzeba było długo czekać. Po pierwsze niechęć i obawa w społeczeństwie wobec UOP, który jawił się jako kontynuator SB powstrzymał proces naboru nowych kadr, w wyniku czego trzon nowej służby w ponad 90 procentach stanowili byli funkcjonariusze SB. Naturalną konsekwencją przyjętego modelu miało być „wypłukiwanie” się służb z byłych funkcjonariuszy SB. Proces ten został w Polsce zahamowany jednak po roku 1993, kiedy w wyborach zwyciężyła lewica. Problem jednak urosł w sytuacji rokowań dotyczących wejścia Polski do NATO. Trzeba bowiem zaznaczyć, że w 1996 roku wciąż w służbach pracowało około 50 procent dawnych funkcjonariuszy SB. Przez kolejne lata problemem było oskarżanie UOP-u o zaangażowanie polityczne, przede wszystkim w kontekście wykorzystywania do walki politycznej archiwów MSW³⁷.

Słowa kluczowe: *służby specjalne, wywiad, kontrwywiad, transformacja ustrojowa, reżimy niedemokratyczne*

³⁶ Do 31 VII 1990, kiedy zakończyło się postępowanie przed komisjami wojewódzkimi, weryfikacji poddały się 14 034 osoby, spośród których komisje pozytywnie zaopiniowały 8658 (61,7 proc.). Z grupy zaopiniowanych negatywnie 5376 osób do CKK odwołało się 4771 (ok. 89 proc.), z nich CKK zaopiniowała pozytywnie 1781 (37,3 proc.), uchylając decyzje komisji wojewódzkich, wobec 2990 osób zaś podtrzymała negatywne decyzje tych komisji. W sumie spośród wszystkich osób, które poddały się weryfikacji, pozytywnie zaopiniowano 10 439, natomiast 3595 negatywnie. Przeprowadzonej jednocześnie weryfikacji w policji nie przeszło 3028 funkcjonariuszy. Zdecydowana większość tych, którzy weryfikację przeszli pozytywnie, z dniem 1 sierpnia 1990 r. została funkcjonariuszami UOP (ponad 5 tys. funkcjonariuszy) lub policji, *Aparat bezpieczeństwa w Polsce. Kadra kierownicza, 1975–1990*, t. 3, red. P. Piotrowski, Warszawa 2008, s. 22.

³⁷ Pojawia się kwestia instrukcji 0015/92 opracowanej przez zespół Biura Analiz i Informacji UOP, która zdaniem wielu polityków przewidywała inwigilację członków partii politycznych i pozyskanie wśród nich agentury, zwłaszcza w kręgach przeciwników politycznych Lecha Wałęsy i ówczesnej premier Hanny Suchockiej. Realizacją tego zadania miał się zajmować pozytywnie zweryfikowany były oficer SB, płk. Jan Lesiak.

Summary

Reform model Polish secret service in com erations.

In all authoritarian systems (including previous Eastern Bloc) secret service was a key tool to maintain their grip on power.

The restitution of an appropriate role of secret service was one of the priority tasks, which the authorities of the countries which chose a democratic way in 1989, had to complete. Among those countries was Poland, which was one of the countries where, it has to be admitted, the reform of civil secret service took place relatively late, while compared to political changes. That is why the main aim of this research paper is presenting the reasons of such a situation, as well as the circumstances, which accompanied forming new services, that is the Office of State Protection.

Keywords: *secret service, Intelligence, Counterintelligence, transition, undemocratic regimes*

Bibliografia

Opracowania

- Aparat bezpieczeństwa w Polsce. Kadra kierownicza, 1975-1990, t.3*, red. P. Piotrowski, Warszawa 2008.
- Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP, <http://www.spbn.gov.pl/sbn/przewodnik/interesy/4626,Zdiagnozowalismy-stan-polskiego-bezpieczenstwa.html>
- Bozhilov N., *Reforming the Intelligence Services in Bulgaria: The Experience of the Last Decade*, w: *Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 3-5 X 2002.
- Bożek M., Czuryk M., Karpiuk M., Kostrubiec J., *Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2014.
- Bruneau T. C., Matei F.C., *Intelligence in the Developing Democracies: The Quest for Transparency And Effectiveness*, <http://www.resdal.org/producciones-miembros/art-bruneau-other-mar10.pdf>
- Bruneau T. C., K. R. Dombroski, *Reforming intelligence: The challenge of control in new democracies*, http://calhoun.nps.edu/bitstream/handle/10945/41971/CCMR_BrunEAU_Reforming_Intelligence_2005-05-08.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Czerny O., *Czechoslovak (Czech) Intelligence After the Cold War*, w: *Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 3-5 X 2002
- Gill P., *Policing Politics: Security Intelligence and the Liberal Democratic State*, Londyn 1994.
- Hastedt G., *Controlling Intelligence: Defining the Problem*, in: Tenze, *Controlling Intelligence*, London 1991.
- Hendrickson D., Karkoszka A., *The challenges of security sector reform*, "SIPRI Yearbook Armaments, Disarmaments and International Security" 2002.
- Holt P. M., *Secret Intelligence and Public Policy: A Dilemma of Democracy*, Washington 1995.

- Intelligence practice and democratic oversight – a practitioner’s view, DCAF Intelligence Working Group, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Occasional paper no. 3, file:///C:/Users/sgs11_000/Downloads/op03_intelligence-practice.pdf
- Johnson L. K., *Secret Agencies: U.S. Intelligence in a Hostile World*, New Haven 1996.
- Lowenthal M.M., *Intelligence: From Secrets to Policy*, Washington 2003.
- Pietrzak L., Wielka gra, <http://www.uwazamrze.pl/artykul/974302/wielka-gra/2>
- Shulsky A. N., *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*, Washington 1993.
- Szikinger I., *National Security in Hungary*, w: *Democracy, Law, and Security: Internal Security Services in Contemporary Europe*, J.P. Brodeur, P. Gill, i D. Tollborg, Ashgate 2003.
- Świda-Ziemba H., *Człowiek wewnętrznie zniewolony*, Warszawa 1997.
- Warner M., *Building a Theory of Intelligence Systems. In Mapping the State of Research on Intelligence*, New York 2009.
- Watts L., *Intelligence Reform in Europe’s Emerging Democracies*, “Studies in Intelligence”, Vol. 48, No. 1.
- Williams K., Deletant D., *Security Intelligence Services in New Democracies The Czech Republic, Slovakia and Romania*, London 2001.
- Zalewski S., *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, Warszawa 2005.