

UJĘCIA APOLITYCZNOŚCI POLICJI

Katarzyna Amrozy

Wydział Politologii i Studiów Międzynarodowych UMK
ul. Batorego 39L, 87-100 Toruń

E-mail: katarzynaamrozy@wp.pl



ABSTRAKT

Cel badań. Celem badań przeprowadzonych w ramach tematu jest zaprezentowanie powszechnego rozumienia pojęcia apolityczności oraz skonfrontowanie go z podejściem naukowym. Umożliwi to podjęcie na nowo dyskusji o polityczności służb, nie tylko w kontekście Policji.

Metodologia. Zasada apolityczności została zbadana metodą analizy źródeł pierwotnych oraz wtórnych.

Wyniki badań. Potoczne rozumienie zasady apolityczności, zwłaszcza w kontekście grup dyspozycyjnych, można ocenić jako niewystarczające. W artykule apolityczność Policji została ukazana poprzez pryzmat pięciu ujęć: historycznego, formalno-prawnego, politologicznego, socjologicznego oraz etycznego.

Słowa kluczowe: apolityczność, apartyjność, neutralność polityczna, polska Policja, grupy dyspozycyjne, grupy mundurowe

Conceptualization of Police unpolitism

ABSTRACT

Aim of research. The main aim of research is to present the common understanding of apoliticality as a concept and to contrast it with the scientific approach. This will make it possible to re-discuss the politics of the service, not only in the context of the Police.

Methodology. The rule of apoliticism was investigated by using a method of analysis of primary and secondary sources.

Research results. Common understanding of the rule of apoliticality, especially in the context of disability groups, can be assessed as insufficient. In the paper, the police's apolitical nature has been shown through the prism of five frames: historical, formal, legal, political, sociological and ethical.

Key words: apoliticality, political neutrality, polish Police, disability groups, uniformed public services

WSTĘP

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie różnych ujęć, czy też sposobów, w jaki możemy badać zagadnienie apolityczności Policji, które wbrew pozorom nie jest jednoznaczne ani jednolite. Czasami zamiast słowa „apolityczność” zamiennie stosuje się określenia takie jak „apartyjność” czy „neutralność polityczna”, jednak należy zauważyć, że nie są to synonimy i różnią się one zakresem pojęciowym. Potoczne rozumienie apolityczności, wyłącznie jako postawy obojętności wobec bieżących wydarzeń, zagadnień politycznych lub jako zakazu udziału w wyborach lub referendach, wydaje się zbyt uproszczeniem. Główną metodą badawczą, zastosowaną przy niniejszym opracowaniu, jest analiza źródeł pierwotnych i wtórnych.

Apolityczność można wstępnie podzielić na dwie kategorie: ogólną oraz podmiotową. Pierwszy przypadek określa generalne podejście do tego, czym jest apolityczność w powszechnym rozumieniu. W drugim przypadku następuje odniesienie do konkretnych grup osób, wobec których istnieje obowiązek zachowania rozdziału między sferą działań a sferą polityki. Można rozróżnić następujące podmioty: żołnierze, pracownicy służby cywilnej, osoby pełniące funkcje w wymiarze sprawiedliwości oraz policjanci. Za wyjątkiem ostatniej grupy, pozostałe zostały dobrze opisane w literaturze, jednak wobec wszystkich aktualna jest dyskusja dotycząca praktycznego zastosowania zasady apolityczności.

Trudno jest mówić o apolityczności wyłącznie w jednym wymiarze, co można chociażby zaobserwować w trakcie analizy zapisów prawnych odnoszących się do wyżej wymienionych służb. Nawet po wyodrębnieniu konkretnego organu, jakim jest Policja, apolityczność wymaga rozważenia w kilku ujęciach. Te wybrane ujęcia to: historyczne, formalnoprawne, politologiczne, socjologiczne oraz etyczne. Należy nadmienić, że podane kategorie przenikają się – opisując jedną, nie można pominąć innej.

UJĘCIE HISTORYCZNE

To w głównej mierze analiza tego, jak zmieniała się apolityczność czy też jej rozumienie na przestrzeni lat. W kontekście Policji przełomowym momentem jest rok 1990, kiedy została przekształcona z Milicji Obywatelskiej. Wraz ze zmianą systemu politycznego, przemianom uległy także organy odpowiedzialne za bezpieczeństwo. W okresie PRL-u Milicja Obywatelska była kojarzona z represyjnym aparatem władzy oraz otwartym upolitycznieniem: „Z dniem 10 maja 1990 roku wszedł w życie pakiet ustaw policyjnych. Trzech ustaw regulujących działalność urzędu Ministra Spraw Wewnętrznych, Urzędu Ochrony Państwa oraz Policji. Tego dnia Resort Spraw Wewnętrznych, uosabiający sobą komunizm, został zniesiony. Policji przywrócono utraconą podczas reżimu apolityczność” (Pasztelańska i Pasztelański, 2016). Dlatego też twórcy ustawy o Policji (Ustawa, 1990) zadbali o to, by znalazł się w niej artykuł podkreślający niezależność tej formacji od politycznych nacisków. Obserwując współczesne wydarzenia na scenie politycznej można zwrócić uwagę na to, jak partie polityczne (zarówno ekipy rządzącej oraz opozycji) kładą nacisk na wizerunek apolitycznych służb. Jako przykład może posłużyć dyskusja, jaka wywiązała się na początku 2016 roku, kiedy to ówczesny Komendant Główny Policji Zbigniew Maj, razem z wiceministrem spraw wewnętrznych Jarosławem Zieliń-

skim oskarżali poprzednika Maja, Marka Działoszyńskiego, o niegospodarne wydatkowanie pieniędzy. Padały między innymi takie zdania jak: „Polscy podatnicy chcą racjonalnych wydatków, racjonalnego gospodarowania. Nie może być tak, że im wyżej, tym większe «Bizancjum»” (*Nowy szef policji oskarża: „Bizancjum” w KGP. Poprzednik odpowiada*, 2016). Nie tylko publicyści zastanawiali się, na ile ta krytyka wynikała z uzasadnionych obaw, a na ile była sterowana politycznie przez ekipę rządzącą. Można bowiem przypuszczać, że takie działanie miało na celu skompromitowanie byłego komendanta w oczach opinii publicznej i pokazanie, że teraz takie nieprawidłowości nie będą miały miejsca.

UJĘCIE FORMALNOPRAWNE

Będzie ono stanowiło punkt wyjściowy do rozważań nad apolitycznością Policji. Ta regulacja ma na celu „zapewnienie gwarancji bezstronnego wykonywania przez policjantów powierzonych im zadań służbowych” (Opaliński, Rogalski, i Szustakiewicz, 2015). Brzmienie artykułu 63 podanej ustawy pozornie może nasuwać skojarzenie wyłącznie z nakazem apartyjności, czyli zakazu przynależności policjantów do partii politycznych, lecz należy założyć, że ustawodawca miał na myśli szerszą pojęciowo apolityczność. Zapis tego przepisu wygląda następująco:

- „Policjant nie może być członkiem partii politycznej.
- Z chwilą przyjęcia policjanta do służby ustaje jego dotychczasowe członkostwo w partii politycznej.
- Policjant jest obowiązany poinformować przełożonego o przynależności do stowarzyszeń krajowych działających poza służbą.
- Przynależność do organizacji lub stowarzyszeń zagranicznych albo międzynarodowych wymaga zezwolenia Komendanta Głównego Policji lub upoważnionego przez niego przełożonego”.

Ponadto, można również sięgnąć po artykuł 67, wedle którego policjantom zezwala się na zrzeszanie wyłącznie w policyjnym związku zawodowym.

Zgodnie z komentarzem Jarosława Tuliszki: „Nie oznacza on (zapis o apolityczności – K. A.) jakoby policjant – jak każdy obywatel – nie miał prawa do określonych poglądów politycznych, jednak nie mogą one skłaniać go do traktowania petentów zależnie od ich orientacji politycznej” (Tuliszka, 2003). Ujęcie formalnoprawne wymaga także analizy komentarzy prawniczych oraz orzecznictwa w tej materii. Nie należy bowiem utożsamiać apolityczności wyłącznie z zakazem przynależności do partii politycznych. Warto również nawiązać do innych zapisów prawnych, odnoszących się między innymi do: powoływania komendantów na stanowiska czy finansowania policyjnych struktur, by dostrzec dwoistość apolityczności Policji.

Warto nadmienić, że zasada apolityczności została mocno uwypuklona w ustawie o Służbie Więziennej – już w artykule 1 ustawodawca wypunktował ten wymóg (Ustawa, 2010). W przypadku regulacji dotyczących innych służb nie znajdujemy tak otwartego określenia, lecz nie wykluczają one równego traktowania obywateli bez względu na ich poglądy polityczne.

UJĘCIE POLITOLOGICZNE

Michał Otrębski zwrócił uwagę na następujący fakt: „Policja jako ważny organ państwa realizujący zadania na rzecz bezpieczeństwa jest (...) z założenia uczestnikiem życia politycznego i obojętną wobec jego aktualnych zagadnień być nie może” (Otrębski, 2008). W ujęciu politologicznym najbardziej uwidacznia się zależność między koniecznością realizacji zadań na rzecz bezpieczeństwa przez Policję, a polityką państwa w tym zakresie. Z tego względu część badaczy stwierdza, że zachowanie pełnej apolityczności przez funkcjonariuszy nie jest możliwe. Według Andrzeja Misiuka: „Należy zaznaczyć, że pełna apolityczność aparatu państwowego w ogóle (w tym i w aparacie administracji publicznej), nie wydaje się możliwa ze względu na realizację przez ten aparat rozległych funkcji politycznych. Apolityczność ta jest możliwa do osiągnięcia tylko do pewnego poziomu. Wyższe stanowiska kierownicze w administracji niemal z reguły pozostają w określonych układach politycznych”. Zatem mamy tu do czynienia z paradoksem, kiedy to apolityczność ma być zapewniona przez organy polityczne. W odniesieniu do Policji, ale także wojska, zasada apolityczności oznacza także zakaz brania udziału w walce o władzę (Sokołowski, 1996). Zmiany kadrowe negatywnie oddziałują na zarządzanie Policją i jej funkcjonowanie, a w szerszym kontekście mogą być traktowane właśnie jako element politycznej rywalizacji. Dlatego też w ujęciu politologicznym badacze przyznają, że Policja powinna mieć charakter apartyjny, ale nie apolityczny. Z drugiej strony – również Policja jest w stanie wpływać na politykę państwa na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego i publicznego. Jak opisuje to Michał Otrębski: „W efekcie zespoły [policyjne – K. A.] produkowały ogromne ilości dokumentów zawierających apokaliptyczne wizje zreformowanej zgodnie z założeniami przyszłości policji. Pod naciskiem tych argumentów politycy wcześniej bądź później rezygnowali z dalszej walki, obawiając się odpowiedzialności za destabilizowanie służby tak ważnej dla państwa, jak policja. Godzili się na powierzchowne przetasowania zadań i zmianę sztyldów”.

UJĘCIE SOCJOLOGICZNE

Analizę tego ujęcia należałoby rozpocząć od przytoczenia teorii grup dyspozycyjnych (nazywanych także grupami mundurowymi). Grupy dyspozycyjne charakteryzują się kilkoma właściwościami. Pierwszą z nich jest fakt, że są to grupy stanowione, to znaczy tworzy się je celowo w obrębie społeczeństwa, ze względu na istniejące potrzeby społeczne pojawiające się w danej społeczności lokalnej lub w społeczeństwie państwa. Następną cechą jest „zdolność omawianych grup do zespołowych działań wykonywanych w zaplanowany i ustalony sposób, zgodnie z zadaniami, jakie są przewidziane dla danej grupy dyspozycyjnej” (Maciejewski, 2014).

Zdaniem Jana Maciejewskiego dyspozycyjność może przejawiać się w różnych dziedzinach życia społecznego (wychowanie, gospodarcze, polityczne, bezpieczeństwa państwa) i to ona wyznacza zadania dla wybranych grup. Warto jednak podkreślić, że dyspozycyjność nie jest właściwością samoistną, to znaczy nie występuje jako taka. Jedną z takich grup dyspozycyjnych jest Policja, pełniąca funkcje na rzecz bezpieczeństwa, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym.

Policjanci to osoby specjalnego zaufania społecznego, a skuteczność ich działania zależy w dużej mierze od zaufania społecznego. Autorytet Policji może być kształtowany właśnie poprzez jej apolityczność. Paweł Semmler zauważa: „(...) im mniej polityki w szeregach tej służby, tym większa akceptacja społeczna co do jej funkcjonowania i przede wszystkim postrzegania” (Semmler, 2013).

UJĘCIE ETYCZNE

Edward Wiszowaty, zajmujący się tematyką etyki w służbach mundurowych, w swoim tekście o apolityczności zastanawia się, czy jest ona w ogóle możliwa do zrealizowania oraz jakie niesie za sobą konsekwencje zarówno w życiu służbowym, jak i prywatnym policjanta. Konkluduje: „politycznym inicjatywom mającym na celu wspieranie policji nie można z punktu widzenia moralnego nic zarzucić, gdy mają charakter legalny, pozostają pod kontrolą parlamentu i nie są ukrywane przed opinią publiczną” (Wiszowaty, 2014). W tym ujęciu na uwagę zasługują następujące problemy: jaka forma uzewnętrzniania własnych preferencji politycznych tudzież światopoglądowych nie godzi się z zachowaniem zasady apolityczności?; czy funkcjonariusze Policji są „zawsze na służbie”?; czy możliwe jest uszeregowanie policjantów ze względu na ich bezpośredni udział w wykonywaniu poleceń władzy publicznej? (uznaje się bowiem, że im wyżej w hierarchii, tym większe upolitycznienie danych osób).

Nie tylko etyka policyjna zakłada apolityczność jako warunek konieczny dla prawidłowego wykonywania obowiązków. Kodeks etyczny funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego w § 17 również wyraźnie podkreśla: „Służąc Rzeczypospolitej Polskiej i Narodowi Polskiemu funkcjonariusz Centralnego Biura Antykorupcyjnego zachowuje pełną apolityczność, nie ulega wpływom i naciskom politycznym oraz nie uczestniczy w strajkach” (Kodeks etyki funkcjonariusza CBA, 2016).

PODSUMOWANIE

Podsumowując opisane powyżej ujęcia apolityczności Policji można zauważyć jak bardzo są one skomplikowane, w przeciwieństwie do zwyczajowego traktowania zasady apolityczności. Przedstawione dylematy nie odnoszą się wyłącznie do tej służby, lecz mogą opierać się na nieco innych założeniach. Przez apolityczność Policji możemy rozumieć takie relacje między Policją a politykami, które nie naruszają niezależności służby policyjnej i nie prowadzą do przekroczenia ich ustawowych uprawnień. Stosunki te charakteryzują się odpornością na naciski polityczne, które miałyby skutkować podjęciem działań ze strony Policji tylko ze względu na stopień zależności między służbą a elitami politycznymi. Także przynależność do określonej partii politycznej, tudzież sympatyzowanie z nią nie stanowi wyznacznika do zaniechania lub podjęcia określonych procedur. Oznacza to również pewnego rodzaju kontrolę nad Policją, po to, by nie dochodziło do nadużywania oraz naruszania przez tę formację prawa. W odniesieniu do ustawowego zapisu o apolityczności policji oraz komentarzy do tego artykułu, należy stwierdzić, że samo zakazanie uczestnictwa policjantów w partiach politycznych nie oddaje w pełni tego, jak można pojmować apolityczność oraz jakie to niesie konsekwencje dla całej służby. Na koniec pragnę przytoczyć słowa

prof. Romana Tokarczyka, które warto rozważyć w kontekście apolityczności grup dyspozycyjnych: „Każdy funkcjonariusz publiczny żyje równocześnie w dwóch niejako sferach życia – prywatnego i publicznego. Przeto możliwe są następujące relacje tych dwóch sfer życia funkcjonariuszy publicznych: moralne – moralne, moralne – niemoralne, niemoralne – moralne, niemoralne – niemoralne. Z powodu silnego powiązania tych dwóch sfer życia funkcjonariuszy publicznych nie może być jakiejś trwałej i wyraźnej linii je rozgraniczającej – etykę obywatelską oraz etykę życia publicznego – przenikają się one wzajemnie” (Tokarczyk, 2011).

BIBLIOGRAFIA

- [1] *Kodeks etyki funkcjonariusza CBA*. (2016). Pobrano z: <http://antykorupcja.gov.pl/ak/import/kodeksy-etyczne/3402,dok.html?poz=2>.
- [2] Maciejewski, J. (2014). *Grupy dyspozycyjne: analiza socjologiczna*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- [3] Misiuk, A., Rajchel, K. (red.). (2001). *Podstawy organizacji i zarządzania*. Szczytno: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji.
- [4] *Nowy szef policji oskarża: „Bizancjum” w KGP. Poprzednik odpowiada*. (2016). Pobrano z: <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/spor-szefow-policji-o-nieprawidlowosci-w-kgp,610774.html>.
- [5] Opaliński, B., Rogalski, M., & Szustakiewicz, P. (2015). *Ustawa o Policji. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- [6] Otrębski, M. (2008). Apolityczność policji. Nakaz prawny czy zobowiązanie moralne władzy państwowej?. *Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka. Numer specjalny: Moralne problemy bezpieczeństwa*, 9.
- [7] Pasztelańska, J., Pasztelański R. (2016). *Policjanci. Za cenę życia*. Kraków: Znak Horyzont.
- [8] Semmler, P. (2013). Apolityczność jako element kształtujący autorytet Policji. Analiza na przykładzie rozwiązań polskich, czeskich, słowackich i węgierskich. W: M. Hermanowski, S. Weremiuk, *Autorytet w Policji*. Poznań: Wyższa Szkoła Umiejętności Społecznych.
- [9] Sokołowski, T. (1996). *Apolityczność i apartyjność. Podstawy prawne udziału żołnierzy w życiu publicznym*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- [10] Tokarczyk R. (2011). *Etyka prawnicza*. Warszawa: LexisNexis Polska.
- [11] Tuliszka, J. (2003). *Etyka. Wybrane problemy. Podręcznik dla policjantów*. Słupsk: Wydawnictwo Niebieski Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów Szkoły Policji.
- [12] Ustawa z dnia 6.04.1990 o Policji Dz. U. 1990 nr 30 poz. 179.
- [13] Ustawa z dnia 9.04.2010 o Służbie Więziennej Dz. U. 2010 nr 79 poz. 523.
- [14] Wiszowaty, E. (2014). *Etyka policji: między prawem, moralnością, a skutecznością*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Literackie ŁG.