

TOMASZ KOZŁOWSKI
Instytut Pamięci Narodowej

OBYWATELSKI KLUB PARLAMENTARNY JAKO INICJATOR PRAC USTAWODAWCZYCH – CASUS USTAW O MSW, POLICJI I UOP*

**The Civic Parliamentary Club as the initiator of legislative works:
The acts on the Ministry of the Interior, Police and the Office
of State Protection**

The article focuses on the role of the Civic Parliamentary Club (OKP) in the transformation of state security bodies between 1989 and 1990. Special attention is drawn to the role of OKP in the preparation, adoption and implementation of the so-called police laws, i.e. new regulations regarding the operation of the Ministry of the Interior, the Office of State Protection and the Police. This case is analysed in the broader context of the law-making process in the period of political transformation, the related tensions and the conflict of interests between parliamentarians, the government and their political background.

Keywords: Civic Parliamentary Club, Security Service, Office of State Protection, Ministry of the Interior.

Prezentowany artykuł jest próbą odpowiedzi na pytanie o rolę OKP jako inicjatora prac ustawodawczych w zakresie reform przeprowadzanych po 1989 roku. Materiał dzieli się na dwie zasadnicze

* Praca naukowa finansowana w ramach programu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego pod nazwą Narodowy Program Rozwoju Humanistyki w latach 2014–2018. Projekt badawczy, kierowany przez dr hab. Irenę A. Słodkowską, nr umowy 0062/NPRH3/H11/82/2014, pt. „Dokumenty przełomu. Polska transformacja ustrojowa w dokumentach Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego, Komitetu Obywatelskiego przy Przewodniczącym NSZZ Solidarność oraz Komitetów Obywatelskich Solidarność”.



części. Pierwsza z nich przedstawia mechanizm pracy nad projektami ustaw oraz opis współpracy klubu z rządem Tadeusza Mazowieckiego. Część druga prezentuje ten mechanizm w działaniu na przykładzie prac nad tzw. ustawami policyjnymi regulującymi działanie MSW, Policji oraz UOP. Jest to przypadek interesujący z punktu widzenia politycznej *praxis*. Likwidacja Służby Bezpieczeństwa oraz reforma aparatu bezpieczeństwa była jednym z kluczowych postulatów obozu solidarnościowego. Premier, kierownictwo OKP, parlamentarzyści i związkowcy z „Solidarności” deklarowali, że rozliczenie i transformacja SB jest istotna nie tylko z punktu widzenia społecznej sprawiedliwości ale także niezbędna dla bezpieczeństwa rodzącej się demokracji. Paradoksalnie sam proces ustawodawczy i wykuwanie nowych założeń działania Policji i Urzędu Ochrony Państwa przeciągały się. Co więcej – ostatecznie uchwalone ustawy były dalekie od oczekiwań i były przez samych członków OKP uznawane za przykład tworzenia kiepskiego prawa. W artykule przedstawione są możliwe odpowiedzi na pytanie, dlaczego tak się stało.

W tym celu wykorzystano nie tylko literaturę przedmiotu ale także materiały archiwalne, zwłaszcza te powstałe w wyniku funkcjonowania OKP. Na temat przekształceń organów aparatu bezpieczeństwa istnieje już pokaźna literatura. Najnowszą pozycją jest anglojęzyczna praca Sylwii Galij-Skarbińskiej¹. Autorka przedstawia historyczne tło funkcjonowania służb specjalnych w PRL, analizuje proces ustawodawczy oraz przedstawia konsekwencje wprowadzenia zmian dla struktury i personelu służb specjalnych. Analizę prawnych przekształceń bardzo wyczerpująco, zwłaszcza od strony materiałów zgromadzonych w zasobie IPN, przedstawił Rafał Leśkiewicz². Historią przemian zajmowali się także Antoni Dudek³, Stanisław Hoc⁴, Sławomir Zalewski⁵, Andrzej Żebrowski⁶. Źródła stanowiące kompendium

¹ S. Galij-Skarbińska, *The Transformation of Civil Secret Service in Poland in 1989–1990*, Toruń 2016.

² R. Leśkiewicz, *Od Służby Bezpieczeństwa do Urzędu Ochrony Państwa*, „Dzieje Najnowsze” 2016, t. 1, s. 165–188.

³ A. Dudek, *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988–1990*, Warszawa 2009, wyd. II, Warszawa 2014, s. 406–432.

⁴ S. Hoc, *Geneza ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, wydanie specjalne z okazji 80. rocznicy urodzin Krzysztofa Kozłowskiego, pierwszego Szefa Urzędu Ochrony Państwa, Warszawa 2011, s. 99–110; S. Hoc, *Organizacja polskich służb specjalnych*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2002, nr 3.

⁵ S. Zalewski, *Ewolucja modelu polskich służb specjalnych 1990–2002*, Warszawa 2002.

⁶ A. Żebrowski, *Kontrola cywilna nad służbami specjalnymi III RP (1989–1999). Zagadnienia politologiczno-prawne*, Kraków 2001; A. Żebrowski, *Ewolucja polskich służb specjal-*

wiedzy o prawnoorganizacyjnym aspekcie funkcjonowania służb specjalnych w PRL oraz na początku transformacji opublikował pod redakcją Adriana Jusupowicia i Rafała Leśkiewicza IPN⁷. W celu ukazania nowego kontekstu procesu ustawodawczego istotne jest jednak sięgnięcie po źródła, które do tej pory nie znalazły uznania historyków oraz politologów skupiających się na analizie przepisów oraz debacie parlamentarnej⁸, a pomijających prace, które prowadzono w Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu oraz Komisji Praw Człowieka i Praworządności Senatu.

PLANY REFORM I INICJATYWY USTAWODAWCZE OKP

Przed wyborami w czerwcu 1989 roku wydawało się, że horyzont reform wyznaczony jest treścią porozumień zawartych przy Okrągłym Stole, gdzie w ramach licznych „stolików” delegacje władz i opozycji negocjowały rozwiązania dla poszczególnych sektorów funkcjonowania państwa. OKP początkowo trzymał się tych ustaleń, jednak zmiany sytuacji politycznej, społecznej i gospodarczej sprawiły, że trzeba było dostosować się do nowej rzeczywistości. Działo się tak z różnych przyczyn, nie zawsze politycznych, np. gwałtowne pogorszenie sytuacji gospodarczej sprawiło, że wiele ustaleń Okrągłego Stołu stało się nieaktualnych. OKP znalazł się w sytuacji, w której mógł walczyć o pożądane reformy, zwłaszcza kiedy razem z SD i ZSL stworzył koalicję rządową.

Jednak jeszcze przed powołaniem rządu Tadeusza Mazowieckiego okazało się, że klub musi prowadzić zintegrowaną politykę ustawodawczą. Było to konieczne nie tylko dlatego, aby móc wpływać na kierunek reform, ale także żeby unikać sytuacji politycznie ryzykownych dla klubu, kiedy część posłów zgłaszała niekonsultowane pomysły. Na przykład wniesienie pod obrady Sejmu ustawy o amnestii doprowadziło, niezależnie od słusznych przesłanek humanitarnych, nie tylko do sporu wewnątrz klubu, ale także do eskalacji niepokoju i zamieszek w zakładach karnych oraz do publicznego oskarżania OKP o pobłażanie przestępcom. Między innymi pod wpływem tego wydarzenia Hanna Suchocka przedstawiła na posiedzeniu

nych (wybrane obszary walki informacyjnej). Wywiad i kontrwywiad w latach 1989–2003, Kraków 2005.

⁷ *Historyczno-prawna analiza struktur organów bezpieczeństwa państwa w Polsce Ludowej (1944–1990). Zbiór studiów*, red. A. Jusupović, R. Leśkiewicz, Warszawa 2013.

⁸ Np. S. Hoc, *Geneza...*; S. Galij-Skarbińska, *The Transformation...*, s. 91–108.

Prezydium OKP pomyśli koordynacji prac między Sejmem i Senatem oraz utworzenia „banku inicjatyw”. W banku miały być zebrane informacje ze wszystkich komisji, a poszczególne inicjatywy selekcjonowane. Jak tłumaczyła Suchacka:

Do niezbędnych należą te wszystkie, które mogą być uchwalone z inicjatywy Senatu. Senat mógłby się zająć przede wszystkim ustawami wiążącymi się z prawami obywatelskimi. Mogą to robić dwie komisje senackie: Inicjatyw i Prac Ustawodawczych oraz Praw Człowieka i Praworządności. Sejm powinien się skoncentrować natomiast na wychodzeniu z inicjatywami ustaw gospodarczych. Inicjatywy mogą być zgłaszane przez Prezydenta i Rząd, trzeba zrobić jakieś ustalenia, jakiego rodzaju akty będą od kogo wychodzić.

Do spraw pilnych zaliczono małe lecz niezbędne zmiany w Konstytucji, jak np. zniesienie zapisu o kierowniczej roli PZPR. Z Sejmu miały wychodzić ustawy gospodarcze – w pierwszej kolejności finansowe oraz podatkowe, a także związane z restrukturyzacją własności⁹. W tym układzie kluczową rolę miała odegrać sejmowa Komisja Ustawodawcza, która miała koordynować wszystkie działania. Jak tłumaczył Henryk Wujec:

Komisja Ustawodawcza sejmowa nawiązała kontakt z tymi wszystkimi komisjami, zebrała te projekty i następnie właśnie planowaliśmy, żeby zebrało się Prezydium z przewodniczącymi wszystkich komisji sejmowych i senackich i właśnie tam nastąpiła pierwsza przymiarka do tego harmonogramu prac legislacyjnych, a potem już na zebraniu OKP przedstawić to i tam poddać ostatecznej dyskusji i jakiejś decyzji, jaki program przyjmujemy¹⁰.

Hanna Suchocka przedstawiła raport na temat inicjatyw ustawodawczych pod koniec 1989 roku¹¹.

⁹ Archiwum Senatu, Kolekcja Archiwa Przełomu, OKP, Protokół z posiedzenia Prezydium OKP, 24 VIII 1989, k. 3–4

¹⁰ Archiwum Senatu, Kolekcja Archiwa Przełomu, OKP, Stenogram posiedzenia plenarnego OKP, 5 IX 1989, k. 183.

¹¹ Archiwum Senatu, Kolekcja Archiwa Przełomu, OKP, Stenogram posiedzenia plenarnego OKP 28 IX 1989, k. 204 i nast. Posłowie, senatorowie oraz Komisja Inicjatyw Ustawodawczych Senatu zgłaszali projekty w ramach których planowano zmiany m.in. następujących ustaw: Ustawy o Ochotniczej Rezerwie Milicji Obywatelskiej (tj. likwidacja ORMÓ); Ustawy o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy (tj. likwidacja przymusu pracy); Ustawy o spekulacji (tj. likwidacja przestępstwa spekulacji); Ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu; Ustawy o Trybunale Stanu (tj. zwiększenie liczby wiceprzewodniczących, poszerzenie zakresu podmiotów poddanych kontroli trybunału); Ustawy o związkach zawodowych (eliminacja ograniczeń prawa do tworzenia związków zawodowych, uproszczenie procedury strajkowej); Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (tj. poszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do występowania z wnioskami do Trybunału i do zadawania pytań prawnych oraz zagwarantowanie niezawisłości Trybunału). Planowano także rozpoczęcie prac nad nowymi ustawami, m.in.: Ustawą o Krajowej Radzie Sądownictwa; Ustawą o ochronie

Realizacja tych planów i koordynowanie polityki ustawodawczej było jednak utrudnione, ponieważ w Sejmie oraz Senacie pojawiały się problemy proceduralne związane z niesprawnością maszyny parlamentarnej. Już w listopadzie okazało się, że na polu nowych ustaw bardzo aktywny był rząd, a wąskim gardłem systemu stały się komisje sejmowe. Na spotkaniu prezydium OKP z przewodniczącymi i wiceprzewodniczącymi komisji poinformowano posłów o zapowiedzianej ofensywie ustawodawczej rządu, który miał w najbliższych planach zgłosić ponad trzydzieści projektów ustaw. Zdaniem Andrzeja Wielowieyskiego istniała realna groźba, że ofensywa straci impet właśnie w komisjach sejmowych, które przetrzymają wszystkie projekty z powodu cyklicznie powracających problemów, m.in. z regularnymi brakami kworum. Część posłów i senatorów poświęcała czas i energię głównie na działalność w swoich okręgach wyborczych lub na kreowanie karier. Bronisławowi Geremkowi zdarzało się narzekać na merytoryczny poziom części posłów i senatorów oraz ich wąskie horyzonty polityczne. Nie chodziło tu o kwestię różnic światopoglądowych, ale o fakt, że w konsekwencji uwzględnienia na listach wyborczych lokalnych działaczy, OKP odczuwał niedobór fachowców¹². Tymczasem eksperci z zakresu ekonomii i prawa byli obciążeni pracą ponad miarę. Ryszard Bugaj opowiadał o tym, jak wyglądała jego codzienna praca, która składała się nie tylko z przygotowań i uczestnictwa w pracach komisji, ale także licznych obowiązków – pracy w Sejmie, spotkań z wyborcami, z dziennikarzami, z delegacjami zagranicznych banków i funduszy walutowych. „Wszystko na raz nie jest możliwe” – skarżył się on i inni¹³.

Problemy z procedurami mogły być przezwyciężone w drodze współpracy posłów i senatorów OKP oraz ministrów rządu Tadeusza Mazowieckiego. Przykładem takiej współpracy była sprawa reformy samorządu terytorialnego. 29 lipca 1989 roku senator Jerzy Regulski przedstawił w Senacie założenia reformy ustroju prawnego samorządu terytorialnego, które spotkały się z jednogłośnym popar-

załóg pracowniczych w okresie restrukturyzacji gospodarki (zasiłki dla pozostających czasowo bez pracy, środki na przekwalifikowanie) czy wreszcie nad tzw. ustawami policyjnymi reformującymi MSW oraz likwidującymi Służbę Bezpieczeństwa. Archiwum Senatu, Kolekcja Archiwa Przełomu, OKP, Inicjatywy ustawodawcze zgłoszone do OKP, b.p.

¹² O tym, jak przed wyborami starano się kształtować bardziej „profesjonalne” listy, wspominał Andrzej Wielowieyski [A. Wielowieyski, *Losowi na przekór*, Warszawa 2015, s. 447–448].

¹³ Archiwum Senatu, Kolekcja Archiwa Przełomu, OKP, Spotkanie Prezydium OKP z przewodniczącymi i wiceprzewodniczącymi komisji, k. 4.

ciem¹⁴. Od tego momentu rozpoczęły się prace nad pakietem ustaw reformujących ustrój samorządowy. Prowadził je Jerzy Stępień, który stał na czele senackiej komisji, przy wsparciu ekspertów z Michałem Kuleszą na czele. Część zadań musiał na siebie wziąć Jerzy Regulski, który został przez premiera Mazowieckiego powołany na stanowisko pełnomocnika rządu ds. reformy samorządu terytorialnego. Projekty ustaw trafiły na początku 1990 roku z Senatu do Sejmu, gdzie powołano Komisję Nadzwyczajną do spraw rozpatrzenia ustaw samorządowych. Pracowała ona tak prężnie, że już w marcu pod obrady Sejmu poddano ustawy o zmianie konstytucji, o samorządzie terytorialnym oraz ordynację wyborczą do rady gminy¹⁵. Proces ustawodawczy zakończył się bardzo szybko dzięki synergii prac elity solidarnościowej we wszystkich instytucjach. Jak wspominał Jerzy Regulski:

inicjatywę podjął Senat i było oczywiste, że powinien nadal prace legislacyjne. Znacznie łatwiej było wprowadzić projekty ustaw przygotowane przez Senat niż przez rząd. Ale komisja senacka nie miała możliwości przygotowania wszystkich potrzebnych ustaw [...] Nie starczało jej na to sił. Mój urząd musiał więc część tych prac wziąć na siebie. Ustaliliśmy, że Senat zajmie się ustawami ustrojowymi, a więc niezbędną zmianą Konstytucji, ustawą o samorządzie gminnym, ordynacją wyborczą oraz ustawą o pracownikach samorządowych [...] Początkowo Sejm nie powołał odrębnej komisji samorządowej. Po prostu nie widziano takiej potrzeby. Komisja powstała dopiero w styczniu, w chwili gdy Senat przekazał swoje projekty ustaw. Jej przewodnictwem objął profesor Walerian Pańko, który zresztą od początku aktywnie z nami współpracował, prowadząc uzgodnienia z klubami politycznymi. Później komisja sejmowa zajęła się ostatecznym opracowaniem tekstów ustaw. Natomiast moje biuro zajęło się regulacjami wykonawczymi oraz wdrożeniem całej reformy. Trzeba było przygotować ustawę dotyczącą podziału kompetencji administracji rządowej i samorządu, która zmieniała blisko 100 obowiązujących ustaw i wymagała żmudnych oraz trudnych negocjacji z poszczególnymi ministerstwami [...] Senat wykonywał swoje zadania w niebywałym tempie. Projekty zmiany Konstytucji, ustawy o samorządzie gminnym, ordynacji wyborczej i ustawy o pracownikach samorządowych zostały przyjęte i przekazane do Sejmu. I osiągnięto to w ciągu zaledwie trzech miesięcy¹⁶.

Niestety, współpraca między OKP i rządem zazwyczaj tak nie wyglądała. Tadeusz Mazowiecki stworzył bardzo autonomiczny rząd, który szybko przestał się konsultować ze swoim parlamentarnym za-

¹⁴ Archiwum Senatu, Protokół z 3. posiedzenia Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, 28, 29, 31 lipca, 1 sierpnia 1989.

¹⁵ M. Chmaj, *Sejm „Kontraktowy” w transformacji systemu politycznego Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 1996, s. 85–88.

¹⁶ J. Regulski, *Życie splecione z historią*, Wrocław 2014, s. 442–443, 453.

pleczem, uznając poparcie OKP za zagwarantowane. Była to sytuacja frustrująca i stawiająca członków klubu pod ścianą. Bronisław Geremek tłumaczył, że OKP był zmuszony płacić:

[...] cenę wszystkich niepopularnych decyzji, które w pierwszych miesiącach zdecydowanie dominowały. Każdy nasz poseł i senator spotykał się przeciw z wyborcami rozliczającymi nas za działania powołanego przez nas rządu. Trudno było wówczas odpowiadać, że jest to wprawdzie nasz rząd ale, ale nie mamy wpływu na jego decyzje¹⁷.

Nie była to odosobniona opinia, ocenę tę podzielali także politycy Geremkowi nieprzychylni, jak m.in. Jarosław Kaczyński:

[...] przez OKP przechodziły wszelkie zmiany, ale jednocześnie OKP w niewielkim stopniu budowało dynamikę sytuacji [...] to wszystko nie czyniło OKP miejscem politycznej gry. Każdy przemawiał oddzielnie, nie było reakcji, odźwięków, dyskusji. Nie było polityki. Rząd od razu stał się autonomiczny¹⁸.

Instrumentalne podejście Tadeusza Mazowieckiego do OKP dało się zauważyć prawie natychmiast – tarcia zaczęły się już w październiku 1989 roku. Rząd zignorował na przykład projekt ustawy regulujący samorządność korporacji sędziowskiej, który powstał w senackiej Komisji Praw Człowieka i Praworządności, a który był konsultowany także z Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych będącym eksperckim zapleczem „Solidarności”. Współpraca na linii rząd–OKP była w tej sprawie problematyczna¹⁹. Kiedy z kolei rząd wniósł projekt ustawy o spółdzielczości, Prezydium OKP uznało go za niedopracowany. Geremek apelował o jego wycofanie, ale podejrzewał, że jego prośby na nic się nie zdadzą. Jak się później okazało – miał rację²⁰.

To był konflikt systemowy, który wynikał nie tylko z odmiennych wizji zmian, ale także z ambicji politycznych poszczególnych aktorów. Nowy premier chciał, aby motorem zmian był rząd, podczas gdy OKP miał karnie głosować za projektami, niezależnie od tego, jak je oceniał. Bronisław Geremek miał, przynajmniej początkowo, inną wizję

¹⁷ B. Geremek, *Rok 1989 – Bronisław Geremek opowiada, Jacek Żakowski pyta*, Warszawa 1990, s. 312.

¹⁸ *Alfabet braci Kaczyńskich*, rozmawiali M. Karnowski, P. Zaremba, Kraków 2010, s. 199.

¹⁹ Archiwum Senatu, Kolekcja Archiwa Przełomu, OKP, Stenogram posiedzenia plenarnego OKP, 12 X 1989, k. 99 i nast.

²⁰ Archiwum Senatu, Kolekcja Archiwa Przełomu, OKP, Protokół z posiedzenia Prezydium OKP, 25 X 1989.

– starał się utrzymać kierownictwo reform w gestii OKP²¹. Świadczyć o tym może chociażby sprawa planu reform ekonomicznych. Przewodniczący OKP sugerował, aby wyprzedzić w tej sprawie rząd: „Rząd nie ma programu gospodarczego, to my możemy go zasugerować i potem domagać się realizacji”²². Powołano w OKP zespół ekspertów gospodarczych formalnie pod przewodnictwem Jacka Kuronia, którym jednak faktycznie zawiadywał Janusz Beksiak, a w jego składzie znaleźli się m.in. Stefan Kurowski i Tomasz Gruszecki²³. Jednak Mazowiecki nie był zainteresowany współpracą. Premier ściągnął do swojego rządu Leszka Balcerowicza – fachowca, jednak niezwiązanego z obozem solidarnościowym, po części wręcz „wyciągniętego z kapelusza” – po czym manifestacyjnie odciął się od eksperckiego zaplecza OKP, co wzbudzało oburzenie Beksiaka:

Robiliśmy to [program reform – przyp. T.K.] dla Państwa [polskiego]. Nie robiliśmy tego dla Klubu i proszę tak tego nie wykorzystywać. To powinno dostać się w ręce tych, co powinni realizować politykę gospodarczą.

Po latach tłumaczył w wywiadzie:

Nie wiem, w jakim stopniu Leszek Balcerowicz skorzystał z naszych pomysłów. Nasze propozycje były podobne do jego pomysłów, choć w kilku miejscach się różniliśmy²⁴.

Wydaje się, że ekonomiści, którzy tworzyli politykę gospodarczą rządu, mieli już zarys swojego planu.

Kolejnym policzkiem było publiczne przedstawienie planu gospodarczego rządu bez konsultacji z OKP. Balcerowicz założenia reform ujawnił w czasie wizyty w USA, co wzburzyło członków klubu. Bronisław Geremek stawiał sprawę jasno:

Nie do akceptacji jest sytuacja, w której członkowie polskiego parlamentu, członkowie OKP [...] dowiadawali się o tym, że jest program ekonomiczny rządu z gazet, z informacji o tym, że taki program przedstawiany był w USA.

Punktem kulminacyjnym, w którym doszło do całkowitego zdominowania OKP w kwestii ustawodawstwa gospodarczego był grudzień

²¹ J. Regulski, *Życie splecione z historią...*, s. 436.

²² Archiwum Senatu, Kolekcja Archiwa Przełomu, OKP, Protokół z posiedzenia Prezydium OKP, 22 VIII 1989, k. 2–4.

²³ Archiwum Senatu, Kolekcja Archiwa Przełomu, OKP, Protokół z posiedzenia Prezydium OKP, 30 VIII 1989, k. 2.

²⁴ W. Gadomski, *Stefan Kurowski – ekonomista na tropie spisku*, „Gazeta Wyborcza”, 11 stycznia 2012.

1989 roku, kiedy posłowie musieli *de facto* bez dyskusji uchwalić projekty rządowe, stawiając się tym samym w pozycji maszynki do głosowania. W celu maksymalnego przyśpieszenia prac powołano Komisję Nadzwyczajną do rozpatrzenia projektów ustaw związanych ze stabilizacją gospodarczą oraz zmianami systemowymi. Tempo prac było zawrotne. Leszek Balcerowicz na uwagę, że posłowie nie mieli pojęcia nad czym głosują, odpowiadał:

Ja nie twierdzę, że mieli pełną wiedzę merytoryczną, ale wiedzieli, że chodzi o coś przełomowego [...] W Sejmie kontraktowym zasiadali lepsi ludzie, było mniej karierowiczów, a więcej ludzi kompetentnych niż potem²⁵.

Obraz przedstawiony przez Balcerowicza – „lepszycy ludzi” pełnych dobrej woli – odbiega od realiów. OKP zwyczajnie nie miał innego wyboru po tym, jak Lech Wałęsa zaczął nalegać, aby dla przeprowadzenia zmian udzielić szczególnych pełnomocnictw rządowi. Na posiedzeniu Prezydium OKP odbyła się burzliwa dyskusja, w czasie której krytykowano „autorytarne” myślenie Wałęsy, niemniej klub musiał znaleźć wyjście z sytuacji. Zbigniew Romaszewski zastanawiał się, czy można *in blanco* żyrować rząd, uchwalając w parlamencie ustawy, których nie da się w przewidzianym czasie przeczytać i przedyskutować. Dyskusję zamknął Geremek, stwierdzając, że „nie możemy się kłócić z rządem”, a ustawy muszą być uchwalone ekspresowo, trzeba tylko znaleźć sposób, aby zrobić to, nie łamiąc prawa.

Opisane sytuacje pokazują, że motorem napędowym reform był raczej rząd, nie OKP²⁶. W obu przypadkach skutecznych reform (finansów oraz samorządu) trzeba było powołać specjalne komisje, które zagwarantowały odpowiednią prędkość prac. Wydaje się także, że dużo słuszności miał Jerzy Reguński, który zwracał uwagę na to, że szeroko pojęta solidarnościowa i opozycyjna elita skupiła się przed 1989 rokiem na tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego, co:

[...] w długiej perspektywie miało poważny mankament: całkowity brak refleksji nad reformą państwa. Nie jest przypadkiem, że i reforma Balcerowicza, i nasza samorządowa wyszły spoza środowisk opozycyjnych. *Mainstream* szedł w innym kierunku. I gdy w 1989 r. nagle się okazało, że opozycja demokratyczna ma brać udział w rządzeniu, sytuacja była dramatyczna. Szufłady były puste²⁷.

²⁵ L. Balcerowicz, *Trzeba się bić*, Warszawa 2014, s. 131–132. Tam też o trybie prac nad pakietem ustaw.

²⁶ Na podstawie: „Informator Parlamentarny Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego i Komitetów Obywatelskich” 1990, nr 17, s. 11–17; 1991, nr 18, s. 11–15.

²⁷ *Tak, jestem pryncypialny (z Jerzym Reguńskim rozmawia Dominika Wielowieyska)*, „Gazeta Wyborcza”, 15 listopada 2014.

To była prawda, OKP nie miał planów koniecznych zmian, był *de facto* nieprzygotowany w 1989 roku do wdrażania reform. Takiego zdania był sam Mazowiecki jeszcze na chwilę przed objęciem urzędu premiera²⁸. Ostrzegął, że „Solidarność” nie ma programu, co szybko stanie się oczywiste. Wydaje się, że m.in. z tej oceny wynikało późniejsze przekonanie Mazowieckiego, że należy przenieść ciężar inicjatywy ustawodawczej z parlamentu i OKP do rządu i zaplecza eksperckiego.

Jednak z drugiej strony kolejne tygodnie pokazały, że rząd także nie inicjował zmian w pożądanym tempie. To parlament wykonał większość prac dotyczących reformy sądów czy MSW. Wiele osób, w tym Jan Rokita, oceniało po latach, że Mazowiecki nie był wystarczająco dynamicznym premierem:

To z Sejmu pochodziła inicjatywa zniesienia kary śmierci, a potem cenzury, z Sejmu wyszedł projekt przebudowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i likwidacji bezpieki. Sejm podjął próbę rozliczenia zbrodni stanu wojennego, powołując specjalną komisję do zbadania tajemniczych zgonów z tzw. listy Kowalczyka. W Sejmie powstał projekt grudniowych zmian konstytucyjnych i niestety, niezbyt sensownej w skutkach – jak się miało okazać – samorządowej reformy sądów. Senat zainicjował powstanie samorządu terytorialnego. Wszystkie te projekty działy się przeciwko rządowi albo przynajmniej obok niego. A było tak po prostu dlatego, że rząd ich nie zrobił²⁹.

Opinia Rokity nie jest do końca adekwatna, jednak faktem jest, że tendencja do paraliżu prac na styku OKP z rządem ulegała pogłębieniu. Nie ulega wątpliwości, że na tempie prac ustawodawczych parlamentu zaważyły czynniki personalne. Z tego punktu widzenia błędem było niepowierzenie funkcji premiera solidarnościowemu Bronisławowi Geremkowi, co dawałoby większą szansę na zapewnienie synergii prac OKP oraz rządu. Z czasem przepaść między poszczególnymi siłami solidarnościowymi ulegała pogłębieniu, co także wpływało na niemożliwość prowadzenia szybszych i głębszych reform państwa.

CASUS „USTAW POLICYJNYCH”

W momencie obejmowania rządów strona solidarnościowa nie miała klarownej wizji zmian koniecznych do przeprowadzenia w MSW – nie istniała koncepcja reform, nie było nawet grup eksperckich, które mogłyby dostarczyć gotowych rozwiązań legislacyjnych.

²⁸ T. Mazowiecki, *Śpiesz się powoli*, „Tygodnik Solidarność”, nr 7 (44), 14 VII 1989.

²⁹ J. Rokita, R. Krasowski, *Anatomia przypadku*, Warszawa 2012, s. 42–43.

Z pomocą przyszedli członkowie Społecznej Rady Legislacyjnej Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych³⁰. Inicjatorami prac byli prezes COIU Kazimierz Barczyk oraz Jan Widacki, który stanął na czele Zespołu COIU ds. Policji, UOP i Ministra Spraw Wewnętrznych, w skład którego weszli Kazimierz Barczyk, Aleksander Głazek, Aleksander Herzog, Roman Hula, Jerzy Konieczny, Zenon Martyniak, Jerzy Nóżka, Jan Maria Rokita (który był łącznikiem z OKP), Stefan Tokarz i Józef Wójcikiewicz³¹. Jak wspominał Jan Widacki:

[...] jesienią 1989 r. nie mieliśmy jeszcze gotowej koncepcji policji i służb specjalnych, nie byliśmy gotowi do pisania nowych ustaw policyjnych. Jedno dla nas było pewne – bez natychmiastowej nowelizacji ustawy z 1983 r. rodząca się polska demokracja będzie w niebezpieczeństwie³².

Społeczne Centrum Inicjatyw Ustawodawczych opracowało już na początku grudnia dwa projekty nowelizacji ustaw: o urzędzie ministra spraw wewnętrznych oraz o służbie funkcjonariuszy MO. Kierujący zespołem Jan Widacki konsultował się z Janem Rokitą oraz Edwardem Rzepką w sprawie kształtu reform. Pod wpływem tych dyskusji ustalono wstępną koncepcję, która obejmowała takie punkty, jak: oddzielenie SB od MO; przekształcenie SB w służbę ochrony państwa podporządkowaną komu innemu niż minister spraw wewnętrznych; przekształcenie MO w Policję; powierzenie kierowniczych stanowisk w resorcie osobom z obozu solidarnościowego³³.

Obok prac nad projektem poselskim MSW szykowało jednocześnie projekt rządowy. Okazało się, wbrew pozorom, że kierownictwo resortu było skłonne do kompromisów przy konstruowaniu swoich projektów. Czesław Kiszczak oraz wiceminister Zbigniew Pudysz wielokrotnie deklarowali chęć współpracy. Nie były to tylko puste zapewnienia, o czym chyba z pewnym zdziwieniem informował Jan Rokita:

³⁰ Grupa ta powstała już w 1981 r. i zrzeszała wysokiej klasy specjalistów z zakresu prawa, którzy opracowywali kompleksowe projekty ustaw. W 1989 r. nastąpiła reaktywacja prac Centrum (choć część prac była kontynuowana przez całe lata 80.), które stało się naturalnym sojusznikiem OKP. W ramach Centrum rozpoczęto latem 1989 r. prace nad pakietem ustaw z dziedziny bezpieczeństwa i porządku publicznego.

³¹ *Informacja o pracach z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego, samorządu terytorialnego i instytucji notariatu, w: Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze Solidarności 1980–1990. Materiały i projekty ustaw Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „S” i Społecznej Rady Legislacyjnej, zebrali i przygotowali do wyd. K. Barczyk, S. Grodziski, S. Grzybowski, Warszawa 2001, s. 540.*

³² *Czego nie powiedział generał Kiszczak, z Janem Widackim rozmawia Wojciech Wróblewski, Warszawa 1992, s. 19.*

³³ Archiwum Sejmu, Protokół posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, 12 XII 1989, k. 29.

[...] w miarę dyskusji okazywało się, że kierownictwo resortu jest rzeczywiście otwarte i gotowe współpracować przy przygotowywaniu projektów bardzo daleko idących zmian w całej strukturze resortu³⁴.

Jerzy Zimowski, wiceprzewodniczący sejmowej komisji administracji i spraw wewnętrznych, mówił na posiedzeniu Prezydium OKP, że pomysły MSW mogą być wsparciem merytorycznym:

[...] trzeba dać szansę Kiszczakowi, który ma duży program. Niech robi, my jako komisja skontrolujemy [...] prace nad tym muszą iść³⁵.

Oba pakiety projektów, poselski oraz rządowy, trafiły do Sejmu na początku 1990 roku. Projekt poselski – 18 stycznia, rządowy – 5 lutego. Pierwsze czytania odbyły się w Sejmie 7 lutego 1990³⁶.

Jeżeli spojrzymy na pakiet ustaw poselskich oraz rządowych, to najbardziej profesjonalnie przygotowany był projekt MSW. Nie może to zaskakiwać, biorąc pod uwagę zaplecze eksperckie i duże doświadczenie pracowników resortu. Był to projekt skrojony na zachowanie jak największej władzy przez ministra. Zgodnie z ustawą MSW nadal pozostawało silnym resortem z szerokimi kompetencjami. Minister swoje zadania miał realizować poprzez Urząd Ochrony Państwa, Policję, podległe jednostki wojskowe, straż pożarną i terenowe organy administracji. Część elementów pokrywała się z projektem przygotowanym przez OKP, który nadawał ministrowi mniejsze kompetencje, jednak pozostawiał nadzór nad wszystkimi służbami³⁷. Pytanie, czy w Polsce wchodzącej na ścieżkę budowy demokratycznego państwa prawa, nie powinno się podjąć dalej idących reform. Stawiali je eksperci związani z „Solidarnością”, m.in. Lech Falandysz, Janusz Kochanowski czy Andrzej Rzepliński. Jedną z powracających sugestii było na przykład „wyjęcie” UOP i Policji spod nadzoru ministra. Szefowie tych służb zasiadali w Radzie Ministrów i podlegali bezpośrednio premierowi. Przeciwnikiem takiego rozwiązania był jednak sam Tadeusz Mazowiecki, który uważał, że w przypadku bezpośred-

³⁴ Archiwum Senatu, Kolekcja Archiwa Przełomu, OKP, Stenogram z plenarnego posiedzenia OKP, 8 II 1990, k. 69.

³⁵ Archiwum Senatu, Kolekcja Archiwa Przełomu, OKP, Protokół z posiedzenia Prezydium OKP, 14 IX 1989, k. 9.

³⁶ Zob. S. Galij-Skarbińska, *The Transformation...*, s. 91–98.

³⁷ Różnice nie były fundamentalne. OKP planowało wyjąć spod zarządu ministerstwa Jednostki Nadwiślańskie MSW oraz kolegia do spraw wykroczeń. Inaczej rozwiązywało także kwestie inwigilacji przy użyciu środków technicznych czy też utrzymywania sieci agenturalnej. Trzeba jednak zauważyć, że nawet kierownictwo resortu było zadowolone ze zbieżności założeń wszystkich projektów, co przyznawali Czesław Kiszczak i Zbigniew Pudysz.

niej podległości szefa UOP premierowi ten ostatni może zostać połączony do politycznej odpowiedzialności za błędy służb bądź ewentualne konflikty dyplomatyczne wynikające z działalności wywiadu. W sumie oba projekty: MSW oraz OKP kierowały się podobną, dość zachowawczą, filozofią. Wynikało to z ducha zmian ewolucyjnych przyjętych przez rząd.

Dodatkowym problemem było ciągle działanie pod presją czasu oraz zmieniających się okoliczności. Jan Widacki, zapytany przez członków senackiej komisji, opowiadał o tym, że prace nad projektem kładły nacisk na kwestie formalne, nie prawnoustrojowe:

Ja bym się nie chciał w ogóle ustosunkowywać do kwestii ustrojowych czy politycznych [...] Ja nie jestem politykiem, mnie poproszono jako eksperta od nauk policyjnych.

Pytanie, czy ktoś inny rzeczywiście zastanawiał się nad kwestiami ustrojowymi. Odpowiedzią może być komentarz sędziego Martyniuka wygłoszony na posiedzeniu senackiej komisji – kiedy zaczynało się dyskusje nad reformą zdecydowano się na „lekką taką nowelizację [...] na okres kilku miesięcy”. W międzyczasie okazało się, że ekipa solidarnościowa może sobie pozwolić na dalej idące reformy, które mają szansę stać się prawnym fundamentem działania organów ścigania. Wszystkie prace odbywały się przy nieustającym nacisku: polityków, funkcjonariuszy oraz społeczeństwa. Przez to ustawy rządowe oraz poselskie były poprawiane na kolanie. Jerzy Kochanowski, który był ekspertem komisji senackiej, z powątpiewaniem wyrażał się o trybie prac nad projektami:

Rada Ministrów poczyniła poprawki na pewno słuszne i zasadnicze, ale o godzinie drugiej w nocy. Ja osobiście nie wiem, jak można o drugiej w nocy czynić dobre poprawki [...] Dowiedzieliśmy się także, że ustawa – projekt poselski – też w międzyczasie, w nocy, został poprawiony i to jest przyczynek do pewnej metody opracowywania ustaw.

Zdarzało się, że na posiedzeniu komisji miały miejsce nieporozumienia wynikające z tego, że wśród zebranych krążyły starsze i nowsze wersje tych samych projektów³⁸.

Niecały miesiąc po pierwszym czytaniu sejmowym, 2 marca 1990 roku, odbyło się zebranie Prezydium OKP, w czasie którego dyskutowano o kierunku zmian w MSW. Głównym punktem wprowadzenia

³⁸ Archiwum Senatu, Stenogram z posiedzenia Komisji Praw Człowieka i Praworządności, 7 II 1990, k. 148, 168, 187, 221.

Jerzego Zimowskiego była kwestia UOP, który zgodnie z założeniami miał nie być policją polityczną, ale zajmować się przestępstwami przeciwko państwu, gospodarczymi, ochroną tajemnicy państwowej oraz sporządzaniem raportów dotyczących sytuacji w kraju. Przejście pracowników do nowych instytucji miało nie mieć charakteru automatycznego – działać miała komisja weryfikacyjna. Członków Prezydium OKP najbardziej interesowały kwestie związane z ochroną praw człowieka – dopytywano o zatrzymania na 48 godzin, uzbrojenie i prawo do wykorzystania broni przez funkcjonariuszy, o granice inwigilacji. Dyskusja miała charakter otwarty, nie zakończony konkluzjami. Stawiano nawet pytania o to, czy potrzebny jest twór taki jak Urząd Ochrony Państwa. Wydawało się, że wszystko zostawiono w rękach Zimowskiego, który stał na czele podkomisji do prac nad projektem ustawy o MSW³⁹. Jak się jednak wkrótce okazało w OKP nie było zgody co do prac nad ustawą, a Zimowski nie był w stanie kontrolować swoich klubowych kolegów. Na połączonym posiedzeniu komisji sejmowych – ustawodawczej oraz administracji i spraw wewnętrznych – Bohdan Kopczyński z OKP zakwestionował całą logikę procedowania. Jego zdaniem, zamiast zastanawiać się wpięrk nad kompetencjami MSW, trzeba dokładnie omówić sprawy Policji i UOP. Trzeba je było rozdzielić tak, aby nie była potrzebna dodatkowa nowelizacja ustawy pragmatycznej (czyli dotyczącej uposażeń i przywilejów socjalnych). Choć nie jest to całkowicie pewne, wydaje się jednak, że poseł Kopczyński przedstawił stanowisko ustalone wcześniej przez część członków OKP. W podobnym duchu wypowiedziała się Hanna Suchocka, w tamtym czasie odpowiedzialna w OKP za koordynację prac ustawodawczych. Był to głos, którego Jerzy Zimowski nie mógł zignorować. Zasadnicza dyskusja dotyczyła jednak nie tyle kwestii logiki i wewnętrznej spójności przepisów, ale raczej narastającej presji czasu. Zimowski nie negował zasadności nowego podejścia, ale wskazywał, że przepracowanie założeń może potrwać nawet kilka tygodni. Ostatecznie posłowie OKP przeprowadzili w swoim gronie głosowanie, w którym zdecydowali o potrzebie skonstruowania dwóch ustaw: o Policji i UOP, z osobnymi częściami pragmatycznymi⁴⁰. Jak tłumaczył później Zimowski, była to *de facto* kapitulacja wobec „poglądu emocjonalnego”, że UOP nie może mieć nic wspólne-

³⁹ Archiwum Senatu, Kolekcja Archiwa Przełomu, Protokół posiedzenia Prezydium OKP, 2 III 1990, k. 1–6.

⁴⁰ Archiwum Sejmu, Protokół posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, 15 III 1990, s. 1–2, 9.

go z Policją: „ta idea była tak silna, że nie dało się tutaj wprowadzić żadnego elementu racjonalnego”⁴¹. Główny problem w czasie prac legislacyjnych dotyczył kalendarza działań. Uchwalenie nowego pakietu ustaw stwarzało szanse na przyspieszenie tempa zmian w MSW oraz służbach specjalnych.

Tymczasem ustawodawczy maraton trwał. Poseł Zimowski postanowił jeszcze raz przedstawić sprawę swojemu klubowi, tak aby uzyskać pewność poparcia dla proponowanych rozwiązań. Założenia przedstawił na posiedzeniu Prezydium OKP 28 marca 1990 roku. Była to już dziesiąta wersja ustaw. W wyniku kolejnych zmian powstał „akt trochę niespójny i mało elegancki, ponieważ przepisy w 80 proc. pokrywają się w jednej i drugiej ustawie” tłumaczył poseł Zimowski, który poprosił o jasną i ostateczną deklarację, czy Prezydium OKP popiera jego rozwiązania. Nakreślił kilka pól potencjalnego konfliktu, wspominał o tym, że otrzymywał m.in. sugestie, aby zabrać UOP i Policję spod zarządu MSW i uczynić z nich urzędy centralne albo ograniczyć możliwości prowadzenia działań specjalnych przez UOP. Nad wnioskami nie było praktycznie dyskusji. Bronisław Geremek oświadczył, że skoro takie stanowisko prezentuje podkomisja, to trzeba je poprzeć i jak najszybciej doprowadzić do uchwalenia ustaw bez dalszej zbędnej zwłoki. „W tej chwili budujemy nowy układ” – zapewniał. Na utrzymanie tempa prac naciskał także Krzysztof Kozłowski, solidarnościowy wiceminister spraw wewnętrznych:

Nawet jeżeli ustawy nie będą doskonałe, a nie mogą być doskonałe, proszę nie przeciągać sprawy. Premier ma mianować szefa policji, szefa UOP. Będzie się zastanawiał, to znowu przeciągnie sprawę. Potem ci szefowie będą mianować szefów w województwie, potem nastąpi weryfikacja. To wszystko jest parę miesięcy potwornego bałaganu przed nami⁴².

Niezależnie od tego, jakie były decyzje Prezydium, postanowiono nakreślić sprawę reform MSW w czasie plenarnego spotkania OKP. Posłowi Zimowskiemu przypadła niełatwa rola przekonania posłów i senatorów wywodzących się z opozycji solidarnościowej, że istotą reformy nie jest walka z SB, ale spojrzenie w przyszłość:

[MSW] to nie jest twierdza, która jest twierdzą przeciwnika, że nie jest to twierdza, którą trzeba zdobywać, burzyć, niszczyć i dlatego patrzyliśmy bardziej

⁴¹ Archiwum Senatu, Kolekcja Archiwa Przełomu, Protokół posiedzenia Prezydium OKP, 28 III 1990, s. 13.

⁴² Archiwum Senatu, Kolekcja Archiwa Przełomu, Protokół posiedzenia Prezydium OKP, 28 III 1990, k. 13, 17.

przyszłościowo, wnosząc się ponad urazy, ponad kompleksy, ponad doświadczenia, jakie wielu z nas miało co do tego resortu.

Ze względu na tryb pracy nad projektem (ostateczne wersje spisywano w nocy poprzedzającej konsultacje) posłom i senatorom nie można było przedstawić ostatecznych projektów. Z resztą nie uważano tego za konieczne. Nikt z kierownictwa klubu oraz z komisji sejmowej nie dopuszczał możliwości, że na ostatniej prostej będzie trzeba wprowadzać korekty. Celem przedstawienia tych zagadnień na plenarnym posiedzeniu było uzyskanie akceptacji ze strony członków OKP, a nie dyskusja nad ewentualnymi zmianami⁴³. Doświadczenie bezprawności oraz bezkarności działań funkcjonariuszy SB oraz Milicji sprawiało, że wielu posłów i senatorów obawiało się budowy silnych służb. Inni starali się przeprowadzać reformę nakierowaną na zapewnienie ram prawnych prowadzących do skutecznego funkcjonowania Policji i służb specjalnych w przyszłości, bez oglądania się na wcześniejsze doświadczenia. Fundamentem tego myślenia było przekonanie, że to fakty polityczne, nadzór cywilnego ministra oraz premiera, a także weryfikacja będą decydowały o obliczu, jakie będą miały nowe służby policyjne⁴⁴. Zdania w OKP były na ten temat podzielone i otwarcie dyskusji mogłoby pogrzebać projekty.

Debata przed kwietniowym sejmowym głosowaniem nie miała szczególnie wysokiej temperatury. Mimo że ustawy cieszyły się poparciem zdecydowanej większości posłów, to głos zabierali, szczególnie ze strony OKP, ci, którzy uznawali zmiany za nie dość radykalne. Jan Beszta-Borowski mówił o potrzebie gruntowanych zmian w resorcie powiązanych z KGB. O pozornej transformacji mówił Edmund Krasowski. Wystąpił także Roman Bartoszcze, wieloletni działacz „Solidarności” rolniczej, którego brat zginął w niewyjaśnionych okolicznościach, być może zamordowany przez funkcjonariuszy SB. Zgłoszone przez niego postulaty były radykalne i obejmowały m.in. masowe zwolnienie korpusu oficerskiego MSW, MO i SB. Na koniec zaatakował swoich niedawnych kolegów z OKP, stwierdzając, że nowe elity z solidarnościowym rodowodem umożliwiły przeprowadzenie akcji palenia dokumentów SB:

[...] w resztkach, które właśnie przez członków „Solidarności” gdzieś tam zostały wyrwane z pieców czy innych miejsc, nie było dokumentów takich ludzi – prze-

⁴³ Archiwum Senatu, Kolekcja Archiwa Przełomu, Stenogram plenarnego posiedzenia OKP, 28 III 1990, k. 16, 37, 70–75.

⁴⁴ Archiwum Senatu, Kolekcja Archiwa Przełomu, Stenogram plenarnego posiedzenie OKP, 8 II 1990, k. 98–99.

praszam, że użyję nazwisk – jak np. pan Mieczysław Rakowski, pan Stanisław Kania, tylko były dokumenty ludzi, którzy na co dzień firmowali się kryształowością, twierdzili, że z piersi matki wyssali nienawiść do komunizmu.

W sprawie oskarżeń Bartoszcze głos zabrał osobiście przewodniczący OKP Bronisław Geremek:

Stwierdzam, że to co dzisiaj powiedział poseł Bartoszcze, kładzie cię na tym nazwisku i ja tego żałuję. Nie ma żadnych podstaw do stwierdzenia, że ludzie z „Solidarności” czy ludzie z Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego mieli powiązania ze Służbą Bezpieczeństwa. Stwierdzam, panie pośle, że jest to nieprawdą i póki nie zostanie to udowodnione, to każde stwierdzenie tego typu jest oszczerstwem, za które trzeba ponosić wszelką odpowiedzialność.

Łącznie w toku dyskusji zgłoszono 25 poprawek. Zdecydowana większość, poza formalnymi uzupełnieniami, została oddalona⁴⁵.

O wiele bardziej krytyczny wobec pakietu ustaw był Senat. Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności, senator Zbigniew Romaszewski, był zdziwiony, że Sejm uchwalił prawo w takim kształcie. Jego zdaniem projekty nie były reformatorskie:

Ja myślę, że ta ustawa, w ogóle ten zespół ustaw obarczony jest grzechem pierworodnym projektu nowelizacji ustawy o Ministrze Spraw Wewnętrznych sporządzonym przez prof. Widackiego, który – że tak powiem – swoją wyobraźnią nie wybiegał w możliwość pełnej, całkowitej reorganizacji resortu i państwa⁴⁶.

Zdaniem Romaszewskiego, za żadnym z projektów nie stał głębszy namysł nad miejscem oraz rolą organów bezpieczeństwa państwa. Brakowało studiów porównawczych, dyskusji, dobrego przygotowania. W efekcie, poza poprawą najbardziej rażących zapisów, dokonano „przemalowania” służb, nie ich rekonstrukcji na nowych zasadach. Wszystkie akty prawne oceniał bardzo źle i zarzucał im brak jakiegokolwiek koncepcji organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego oraz skupienie jedynie na sprawach organizacyjnych i „przywilejach resortowych”⁴⁷. W trakcie prac senackiej komisji jej członkowie oraz eksperci przedstawili wiele uwag do pakietu ustaw, poczynając od detali, skończywszy na sprawach fundamentalnych. Andrzej Rzepliński, ekspert komisji, przedstawiał swoje zastrzeżenia:

⁴⁵ Archiwum Sejmu, Sprawozdanie stenograficzne z 25 posiedzenia Sejmu RP w dniach 5–6 kwietnia 1990, s. 163, 170–171, 267.

⁴⁶ Archiwum Senatu, Stenogram Komisji Praw Człowieka i Praworządności, 6 IV 1990, k. 74.

⁴⁷ Archiwum Senatu, Stenogram Komisji Praw Człowieka i Praworządności, 10 IV 1990, k. 1–4.

Ustawy te, po pierwsze, napisane są dla władzy państwa autokratycznego, a nie państwa demokracji parlamentarnej. Po drugie pozostawiają nietknięte imperium MSW i jej strukturę jako w pełni autonomiczny kompleks polityczno-policyjno-gospodarczy centralnie sterowanych służb policyjnych i pozapolicyjnych.

Podobnego zdania był Marek A. Nowicki:

[...] analiza ustaw sejmowych prowadzi do wniosku, iż imperium MSW pozostaje prawie nienaruszone, nazbyt silne, aby w jakimkolwiek układzie politycznym nie mieć przemożnych wpływów w państwie, łatwo mogąc się przekształcić w siłę decydującą⁴⁸.

Dyskusje na posiedzeniu senackiej komisji ukazały dylemat dotyczący granic politycznej lojalności. Wiadomo było, że premierowi oraz kierownictwu OKP zależy na jak najszybszym wejściu ustaw w życie, aby można było przystąpić do rekonstrukcji MSW. Mecenas Jacek Taylor ostrzegał Romaszewskiego przed zahamowaniem działań legislacyjnych w momencie, w którym postępuje niekontrolowana dekompozycja służb. Sam Romaszewski był postawiony przed trudnym wyborem, jak było już wcześniej:

[...] była taka sytuacja, że te ustawy po prostu żeśmy aprobowali, bo musieliśmy aprobować, niezależnie od tego, czy nam się to podobało, czy nie podobało [...] sytuacja resortu spraw wewnętrznych jest sytuacją bardzo trudną, to się wszystko zaczyna w tej chwili rozsypywać. Pracownicy z resortu odchodzą. Społeczeństwo czuje się zagrożone w sprawach bezpośrednio porządku publicznego, no i to jest ten drugi argument, który nam każe te ustawy w jakiś sposób w tej chwili przyjąć. Po prostu nie bardzo my możemy w tej chwili sobie pozwolić na odrzucenie tych ustaw.

Podobnie, zdaniem Romaszewskiego, nie było satysfakcjonujące rozwiązanie polegające na wprowadzeniu poprawek – ustawy były bowiem tak źle skonstruowane, że ich korekta byłaby trudna i czasochłonna. Zaproponował więc wprowadzenie koniecznych, minimalnych korekt i oświadczenia, że ustawy te są epizodyczne i powinny zostać zmienione w ciągu roku. Członkowie komisji, stosunkiem głosów pięć do trzech, stanęli ostatecznie na stanowisku, że należy odrzucić wszystkie trzy ustawy⁴⁹.

Dzień później komisja miała uchwalić uzasadnienie decyzji. Doszło przy tej okazji do długiej dyskusji, na której obecny był m.in. Andrzej

⁴⁸ Archiwum Senatu, Stenogram Komisji Praw Człowieka i Praworządności, 24 IV 1990, k. 24, 63.

⁴⁹ Archiwum Senatu, Stenogram Komisji Praw Człowieka i Praworządności, 24 IV 1990, k. 74–75, 86.

Stelmachowski. Marszałek Senatu chciał osobiście przedyskutować powody oraz konsekwencje odrzucenia pakietu ustaw, bo o sprawie było już głośno: „mnie prosił premier Mazowiecki nie dalej jak dzisiaj, żeby mu nie utrudniać sprawy”. Stelmachowski argumentował, że od czasu konfliktów wokół ustawy amnestyjnej z jesieni 1989 roku Senat jest postrzegany jako zbyt liberalny wobec przestępców:

[...] będzie fatalne wrażenie społeczne, nie tylko strzelimy sobie samobójczą bramkę jako Senat. Można powiedzieć – no to Senat najwyżej zlikwidują – ale co gorsza my rządowi zabierzemy instrument, który umożliwi już teraz zrobienie pewnego uformowania policji w sposób należyty. Dlatego bym ostrzegał przed takim odrzucaniem *en bloc*.

Stelmachowski wskazywał, że komisja musi wykazać błędy ustaw a nie tylko poprzestać na ogólnej krytyce. Był do szpiku kości pragmatyczny:

Już nie szukajmy doskonałości, że się mamy dostosować do standardów europejskich – przecież nasz kraj nie jest jeszcze do nich dostosowany i dlatego wydaje mi się, że tu nie osiągamy od razu doskonałości, bo ona jest nieosiągalna. Po prostu.

Krzysztof Kozłowski tłumaczył, że utrzymywanie stanu tymczasowości uniemożliwia wyszukiwanie oraz werbowanie nowych pracowników, a także reformowanie systemu:

[...] ja do jesieni w tym resorcie nie zamierzam pracować [bez nowych ustaw – przyp. T.K.], ponieważ nie mogę nic w nim zrobić. No, mogę co najwyżej walczyć za każdym razem z całym kierownictwem resortu, o jakieś sprawy [...] ja chciałbym pozbawić to kierownictwo kompetencji.

Okazało się, że duża część wysiłku związanego z konstruowaniem ustawy skierowana była na to, aby rozpocząć proces rewolucji personalnej w MSW. To jednoznacznie wywołało konflikt między procesem stanowienia dobrego prawa a mechanizmami skutecznego działania politycznego. Najcelniej wyraził to Andrzej Rzepliński:

[...] nigdy nie pisałbym tej krytycznej opinii o tych ustawach, wiedząc to, co w tej chwili wiem, że naprawdę są one pretekstem byle jak napisanym, ale pretekstem po to, żeby zrobić czystkę i ja jestem sam za tym, żeby pan minister Kiszczak przestał być ministrem i paru jeszcze, czy kilka tysięcy pułkowników.

Pod wpływem dyskusji senator Lech Koziół zgłosił prośbę o reasumpcję uchwały komisji z wnioskiem o odrzucenie pakietu ustaw. Wniosek oddalono przy stosunku głosów dwa do sześciu. Część ko-

misji zgłosiła wniosek mniejszościowy postulujący wprowadzenie poprawek do ustaw, nie ich odrzucenie⁵⁰.

W czasie plenarnego posiedzenia Senatu Leszek Piotrowski przedstawił stanowisko komisji o odrzuceniu tych trzech ustaw⁵¹. Przedstawił on publicznie uchwałę komisji, która wskazywała, że ustawy przyjęte przez Sejm cechowały się m.in.: wykorzystaniem starej koncepcji MSW, które w strukturze władzy wykonawczej pełni nadrzedną rolę we wszystkich dziedzinach życia społeczno-administracyjnego; pozostawieniem nietkniętej – co do istoty – struktury MSW jako kompleksu policyjno-polityczno-gospodarczego; fikcyjnym charakterem przepisów o policji lokalnej; brakiem mechanizmów zapewniających odpolitycznienie policji przez niewprowadzenie w ustawie cywilnego przedstawiciela ministra spraw wewnętrznych; brakiem mechanizmów społecznego uwiarygodnienia policji; podniesieniem do rangi ustawy instytucji wyraźnie przejściowej w postaci politycznego Komitetu Doradczego, co przy deklarowanym odpolitycznieniu służby razi już samą nazwą tego komitetu; brakiem mechanizmów zapewniających pełną profesjonalność w działaniu policji; nie odpowiadającym minimalnym standardom norm prawa europejskiego uprawnieniem do stosowania tzw. środków przymusu bezpośredniego, stosowania broni palnej, stosowania podsłuchu; utrzymaniem najszerszego ze znanych w Polsce katalogu przywilejów socjalnych; brakiem przepisów o weryfikacji policjantów; błędami legislacyjnymi, w szczególności nieczynieniem zadość wymogom komplementarności poprzez zawarcie 118 delegacji ustawowych⁵².

Dyskusja w czasie debaty senackiej była w gruncie rzeczy powtórzeniem wcześniejszych argumentów. Krzysztof Kozłowski przyznał:

[...] ma pełną rację senator Romaszewski mówiąc, że z próby nowelizacji powstały te trzy potworki, które uchodzą za nowe ustawy. Tak jest, to obszerna nieporadna nowelizacja dotychczasowych ustaw plus zabieg, który zrobiono na komisji sejmowej w ostatniej chwili, w ostatnich dwóch dniach obrad tej komisji, to znaczy łączono pragmatyczną ustawę.

Andrzej Stelmachowski powtórzył – w wyostrzony sposób – stanowisko z posiedzenia Komisji, że jej członkowie powinni przedstawić

⁵⁰ Archiwum Senatu, Stenogram Komisji Praw Człowieka i Praworządności, 24 IV 1990, k. 126–128, 134, 161, 166.

⁵¹ Zob. S. Galij-Skarbińska, *The Transformation...*, s. 103–108.

⁵² Archiwum Senatu, Stenogram Komisji Praw Człowieka i Praworządności, 25 IV 1990, k. 174–178; Archiwum Senatu, Sprawozdanie stenograficzne z 23 posiedzenia Senatu RP w dniach 26–27 IV 1990, s. 97–100.

konkretne poprawki i rozwiązania, a to co zrobili to „ucieczka w odrzucenie ustawy”. W związku z tym przekonywał, że ustawy powinny zostać przyjęte bez zmian, a uwagi komisji powinny być podstawą do opracowania dezyderatu na przyszłość⁵³. Senatorowie zdecydowaną większością głosowali za uchwałami. Przyjęto także dezyderat na temat potrzeby dalszych prac nad rozwiązaniami prawnymi dotyczącymi tych zagadnień.

PODSUMOWANIE

Udział Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego w procesie transformacji organów bezpieczeństwa państwa obrazuje kilka charakterystycznych problemów, z którymi musiał zmierzyć się klub. Jednym z kluczowych był brak odpowiedniego przygotowania do przyjęcia i odegrania głównej roli w procesie transformacji. Opozycja solidarnościowa nie przewidywała, że w wyniku wyborów ostatecznie stanie się najsilniejszą siłą polityczną w kraju. A wobec tego – nie opracowała konkretnego, spójnego programu reform państwa. Owszem, opozycja oraz związani z nią intelektualiści przez lata postulowali potrzebę reform, chociażby w toku obrad Okrągłego Stołu. Jednak dla wszystkich było jasne, że nie jest to przygotowanie wystarczające. To było widoczne w trakcie prac nad ustawami policyjnymi – projekty szykowano naprędce, bez jasnej i całościowej wizji zmian, a autorzy byli przez pewien czas przekonani, że piszą jedynie niewielką nowelizację, co zawarzyło na całości przedsięwzięcia. Kwestią, która nie pozostawała bez wpływu na kształt prac ustawodawczych, był także brak doświadczenia wielu polityków solidarnościowych.

Kolejnym problemem były tarcia na linii OKP – rząd. Aleksander Hall wspominał, że styl sprawowania urzędu przez Mazowieckiego:

[...] irytował kierownictwo OKP i szeregowych parlamentarzystów oczekujących, że premier będzie się konsultował ze swym politycznym zapleczem [...] Mazowiecki z rozmysłem budował model polityczny, w którym rząd jest rzeczywistym ośrodkiem władzy i starał się przyzwyczajać obóz solidarnościowy do szanowania tego modelu⁵⁴.

To wiązało się nie tylko z przesunięciem głównego ośrodka inicjatyw do Urzędu Rady Ministrów, ale także z forsowaniem niekon-

⁵³ Archiwum Senatu, Sprawozdanie stenograficzne z 23 posiedzenia Senatu RP w dniach 26–27 IV 1990, s. 130, 139–140, 174.

⁵⁴ A. Hall, *Osobista historia III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2011, s. 75–76.

sultowanych reform. Posłowie OKP, naturalni sojusznicy i zaplecze polityczne rządu, czuli się odsunięci od wpływu, także jeżeli chodzi o prace ustawodawcze. Było to o tyle dojmujące, że wśród parlamentarzystów częste było przekonanie, że rząd w wielu wypadkach gorzej reprezentuje interesy obozu solidarnościowego niż OKP. Napięcie dało o sobie znać w czasie prac nad ustawami policyjnymi, co było tym bardziej widoczne, że ze strony rządu sprawą zajmował się wicepremier i minister spraw wewnętrznych Czesław Kiszczak. Trudno jest mówić o efekcie synergii – przy pracy nad projektami poselskim oraz rządowym nie prowadzono poważnych konsultacji. Jedną z konsekwencji tego stanu rzeczy były późniejsze czasochłonne próby scalenia rozwiązań z poszczególnych projektów, spontanicznie podejmowane decyzje o zmianie kierunku prac oraz kolejne opóźnienia. W szerszej perspektywie napięcie między klubem i rządem było jednym z dodatkowych czynników zaostrzających polityczne konflikty wewnątrz solidarnościowego obozu. Nie był to jedyny element, ani decydujący, ale jednak istotny. Jak wspominał Jan Rokita:

Geremek przyjmował kolejne grupy posłów narzekających, że w ich branżach nic się nie dzieje. Uśmiechałem się do siebie samego, widząc, jak rozkłada ręce i zapewnia kolejną grupę posłów, że ma nadzieję, iż w piątek przyjmie go premier i on mu te wszystkie opinie przekaże. Zdesperowany Geremek w końcu wpadł na pomysł powołania konwentu przewodniczących i wiceprzewodniczących OKP ze wszystkich komisji sejmowych, by wypracować raport o tym, co się nie dzieje, a co dzieć się powinno. Po dłuższych pertraktacjach udało mu się ściągnąć premiera do Sejmu na posiedzenie tego konwentu. Zebranie odbyło się w złej atmosferze, Mazowiecki coraz bardziej wściekły słuchał dobrze przygotowanej listy skarg, na koniec zapytał retorycznie, czy OKP jest za rządem, czy przeciw, i poszedł⁵⁵.

W tym układzie swojego miejsca szukał także Senat, który praktycznie w całości składał się z osób wybranych z list Komitetu Obywatelskiego. Początkowo kierownictwo OKP widziało w tej izbie miejsce, w którym będą inicjowane i prowadzone prace nad nowymi ustawami i rozwiązaniami ustrojowymi. Z czasem coraz częściej pojawiała się opinia, że Senat jest kolejną przeszkodą w szybkim stanowieniu prawa. Sukcesy udawało się osiągnąć tam, gdzie stawiano na współpracę między Sejmem, Senatem i rządem, jednak obóz solidarnościowy, który wkrótce stanął w obliczu postępującego rozpadu oraz „wojny na górze”, nie był w stanie prowadzić takich prac.

⁵⁵ J. Rokita, R. Krasowski, *Anatomia...*, s. 42–43.

Symptomatyczne, że rząd przedkładał pragmatyzm i osiągnięcie szybkiego efektu nad tworzenie dobrego prawa, co było widoczne w trakcie prac nad ustawami policyjnymi. Premierowi zależało na jak najszybszym uchwaleniu ustaw, tak aby z jednej strony zapobiec niekontrolowanej dekompozycji aparatu bezpieczeństwa, z drugiej – aby ułatwić wprowadzanie zmian ministrowi Kozłowskiemu. Dlatego wymuszał obniżenie standardów legislacyjnych. Posłowie, a zwłaszcza senatorowie OKP, za nieodzowny rezultat prac uważali stworzenie przemyślanej i dobrej ustawy uwzględniającej np. postulaty ochrony praw człowieka. Na tym tle zarysował się konflikt między zwolennikami wzmocnienia gwarancji ich przestrzegania, nawet kosztem uprawnień policji i służb, a zwolennikami zapewnienia bezpieczeństwa obywateli poprzez budowę silnego resortu. Był to spór między tymi, którzy inspiracji do stanowienia prawa szukali w przeszłości i bolesnych doświadczeniach konfrontacji z komunistycznym aparatem bezpieczeństwa, a tymi, którzy uznawali, że stworzenie silnej policji leży w interesie rodzącej się demokracji. Rozbieżności nieuchronnie prowadziły do konfliktów, jak ten w Senacie, gdzie członkowie Komisji Praw Człowieka i Praworządności zostali postawieni przed wyborem – uchwalić dobre prawo czy wspomóc premiera. Jeżeli chcieliby, zgodnie ze swoimi przekonaniem, nadal procedować nad poprawkami do ustaw, musieli się liczyć z konsekwencjami, takimi jak petryfikowanie *status quo* oraz oskarżenia ze strony swojego własnego obozu politycznego.