

**Struktury, zadania i sposób funkcjonowania agencji antykorupcyjnych**  
**Fundacja im. Stefana Batorego**  
**Warszawa, 12 maja 2006**

**Prof. Wojciech Gasparski, Centrum Etyki Biznesu**

Korupcja jest bardzo często przyrównywana do raka i jest zrozumiałe, że zarówno lekarze przeciwko rakowi, jak i społeczeństwa przeciwko korupcji organizują programy, żeby z tym walczyć, ale nie słyszałem nigdy, żeby tworzono w państwach obok ministerstw zdrowia specjalnie ministerstwa do spraw walki z rakiem. Pytanie moje jest następujące, jaki jest argument, że mimo istnienia służb rozmaitego rodzaju policja, sądownictwo, itd., itd., tworzy się specjalny organ państwowy, rządowy, administracyjny, tak jakby zupełnie niezależny od tamtego. Czy jest to spowodowane brakiem zaufania do istniejących organów? Znam sytuację powstania Independent Commission Against Corruption w Hongkongu, miałem możliwość rozmawiania w czasie mojej wizyty i wiem dlaczego to zostało w Hongkongu powołane, dlatego, że tam była skorumpowana policja i trzeba było stworzyć organ przeciwko policji, a cała reszta była już potem tylko rozwinięciem i konsekwencją sukcesu, jaki udało się osiągnąć po ucieczce Petera Godbera z Hongkongu.

**Jean-Pierre Bueb, francuski Centralny Urząd ds. Zapobiegania Korupcji**

To jest równocześnie trudne i łatwe pytanie, ogólnie rzecz biorąc powołując się na przytoczony przez pana przykład, że jest to niejako rak, to nie ma wyspecjalizowanej jednostki do walki z rakiem, nowotworem, w żadnym kraju. Nie znam przypadku kraju, gdzie powołano by jednostkę specjalizującą się w zwalczaniu nowotworów, która działałaby efektywnie. To samo dotyczy korupcji. Nie chodzi tylko o to, by zniszczyć korupcję, lecz również trzeba zastosować środki prewencyjne czyli, żeby korupcja się nie rozwijała, trzeba zwalczać źródła korupcji, nie tylko jej następstwa. Dlatego tworzymy urzędy do spraw zapobiegania korupcji i to jest urząd wspomagający działalność innych instytucji, które zwalczają korupcję, dlatego nazywamy to urzędem do spraw zapobiegania korupcji, zwalczamy źródła, nie następstwa. Ponieważ ciężko jest zwalczyć korupcję w całości. Podam przykład: Stany Zjednoczone. Ludzie bogaci, audytorzy międzynarodowi, którzy działają w ramach spółek prywatnych. W Stanach Zjednoczonych 20 proc. z nich nie jest uczciwymi audytorami, 20 proc. jedynie. I cóż? Te wszystkie środki zapobiegania korupcji są stosowane, aby zabezpieczyć te 80 proc. żeby nie podążyły w ślady swoich nieuczciwych kolegów. Poczujemy się do tego obowiązku, nie po to żeby zwalczać te 20 proc. skorumpowanych, ale pomóc tym 80 proc. by byli uczciwi, by nie stosowali praktyk korupcyjnych. Dlatego właśnie stwarzamy granice dla rozprzestrzeniania się praktyk korupcyjnych – więcej audytu, więcej kontroli. Kontrolowaliśmy egzekwowanie prawa. W ten sposób odpowiedziałbym na pierwszą część pytania.

Druga część pytania dotyczyła celów urzędów specjalistycznych. Podstawowy powód jest taki: w kraju, np. ministerstwo sprawiedliwości nie ulega praktykom korupcyjnym. Ale jeśli społeczeństwo uważa, że wymiar sprawiedliwości jest skorumpowany, że nie ściga polityków, że politycy są grupą uprzywilejowaną to należy zmienić nastawienie społeczeństwa, stworzyć specjalny urząd w ramach systemu sprawiedliwości. U nas też tak jest, mamy jednostkę do spraw zwalczania nadużyć finansowych i korupcji w ramach wymiaru sprawiedliwości i to jest częścią ministerstwa sprawiedliwości. Chociaż w moim kraju nie mamy zbyt wielu problemów związanych z korupcją w wymiarze sprawiedliwości, są nieraz inne powody, mniejsze być może. Czasem sam fakt stworzenia nowej jednostki, nowego urzędu jest niejako znakiem dla społeczeństwa. Być może nie będzie to usprawniało

działania poprzedniego systemu, ale jest to wyraz woli politycznej, by zmienić sytuację na lepsze i zmienia to nastawienie społeczeństwa, mnie się tak zdaje.

### **Docent Krzysztof Jasiecki**

Co jest najważniejsze dla dobrego funkcjonowania urzędu, w Polsce są obawy, że to będzie jakaś forma policji politycznej, jak wyglądają prawa człowieka itd., jak we Francji wygląda interpretacja tego typu zagadnień.

### **Jean-Pierre Bueb**

Wszędzie sytuacja jest ryzykowna, są rozmaite ryzyka, nawet w Stanach Zjednoczonych, oczywiście mówi się o tym, że CIA narusza prawa człowieka. Uważam, że CIA nie jest specjalnie efektywnie działającą agencją. Ale w zasadzie w moim kraju nie poruszamy kwestii łamania praw człowieka, dlatego. Nasza jednostka, Centralny Urząd zajmuje się zapobieganiem korupcji, nie karzemy, nie stosujemy działań represyjnych, nie używamy sankcji, dlatego nie oskarżają nas o to, że naruszamy prawa człowieka. Raczej nie mamy takich problemów. Może nie zrozumiałem do końca pytania, ale taka byłaby odpowiedź.

### **Docent Krzysztof Jasiecki**

Sugeruje pan, że potrzeba powołania takiego urzędu bierze się stąd, że społeczeństwo utraciło iluzję i jest zniechęcone, nie ma zaufania do istniejących instytucji, a jednocześnie pan mówi, że taka instytucja nie może być skuteczna. Innymi słowy sugeruje pan, że jest to działanie w pewnym sensie populistyczne i jedyną przyczyną tego stanu rzeczy jest chęć kupienia zaufania społeczeństwa, czy jest tak rzeczywiście?

### **Jean-Pierre Bueb**

Tak, w zasadzie zgadzam się z tym komentarzem, ale oczywiście trzeba być efektywnym, trzeba być skutecznym, stwarzać możliwości dla polityków, dla rządu, współpracować z rządem, by oni mogli być skuteczni stosując sankcje. My rzeczywiście wzmacniamy zaufanie społeczeństwa. Ale mam nadzieję, że rząd uważa, że to są rozwiązania korzystne. Należy jednak weryfikować, codziennie śledzić egzekwowanie prawa, należy egzekwować przepisy prawne, które przyjmujemy i to jest podstawowa sprawa. Trzeba sprawdzać, czy rzeczywiście prawo jest egzekwowane, czy wymiar sprawiedliwości dobrze działa i czy działania administracji są zgodne z prawem. To jest nasz podstawowy obowiązek.

### **Alina Hussein, Najwyższa Izba Kontroli**

Wydaje mi się, że warto wrócić do początków, do genezy powstania pańskiej instytucji. Przypominam sobie, że na początku lat dziewięćdziesiątych ten pierwszy projekt ustawy rządowej był szerszy. Mówiło się wówczas o urzędzie do spraw walki z korupcją, a później nastąpiła cenzura Rady Konstytucyjnej i znaczne ograniczenie pierwotnie zakładanych kompetencji. Wydaje mi się, że warto tutaj dodać komentarz, jaka była argumentacja Rady Konstytucyjnej, dlaczego wówczas ograniczono kompetencje w tak zdecydowany sposób.

Druga rzecz, o którą chciałam spytać, jak często organy władz publicznych, które są określone przez ustawę korzystają z państwa pomocy? Na czym ta pomoc konkretnie polega, i czy ma ona jakieś konkretne skutki, czy przynosi na przykład konkretne zmiany organizacyjne, mające na celu ograniczenie występowania mechanizmów korupcyjnych w instytucjach publicznych?

I kolejna rzecz, o którą chciałam spytać, czy mógłby pan omówić szerzej zjawisko pantouflage. Otóż w Polsce my nie mamy w tej dziedzinie specjalnych przepisów i to

zjawisko jest raczej pomijane, nie ma jakiejś specjalnej wrażliwości na to. Wydaje mi się, że warto jest o tym szerzej powiedzieć.

### **Jean-Pierre Bueb**

Widzę, że wczytała się pani w nasze dokumenty. Tak, jak już pani była łaskawa powiedzieć, u początków projekt ustawy był szerszy i przewidywał powstanie służby do spraw, czy a instytucji do spraw zwalczania korupcji. Powodem tego były liczne sygnały dotyczące nieprawidłowości w zakresie finansowania partii politycznych. Ujawniano liczne nadużycia jeżeli chodzi o przetargi, o zamówienia publiczne, a zakres kompetencji zredukowano ze względu na te kwestie, które poruszałem wcześniej, ze względu na ochronę obywateli. Ludzie tacy, jak ja nie są przedstawicielami organów ścigania, nie są policjantami. Zdecydowano zatem w Parlamencie, iż tacy jak ja ludzie, nie mogą prowadzić działań o charakterze śledczym, nie mogą przesłuchiwać obywateli, skoro nie mają takich kompetencji. Nie jestem prawnikiem, nie mam szczególnej, wyznaczonej przez prawo, roli w społeczeństwie, która by to umożliwiała. I to był główny powód, dla którego wymazano z projektu zapisy dotyczące zwalczania w znaczeniu ścigania, korupcji ze względu na brak odpowiednich uwarunkowań i brak odpowiednich kompetencji policyjnych. I wówczas władze chciały stworzyć odrębną jednostkę, ale rząd, a konkretnie premier, zdecydował się na wyeliminowanie z tych zapisów projektu ścigania, a przedłożenia zapisów dotyczących zwalczania. Ja mam nadzieję, że to, co powiedziałem jest wystarczające jako odpowiedź, oczywiście jeżeli pani wyrazi zainteresowanie możemy o tym szerzej podyskutować.

### **Alina Hussein**

Słyszałam, że problem stanowiła również kwestia, że gdyby przyjąć projekt w zakresie pierwotnym, to dochodziłoby do zagrożenia konfliktu interesu, takiego, że premier nadzorowałby wówczas jednostkę, która miałaby kompetencje do kontrolowania jego urzędu.

### **Jean-Pierre Bueb**

Ja nie do końca rozumiem tę interpretację. We Francji nie mówiło się o tym. My tak nie mówimy. Ja, szczerze mówiąc pierwszy raz słyszę taką tezę, pierwszy raz słyszę taki powód. Jeżeli chodzi o takie stwierdzenie, to nigdy go nie słyszałem, nawet nie jestem w stanie powiedzieć tak, lub nie – zaskoczyła mnie pani. Ale zadaniem premiera wówczas było stworzenie służby, która miałaby zwalczać korupcję, szczególnie w odniesieniu do nieprawidłowości w finansowaniu partii politycznych. Zresztą chcę powiedzieć, że służba ta nie miała podlegać premierowi. Zmieniono tylko kompetencje. Sama organizacja, czy struktura się nie zmieniła. Podlegała ona Ministerstwu Sprawiedliwości i podlegała ministrowi Sprawiedliwości i Prokuratorowi Generalnemu, czyli jakby dwukrotnie była niezależna, tak bym to nazwał. Nie mogę powiedzieć więcej w tej sprawie.

Pytanie drugie, które postawiła pani sprowadza się do pytania: kto potrzebuje naszych usług? Powiem tak, my generalnie we Francji nie jesteśmy dobrze znani, czy powszechnie znani. Pewnie poza Francją wiedzą o nas więcej niż w samej Francji. Ze względu na konwencje, w ciągu ostatnich pięciu lat, podjęliśmy działania upowszechniające nasze istnienie. Wiedzą o naszym istnieniu zarówno w sektorze publicznym, jak i w sektorze prywatnym. My szeroko współpracowaliśmy z podmiotami gospodarczymi, z dużymi spółkami, mamy podpisanych 25 konwencji, jak ja to nazywam, chodzi tu o umowy o współpracę dotyczącą wymiany informacji itd.

Jeśli chodzi o współpracę międzyresortową - tu nie jesteśmy zbyt wydatnie obecni. Natomiast mogę podać przykład dwóch resortów, z którymi udało nam się skutecznie współpracować,

np. Ministerstwo Sprawiedliwości. Organizowaliśmy wspólnie konferencje np. dla środowisk sędziowskich, nie po to oczywiście, aby ich uczyć prawa, natomiast by uwrażliwić ich na przestępczość korupcyjną. Współpracowaliśmy z policją, a także warto wspomnieć o naszej współpracy z Ministerstwem Robót Publicznych i Mieszkalnictwa, bowiem jest to minister właściwy, odpowiedzialny za budownictwo, nie tylko mieszkalne, ale budowanie dróg itd. – infrastruktura innymi słowy. I my zorganizowaliśmy cykl szkoleń dotyczący odpowiedzialności wysokich urzędników tego ministerstwa. Przeszkoliliśmy w ten sposób około 3000 pracowników tego ministerstwa. Poza tym uzyskaliśmy zapytania ze strony przedstawicieli samorządów, i to szczególnie tych bardziej prowincjonalnych - w dużych ośrodkach miejskich są silnie obecne i aktywne organy wymiaru sprawiedliwości, natomiast w mniejszych miejscowościach jest mniejsza wiedza i mniej możliwości uzyskania wsparcia, czy doradztwa w zakresie konfliktu interesów itd.

I trzecia kwestia – pantouflage - pewno państwo nie wiecie, co kryje się za tym słowem. Dotyczy to sytuacji przechodzenia pracowników budżetówki, sektora publicznego do sektora prywatnego i jakby przeniesienie bagażu różnych doświadczeń i koneksji tamże. Gdybym był inżynierem powiedziałbym tak: istnieje obowiązek, przy przechodzeniu do pracy w sektorze prywatnym z instytucji państwowej, konieczność przeszkolenia się w tej dziedzinie, w której zaczynamy pracować. Inaczej mówiąc: ilekroć dochodzi do współpracy pomiędzy urzędnikami, a przedstawicielami sektora prywatnego potrzebny jest wspólny poziom wiedzy, wspólny poziom języka, żeby ta współpraca miała jakiś sens. Powołaliśmy ostatnio komisję, która ma badać kwestię naboru byłych pracowników sektora publicznego w firmach prywatnych. I przed tą komisją pojawiło się wielu urzędników, czy byłych urzędników, również tych z najwyższych szczytów władzy, i to jest spory problem we Francji. Mam nadzieję, że udzieliłem państwu pełnej odpowiedzi.

### **Povilas Malakauskas, dyrektor litewskiego Specjalnego Urzędu Śledczego**

Będę mówił o tym, co się dzieje na Litwie. (...) Przedstawiłem treść menu prezentacji, dlaczego w ogóle jest potrzeba istnienia tych służb, druga część to decyzje, litewska droga i historia służb, trzecia część to wyzwania nas czekające - chyba je opuszczę, ale w formie pytań do nich wrócimy. Dylematy są dla mnie najważniejszą częścią, jakie rozwiązania przyjąć i tutaj może wszyscy razem będziemy ich poszukiwać.

Część zasadnicza to priorytety, to, co teraz my robimy na Litwie. Zatem czynniki zewnętrzne, dlaczego potrzebna jest taka służba śledcza? Z powodu globalizacji korupcja się poszerza, po upadku „muru berlińskiego”, nasze przedsiębiorstwa poszły na Zachód ze swoją mentalnością, Zachód przyszedł ze swoją na wschód i albo się wycofujemy, albo przyjmujemy pewne zasady gry. Po upadku „muru berlińskiego” odczuwamy też wpływ Stanów Zjednoczonych. Nazywamy to dyfuzją między Wschodem, a Zachodem. Wewnętrzne czynniki - przede wszystkim po 89 roku uzyskaliśmy szereg wolności: wolność rynku, ekonomiczną. Ale państwa nasze nie były przygotowane do tego i wiele procedur nie było uporządkowanych. Jeśli dodamy do tego fakt, że władza, albo stara nomenklatura myśli dawnymi kategoriami to daje kulę śnieżną, która napędza ten proces. Czyli stara nomenklatura, gdy się spotkała z młodą energią daje taką kumulację problemów.

W okresie akcesji do Unii Europejskiej i NATO jednym z warunków było utworzenie służby antykorupcyjnej. Gdyby nie było uzgodnień partyjnych w tej sprawie (...) to stworzenie tego systemu byłoby niemożliwe albo złożone. Jakie wnioski tu płyną? Niekoniecznie się z nimi trzeba zgodzić, to są moje wnioski: globalizacja korupcji i problem narodowy.

Drugi wniosek jest taki, że okres przejściowy w życiu państwa stwarza bardzo dogodne warunki do korupcji. Trzecie, nie wiem czy kolega z Francji ze mną się zgodzi, że stare

demokracje nie są przygotowane do tych nowych wyzwań i stworzone systemy nie zawsze są efektywne.

Zatem powstaje kolejne wyzwanie, że to co pomiędzy starą i nową sytuacją, czasami jest nie do pogodzenia. Takie na przykład przestępstwa finansowe, gospodarcze niekoniecznie przechodzą w korupcyjne. Trudno je nazwać, ustalić.

Celem naszym jest szybkie utworzenie efektywnych struktur reagujących na zmiany, zwalczających korupcję. Jeszcze jako nowicjusze mamy tę możliwość, że możemy wybrać najlepsze idee od partnerów zachodnich, albo wprowadzić nieistniejące rozwiązania na Litwie. Zatem nie zaczynamy od zera.

I teraz litewska droga, wybór litewski. System ten obejmuje wszystkie instytucje państwa od społeczeństwa, parlamentu, prezydenta, rządu i Specjalnego Urzędu Śledczego. W Parlamencie są komisje, prezydent ma doradcę specjalnego, rząd posiada komisje, pod przewodnictwem ministra Spraw Wewnętrznych i to jest nasz sojusznik w pracy z rządem. Nasz urząd pracuje w trzech równorzędnych kierunkach, czyli ściganie karne, prewencja i edukacja. Co jest ważne, że prezydent i rząd może bezpośrednio przeciwdziałać korupcji i może razem z nami pracować.

Jesteśmy niezależną instytucją, co to znaczy? To znaczy, że jesteśmy odpowiedzialni nie tylko wobec prezydenta i Sejmu. Mianowanie dyrektora odbywa się w taki sposób, że prezydent przedstawia go Sejmowi, jeśli Sejm go zatwierdzi, prezydent go mianuje. Niezależna instytucja daje możliwość prowadzenia niezależnych śledztw. Czyli ministerstwo, jakaś sekcja, może walczyć z korupcją, ale jeśli mają kłopoty my zawsze możemy wystąpić z niezależnym śledztwem. W tym miejscu powiedziałbym, że niezależność instytucji jest ważna, że pies z kością w zębach nie robi dwóch rzeczy, nie gryzie i nie szczeka. Czyli o tym trzeba pamiętać.

Działamy w trzech równorzędnych sferach. Tak jak mówiłem karne ściganie i próbujemy, po tym, co się stało, także ukarać osobę, nawet zamknąć do więzienia. Druga to jest prewencja w sensie węższym. Szukamy zapisów, które sprzyjają, powodują korupcję. I tu chodzi o rozstrzygnięcia długofalowe. Podam przykład Straży Pożarnej. Prowadziliśmy śledztwo w sprawie przekazywania informacji i dowództwo straży musiało się podać do dymisji, ponieważ przekazywano informację powodującą zagrożenie korupcją. Zatem sprawdzamy, jakie są przepisy prawa, które pozwalają na taką sytuację. Prewencja w sensie wąskim, szukanie właśnie tych zdrowych zasad gry, łatanie dziur w przepisach.

Trzeci kierunek - edukacja. Edukacja to są przyczyny przyczyn, czyli mentalność, morale. Jeśli poprawimy prawo, to nie znaczy, że człowiek zaprzestanie działań korupcyjnych, musimy zmienić myślenie człowieka. Nasza instytucja jest koordynatorem działań edukacyjnych. Co to znaczy? To znaczy, że pracujemy ze wszystkimi sektorami i instytucjami publicznymi. W tych sektorach mamy partnerów i szukamy, wypracowujemy z nimi odpowiednie procedury. (...)

Opis struktury znajdują państwo na slajdach.

Przejdźmy do dylematów bez wyraźnych rozwiązań, które są przed nami. Pierwsze to jest przede wszystkim postrzeganie zjawiska, drugi dylemat to jest państwowe, czy szare tak zwane administrowanie zło – dobro. Kolejny dylemat jest związany z poprzednimi czyli złe skorumpowane państwo, niestabilność strategiczna czy taktyczna stabilność. Narysowałem wykres dotyczący pierwszego dylematu. Postrzeganie korupcji jest wyższe niż jej realny poziom. Państwo w pewnym momencie wkracza i podejmuje aktywne działania przeciw korupcji. Na Litwie robi to Specjalny Urząd Śledczy - STT. Prowadzimy około 100 śledztw rocznie, o których opinia publiczna nic nie wiedziała. Teraz prasa o tym pisze, to dociera do opinii publicznej i ma ona na podstawie tych informacji obraz czarniejszy niż w rzeczywistości. Ten indeks percepcji na początku po ujawnieniu spraw korupcyjnych zawsze jest wyższy niż obraz rzeczywisty. Badania socjologiczne potwierdzają, że współczynnik

między realiami a wyobrażeniami jest na Litwie czterokrotnie wyższy, czyli obraz czarniejszy niż w rzeczywistości. Większość osób odpowiada, że korupcja jest większa niż w rzeczywistości, ale tylko 23% odpowiada, że uczestniczyło w akcie korupcji. To jest dużo, 23%, mamy to na uwadze, jako czynnik realny i z tym trzeba walczyć.

Kolejny dylemat to państwowe, czy szare administrowanie pozainstytucjonalne. Nasze badania pokazują, że w oczach opinii publicznej dawanie łapówek rozumiane jest jako efektywny środek załatwiania spraw. Zatem można wysunąć teoretyczny wniosek, że jednak ten szary sposób administrowania, dawanie łapówki, jest efektywny. Wykorzystywana jest państwowa struktura i środki wykorzystuje się do gromadzenia korzyści. I ci zarządzający w szarej strefie są niejako realnie związani ze społeczeństwem i przez nie nawet pożądanymi, bo realnie rozwiązują problemy. Statystyczny obywatel mówi, że korupcja jest aktualnym problemem i jest bardzo dużą przeszkodą, że należy ten problem rozwiązać. Jednak nie widzi na razie żadnych konkretnych możliwości, mówi - że dawałem łapówki i będzie dawał. Jeszcze pamiętajmy o sytuacji ekonomicznej. Ludzie są w trudnej sytuacji, są rozeźleni - stąd mój wniosek, że system wartości w okresie przejściowym jest mocno rozchwiany, wiele osób myśli, że to zło jest właśnie dobrym, bez którego oni nie są w stanie żyć. Czynię źle, ale muszę to robić, bo osiągnę w ten sposób określony cel. Lekarze biorą łapówki i dopóki nie rozwiążemy ich statusu społecznego, to oni będą to robić. Jeśli ktoś kupuje w mieście działkę to on inwestuje po to, żeby inwestować. Jeśli biurokraci będą mu piętzyć przeszkody, to on wybierze inny sposób - łapówkę, żeby tą działkę nabyć, żeby inwestować pieniądze. Stara nomenklatura i młodzieńcza energia, oprócz tego cynizm, tworzy bardzo złożoną sytuację i warunki działań w naszym państwie.

Kolejny dylemat czyli złe, korumpowane państwo. (...) Opinia publiczna między złym państwem a korupcją w zasadzie postawiła znak równości i człowiek, który opuszcza z wielu powodów, daną instytucję, czasami za złe zachowanie, rozpowszechnia też informację, że ta instytucja jest zła, skorumpowana i tak powstaje czarny PR.

Jakie są obecne priorytety w naszym kraju. Przede wszystkim walka z polityczną korupcją, administracyjną korupcją, zwiększanie odpowiedzialności, sądy, edukacja i Unia Europejska w walce z korupcją. W sferze korupcji politycznej są trzy ważne wątki. To finansowanie partii politycznych, idee powinny zwyciężać w wyborach, a nie finanse. Nasze przepisy są nieodpowiednie. Obecnie w Sejmie rozpatrywane są poprawki i ograniczą one finansowanie partii politycznych. (...)

Kwestia ustawy o lobbingu, chodzi o to, że ustawa o lobbingu jest, tak jak mówił kolega z Francji, ale ona jest nieefektywna i teraz zastanawiamy się jak ją zmienić, aby była efektywna.

Kodeks etyczny, czyli jak postępują politycy. W tej sprawie nie ma zgodności. Gdy mówimy o etyce, to także o moralności. Należy wypracowywać odpowiednie zachowanie, czyli musi być wszczepiane poczucie pewnych moralnych wartości. Za złe zachowanie nie ma sankcji karnych, ale muszą być jakieś skutki.

Korupcja administracyjna - interesuje nas sytuacja, w której obywatel styka się z biurokracją. Muszą być przejrzane wszystkie procedury i usunięte zapisy umożliwiające działania korupcyjne. Obecnie komisji ds. zwalczania korupcji w administracji przewodniczy minister Spraw Wewnętrznych.

Kwestia ustawy antykorupcyjnej i ocena jej efektywności. Ważne jest wyszukiwanie nieszczelności w prawie. Rocznie analizujemy ok. 100 ustaw, z których około 50% ma właśnie nieszczelności. Zasadniczym pytaniem jest to, czy one tam się znalazły w sposób niezamierzony, czy celowy. W kwestiach zwrotu ziemi i nieruchomości ustawodawstwo jest szczególnie nieszczelne.

Ważnym problemem jest wzmacnianie odpowiedzialności. Możemy wzmacniać odpowiedzialność karną czy cywilną, ale trzeba wzmacniać moralność. W tej sprawie tylko Kościół może nam pomóc.

Kwestia odpowiedzialności karnej. Nasze doświadczenie mówi, że narzędzie w postaci kary nie jest efektywne. (...) Odpowiedzialność karna pozwala na konfiskatę majątku, państwo jednak musi wykazać obywatelowi, że on jest skorumpowany i wtedy dopiero można konfiskować jego mienie. W sytuacjach korupcyjnych niezależnie od doskonałości przepisów prawa, dzięki prawu cywilnemu możemy dokonać zwrotu mienia, czyli jest odwrócenie sytuacji, że nie państwo może, musi udowodnić obywatelowi przestępstwo tylko obywatel musi wykazywać, że on żyje zgodnie z zasadami prawa. I ta zasada odpowiedzialności cywilnej jest łatwiejsza. Dla państwa kosztownym jest nieustanne bieganie, udowadnianie obywatelowi, szukanie źródeł jego dochodów, więc łatwiej tutaj wchodzić ze środkami zapobiegawczymi. Zależy nam na stworzeniu systemu, który wprowadza odpowiedzialność cywilną. Jest jeszcze jeden problem związany ze zwrotem mienia. Sądy skorumpowane w zasadzie uniemożliwiają przejrzystość procesu postępowania. Im bardziej jest skorumpowany urzędnik, tym trudniej jest, także w sądach, przeprowadzić właściwe ściganie przestępstwa. Mamy teraz grupę roboczą w Sejmie do spraw współpracy z organami ścigania i sądami. Możemy tworzyć wiele służb, możemy zatrudnić profesjonalnych pracowników, ale jeżeli sądy są skorumpowane nasza praca idzie na marne.

Edukacja – już wspominałem o tym, że jest ważna. Opinii publicznej trudno jest zrozumieć, że korupcja jest dużym zagrożeniem, a my musimy na to wskazywać i to w sposób bardzo szeroki, taktycznie, że także ich dzieci, kolejne pokolenia będą cierpieć z tego powodu, jeśli obecne nie zrozumie tych zagrożeń. Korzystam z przykładu alkoholika. Rano po przepiciu boli głowa i znowu nieco wypija i jest rezultat: głowa nie boli. Ale to jest tylko zabieg taktyczny, jeśli będziemy to ciągle powtarzać, to się skończy alkoholizmem – degradacją. Podobnie jest z państwem. Edukacja jest szczególnie ważnym czynnikiem taktycznym. Ważnym jest wprowadzanie programów do szkół średnich. Ważne jest budowanie rozumnego społeczeństwa, społeczeństwa obywatelskiego, które będzie rozumiało te problemy i potrafiło im przeciwdziałać, o nich informować.

### **Mariusz Kamiński, pełnomocnik rządu ds. opracowania programu zwalczania nadużyć w instytucjach publicznych**

W dniu dzisiejszym została przyjęta przez Sejm ustawa o CBA i już na najbliższym posiedzeniu Senatu odbędzie się debata nad tym projektem. Mam nadzieję, że jeśli chodzi o kształt tej ustawy, to możemy mówić już o konkretach. Zakładam, że w Senacie większość senatorów to zwolennicy ustawy, którą przedstawił rząd. Myślę że możemy dzisiaj dyskutować i mówić o tym kształcie ustawy, który prawdopodobnie będzie kształtem obowiązującym.

Zacznę od kształtu ustawy, czym ma się zajmować biuro antykorupcyjne, jak jest osadzone w polskich realiach ustrojowych i jak, mam nadzieję ma dokonać przełomu w naszym życiu publicznym, jeśli chodzi o skuteczne zwalczanie korupcji. Jeżeli chodzi o kompetencje biura antykorupcyjnego są one duże, tak, że jeżeli powołujemy nową instytucję do zwalczania tego szczególnie groźnego procederu, jakim jest przestępczość korupcyjna, to ta instytucja musi mieć bardzo realne kompetencje, ale wbrew temu, co przeciwnicy ustawy, przeciwnicy powstania Centralnego Biura Antykorupcyjnego twierdzą, insynuują nie demonizujemy. Tak naprawdę w ramach tej instytucji chcemy zgromadzić istotne z punktu widzenia wykrywania przestępczości kompetencje służb i instytucji już istniejących. My nie wymyślamy żadnych nowych rewolucyjnych rozwiązań. Chcemy stworzyć instytucję skuteczną, mającą realne instrumenty do działania i komasujemy kompetencje różnych instytucji w obrębie jednej

instytucji. Jakie są to kompetencje? Wydaje nam się, że w Polsce – taka generalna uwaga – prawo antykorupcyjne nie jest fatalne. Na pewno są luki, na pewno trzeba szukać tych luk w przepisach obowiązujących, ale ustawodawstwo, stan prawny nie jest kompromitujący, kompromitujące jest egzekucja prawa, kompromitujące jest skuteczność w walce z korupcją i to pokazują i nastroje opinii publicznej - obywateli, które jednoznacznie pokazują, że problem korupcji jest postrzegany powszechnie przez ogromną większość obywateli jako jeden z najważniejszych problemów politycznych, gospodarczych, społecznych naszego kraju, ale równie dramatycznie wygląda ogląd naszego kraju na arenie międzynarodowej. Są co roku publikowane przez Transparency International rankingi państw uwzględniające stopień korupcji i my w tych rankingach z roku na rok łądujemy coraz niżej. Jesteśmy postrzegani jako najbardziej skorumpowane państwo Unii Europejskiej. Wygląda to bardzo źle, kompromitująco, dramatycznie. I nie udawajmy, że jest inaczej. Nasz rząd, zakładam, że są tutaj zwolennicy i przeciwnicy tego rządu – uważa – i będziemy dyskutowali oczywiście czy konkretne rozwiązania, jakie przyjęliśmy są słuszne i czy można było wybrać lepiej, ale nasz rząd uważa, że jest to jedna z zasadniczych spraw, którą mamy obowiązek dla naszych wyborców, ale i dla państwa polskiego przelamać i skutecznie ograniczyć skalę korupcji w Polsce, bo oczywiście korupcji nie wyeliminujemy, ale aby skutecznie tę plagę ograniczyć tworzymy instytucję.

Oczywiście wiem, że organizacje pozarządowe, bo miałem przyjemność i zaszczyt rozmawiać z panią dyrektorką Kosińską (Program Przeciw Korupcji) osobiście i na posiedzeniach komisji, mają krytyczny stosunek do preferencji Centralnego Biura Antykorupcyjnego, jakie w sposób świadomy podkreślam przyjęliśmy i zgadzam się, że inny jest punkt widzenia organizacji pozarządowych i bardzo dobrze, inny jest punkt widzenia rządu w tych sprawach. Głównie ta instytucja jest nastawiona na stosowanie represji karnych. Tak to prawda mówimy o tym głośno, jasno, ale stąd przyjęty kształt ustawy, stąd zakładane struktury organizacyjne, to ma być przede wszystkim instytucja, która ma skutecznie karać. Przestępczość korupcyjna ma się nie opłacać przestępcom. Chcemy doprowadzić do sytuacji, że skorumpowany urzędnik będzie dziesięć razy zastanawiał się czy przyjąć łapówkę czy nie. A wizja kary ma być wizją realną, nie hipotetyczną, że gdzieś być może za ileś lat ktoś się dowie, a najpewniej będzie to dziennikarz. Nie o to chodzi, żeby dziennikarze łapali kolejne tropy i byli tak samo sfrustrowani jak obywatele, że niewiele z tego wynika, że opisują afery, a państwo nie jest w stanie podjąć wyzwań, nie jest w stanie skutecznie pokazać, że jest twardym państwem, które broni obywateli i broni swoich interesów przeciwko przestępcom. Stąd też ważnymi kompetencjami, jakie będzie miało biuro są kompetencje operacyjno-rozpoznawcze. Ja zdaje sobie sprawę, że są to sprawy niezwykle delikatne i do tego trzeba podchodzić z pełną odpowiedzialnością.

Z działalnością operacyjną wiąże się tak zwana kontrola operacyjna, czyli inwigilowanie osób podejrzanych o popełnienie przestępczości korupcyjnej oraz kontrolowane wręczenie korzyści majątkowej. Uważam, że ta metoda do tej pory, chociaż funkcjonuje w naszym prawodawstwie od kilku lat absolutnie jest w sposób niedostateczny wykorzystana. Podkreślam, że taką metodę można stosować wobec osób, co do których istnieje uzasadnione podejrzenie, że są przestępcami – są łapówkarzami. Bardzo jasno chcę podkreślić, że nie będzie tutaj i nie może być żadnej samowoli w stosowaniu tak ważnych i tak wrażliwych metod jak metody związane z inwigilacją, z kontrolą operacyjną. Tak naprawdę, żeby móc skutecznie kogoś kontrolować muszą kontrolować za pomocą techniki operacyjnej, decyzje w tej sprawie muszą podjąć trzy instytucje. I ten standard, który obowiązuje w naszym kraju, absolutnie jest standardem, który będzie obowiązywał w działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Mówiąc o trzech instytucjach myślę po pierwsze o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, ale to jest weryfikowane najpierw przez prokuratora, czy prokurator w ogóle dopuszcza, żeby zastosować wobec danej osoby tak delikatne działanie jak technika

operacyjna, musi być jego zgoda, ale tak naprawdę decyduje sąd. Niezależny sąd decyduje, czy tak, czy nie. Podobnie jest w wypadku kontrolowanego wręczenia korzyści. Oczywiście w tym wypadku nie decyduje sąd, ale prokurator. Bez zgody prokuratora takich działań wobec obywateli nie można podjąć i uzasadnione podejrzenia muszą być weryfikowane przez inne instytucje, więc nie ma tutaj obawy ani możliwości jakiegokolwiek samowoli.

Oprócz działań operacyjno-rozpoznawczych ważnym elementem będą działania kontrolne, czyli klasyczna kontrola, taka kontrola jaką prowadzi Najwyższa Izba Kontroli w naszym kraju. Najwyższa Izba Kontroli dochodzi czasami do niezwykle interesujących wniosków, ale tak naprawdę w którymś momencie wyłącza się z dalszego prowadzenia sprawy, bo nie jest to instytucja, która ma zwalczać przestępczość, tylko ma kontrolować administrację publiczną. Jeżeli kontrolerzy NIK-u dochodzą do przekonania, że zostało popełnione przestępstwo informują o tym fakcie inne służby, informują prokuraturę. I sami wyłączają się ze sprawy. Otóż my będziemy mieli możliwość równoległego prowadzenia kontroli, a jeśli w trakcie kontroli nawet już okaże się, że istnieją uzasadnione podejrzenia, że zostało popełnione przestępstwo, będziemy mogli sprawę rozszerzyć i doprowadzić do tego, że zostaną włączeni funkcjonariusze operacyjni. Czyli, żeby skutecznie przeprowadzić jakąś sprawę będziemy mogli korzystać z różnych instrumentów. Kontrola nie jest wartością samą w sobie, oczywiście może być, ale my nie nastawiamy się na kontrole systemowe, tak jak w wypadku NIK, ale na szybkie bardzo konkretne kontrole w bardzo konkretnych sprawach. Ten element kontrolny ma zwiększyć efektywność wykrywania przestępczości korupcyjnej.

Kolejną sprawą niezwykle ważną, która umyka z debaty o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym i nie jest podnoszona świadomie przez oponentów, a być może przez nas zwolenników tej ustawy w zbyt małym stopniu, to jest funkcja analityczna. Funkcja analityczna ma być realizowana dwojako. Po pierwsze ma być to instytucja, która analizuje stan prawa, która na bieżąco w wyniku np. dokonywanych kontroli, podejmowanych działań innego typu, właśnie operacyjno-rozpoznawczych stwierdza, że istnieją luki w przepisach prawnych, że istnieją mechanizmy w prawie sprzyjające korupcji. Ta komórka analityczna ma przygotowywać i rekomendować odpowiednim organom władzy publicznej rozwiązania, które by uszczelniły system prawny. W zależności od tego, o jakiej randze w akcie prawnym mówimy, szef CBA będzie mógł kierować odpowiednie rekomendacje do parlamentu, do rządu, do ministrów, być może będą to regulaminy w jakiś zakładach pracy, które mogą sprzyjać korupcji. Tego typu możliwości na pewno będą i na pewno ich nie lekceważymy, a wręcz przeciwnie uważamy za niezwykle istotne. I druga rzecz, jeżeli chodzi o funkcję analityczną, to zdajemy sobie sprawę, że żeby doprowadzić do skutecznego ujawnienia korupcji i ukarania winnych korupcji w państwie w XXI wieku, w państwie funkcjonującym w określonych realiach trzeba mieć naprawdę grupę wybitnych specjalistów z różnych dziedzin życia, posiadających bardzo często ekskluzywną wiedzę, którzy w sposób skuteczny, tak naprawdę będą mózgiem wspierającym działania funkcjonariuszy wykonujących zadania operacyjne, śledcze, czy zadania kontrolne. Nie ukrywam, że jesteśmy bardzo zainteresowani współpracą z ośrodkami naukowymi, akademickimi i z organizacjami pozarządowymi.

Oczywiście jest rola istotna, ja tej roli nie lekceważę - jest to często podnoszone jako zarzut wobec tej inicjatywy rządu, czyli rola edukacyjna. Mamy pewien dylemat, CBA ma być służbą specjalną nastawioną właśnie na represję karną - mówimy to wprost. Jak sensownie pogodzić ważne funkcje edukacyjne w ramach takiej instytucji? Szukamy sensownego rozwiązania, na pewno będziemy starali się być partnerem przy prowadzeniu wszelkiego typu działań edukacyjnych, na pewno będziemy starali się przygotowywać programy, które mogłyby realizować różne instytucje. Na pewno będzie funkcjonować specjalna komórka, która będzie się tylko tą problematyką zajmowała. Ja w tej chwili nie jestem w stanie powiedzieć jak szeroki będzie to zakres i na ile CBA będzie dobrą instytucją do prowadzenia szerokiej działalności edukacyjnej, bo inne są nasze priorytety. Ale nie lekceważymy tego i w

skali państwa ta polityka edukacyjna, antykorupcyjna musi być prowadzona w sposób intensywny, nie tylko przez biuro antykorupcyjne, które będzie się w to włączało, ale i przez inne instytucje państwowe. Na pewno trzeba będzie bardzo mocno wspierać działanie organizacji pozarządowych, renomowanych organizacji pozarządowych, które zajmują się od lat problematyką antykorupcyjną właśnie w ramach tych działań edukacyjnych.

Tyle może tytułem omówienia kompetencji biura i zakresu zadań. Natomiast na pewno bardzo ważne jest umiejscowienie biura i cała dyskusja związana z tym, dlaczego CBA jest organem administracji rządowej, dlaczego szef CBA jest powoływany przez premiera, a nie przez Parlament. Przecież w wielu innych krajach Parlament wskazuje szefa CBA, dlaczego tego w Polsce nie chcemy zrobić, dlaczego rząd tego nie chce zrobić. Otóż odpowiedź jest bardzo prosta. W tej chwili sytuacja polityczna - nie wiem na jak długo, ale jest stabilna i mamy większość w Parlamencie. I nie byłoby najprawdopodobniej problemem dla obecnej koalicji rządowej przeforsowanie swojego kandydata przez parlament. Wiecie państwo doskonale jak trudny jest wybór kogokolwiek w naszym Parlamencie. Mamy takie życie polityczne jakie mamy: kryzys polityczny może wywołać wybór Rzecznika Praw Dziecka. Przez niemal rok czasu nie mógł powstać IPN, niezwykle ważna placówka państwowa, bo nie można było zgromadzić odpowiedniej większości w Parlamencie żeby wybrać I Prezesa IPN. Ale są to oczywiście realia naszego życia parlamentarnego i mówię o tym nie dlatego, że był to argument rozstrzygający, bo nie był to tak naprawdę żaden argument, tylko zwracam uwagę tym, którzy twierdzą, że wybór przez Parlament spowodowałby większą apolityczność szefa CBA, nie jest to prawdą. Wszystkie doświadczenia z ostatnich lat naszego życia parlamentarnego pokazują, że wybór kogokolwiek, nawet Rzecznika Praw Dziecka poprzez Parlament powoduje maksymalne upartyjnienie tej funkcji, wystawienie tej funkcji na między partyjny przetarg i jest to najprostsza droga, najskuteczniejsza droga do upartyjnienia tej instytucji i to w takim kształcie, w jakim by nikt z nas tego nie chciał.

Natomiast oczywiście najważniejsze są względy konstytucyjne - one całkowicie w opinii rządu zamykają dyskusję na ten temat. Każde państwo ma swoją Konstytucję, są tam opisane kompetencje poszczególnych organów państwowych i w Polsce jest tak, że za zwalczanie przestępczości odpowiedzialny jest rząd. Oczywiście, jeżeli byśmy chcieli stworzyć instytut badawczy pod nazwą urząd antykorupcyjny, który zajmowałby się tym, że raz do roku ktoś bardzo sympatyczny wygłaszałby referat, jak bardzo źle dzieje się w Polsce jeżeli chodzi o zwalczanie korupcji, jak instytucje państwowe nie sprawdzają się, to moglibyśmy taką instytucję powołać przez Parlament. Natomiast, jeżeli chcemy, a tak chce rząd powołać instytucję, która ma realnie walczyć z przestępczością musi to być na mocy Konstytucji, konkretnie artykułu 146 Konstytucji - instytucja rządowa. Ponieważ to w wyłącznej kompetencji Rady Ministrów leży zwalczanie przestępczości w naszym kraju. Jest to opisane przez zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego, oraz ochronę interesów Skarbu Państwa, to jest wyłączna domena Rady Ministrów. Posłużmy się przykładem Instytutu Pamięci Narodowej, który ma szersze cele, ale również zwalcza pewien szczególny rodzaj przestępczości, jakim są zbrodnie przeciwko narodowi polskiemu - zbrodnie komunistyczne. Otóż szefa Głównej Komisji Badania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, czyli szefa pionu śledczego IPN powołuje premier na wniosek Ministra Sprawiedliwości. Nie powołuje go prezes IPN, nie powołuje go Parlament, ale właśnie z tych względów konstytucyjnych. Ponieważ ten pion zajmuje się zwalczaniem przestępczości jest to pion prokuratorski, jego szefa powołuje premier na wniosek Ministra Sprawiedliwości, takie są uwarunkowania konstytucyjne w naszym kraju. I zdecydowana większość ekspertów w sposób jednoznaczny, zwłaszcza ekspertów niewyikłanych w jakikolwiek sposób swoim zaangażowaniem politycznym jednoznacznie mówi, że nie ma innej możliwości. Najwybitniejsi polscy prawnicy wypowiadają się w ten sposób. Oczywiście były też pewne różnice w poglądach, były zniuansowane stanowiska, ale generalnie taki jest punkt widzenia

ządu i jesteśmy głęboko o tym przekonani, że gdybyśmy uchwalili ustawę w wyniku, której Sejm wybierałby szefa Urzędu Antykorupcyjnego, urzędu o tak określonych kompetencjach i o takich preferencjach Trybunał Konstytucyjny musiałby uznać tę ustawę za niekonstytucyjną. I w rezultacie ta ustawa nie mogłaby być realizowana. Może tyle tytułem wstępu. Przepraszam, że ta wypowiedź nie jest wyczerpująca, nie jest tak profesjonalnie przygotowana, jak moich przedmówców, ale przyjechałem do państwa wprost z Parlamentu, ostatnie dni niezwykle intensywnie spędzałem na pracach w podkomisji, komisji, na debatach sejmowych. Zakładam, że będą Państwo mieli pytania i chętnie na nie odpowiem.

## **Dyskusja**

### **Igor Szydłowski, Urząd Służby Cywilnej**

Mam dwa pytania. Pierwsze skierowane do gości zagranicznych. Chodzi mi o obsadę kadrową państwa urzędów. Czy w przypadku Francji, gdzie są dwie niezależne instytucje, jedna do spraw prewencji, druga do zwalczania. Z pańskiej prezentacji wynika, że jest piętnastu konsultantów, ale rozumiem, że nie jest to cała obsada kadrowa Urzędu ds. Zapobiegania Korupcji. Może się mylę, ale myślę, że nie, że zakres państwa obowiązków jest o wiele szerszy niż dla piętnastu osób.

Mam też pytanie do pana ministra Kamińskiego. Chodzi mi o to, że w wypowiedziach gości zagranicznych, jak i dyskusja, myślę również, że pańskie przekonanie jest takie, że konieczne jest działanie skoordynowane i to skoordynowane na trzech płaszczyznach. Płaszczyzna ścigania, płaszczyzna prewencji, czyli analiza występujących zagrożeń, wskazywanie słabych punktów systemu i trzeci punkt, trzeci to jest edukacja. Rozumiem, że CBA ma tu trudności i są wątpliwości co do roli edukacyjnej, ale zważywszy na to, że jest wielość instytucji, które się tym zajmują i prawdopodobnie ta wielość pozostanie, głównym problemem pozostaje problem koordynacji. Jak pan minister widzi koordynację działań antykorupcyjnych w ramach całego państwa. Gdzie ten ośrodek koordynacyjny powinien być zlokalizowany, jakie powinny być jego kompetencje w stosunku do innych organów, czy wyłącznie koordynacyjne, czy również ma dysponować pewną władzą wskazywania nieprawidłowości i jaki jest plan takiej koordynacji. Czy nie należałoby pomyśleć - być może już się myśli o przeprofilowaniu strategii antykorupcyjnej właśnie tak, aby miała być planem całościowej działalności państwa w dziedzinie zwalczania korupcji.

### **Marek Łajtar, doktorant na Uniwersytecie Warszawskim, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych**

Pytanie do pana ministra Kamińskiego, czy nie obawia się pan, że zapis ustawy zakładający przekazanie spraw o charakterze korupcyjnym do kompetencji CBA spowoduje pewien zanik aktywności w tych strukturach, które w tej chwili się tym zajmują, np. w policji, a może nawet zanik tych struktur, których zręby już w ostatnich latach powstały. Wydaje mi się to o tyle niebezpieczne, że w zasadzie większość spraw gospodarczych, jeżeli się nad nimi zastanowimy posiada pewien aspekt korupcyjny. Jeżeli nie są one czysto korupcyjne, to jednak o korupcję gdzieś się ocierają. Ja nie pytam tutaj o pana i pańskich współpracowników i intencje, raczej obawiam się o sposób interpretacji tego w tych organach, które w tej chwili funkcjonują. Chodzi mi o to, czy one przypadkiem nie poczują się zwolnione, albo nieupoważnione wręcz do podejmowania działań w momencie, w którym powstaje i przez cały czas będzie powstawał i formował zanim osiągnie zakładaną sprawność pański urząd.

### **Alina Hussein, NIK**

Pytanie do naszych gości zagranicznych: czy i w jakim zakresie urzędy panów są kontrolowane przez odpowiedniki NIK w waszych krajach. Czy kontrolują tylko pod

względem gospodarki finansowej, czy również pod względem kontroli wykonania zadań - kontrola merytoryczna.

### **Jean-Pierre Bueb**

Pytanie pierwsze dotyczyło niezależnych służb. Niezależna służba korupcyjna ma charakter prewencyjny, druga jednostka jest elementem policji, jest fragmentem służb policyjnych. Drugą niezależną jednostką jest jednostka wymiaru sprawiedliwości, to tak dla wyjaśnienia. Dlatego szefem tej jednostki jest prokurator generalny, a prokurator generalny jest powoływany przez prezydenta na czteroletnią kadencję i nie może być usunięty ze stanowiska przez nikogo. I tu jest ten element niezależności. Tak naprawdę jest nas tylko piętnaście osób, to jest rzeczywistość. Dla mnie to jest hańba biorąc pod uwagę wagę prewencji. Podejmujemy takie zadania, na jakie nas stać, ale muszę powiedzieć, że jesteśmy dość sprawni, wydajni w tym co robimy. Może dlatego, że wszyscy urzędnicy państwowi, bo my jesteśmy urzędnikami państwowymi, każdy z nich pochodzi z innego resortu. A więc współpracując mamy niejako każdy z nas za sobą macierzyste resorty w znaczeniu ministerstwa. Członków naszego zespołu mianują szefowie resortów i tu nie ma interwencji czy wpływów politycznych, czy ze strony Parlamentu, czy Senatu.

Pytanie dotyczące audytu: czy jesteśmy kontrolowani przez odpowiednik NIK. Nie jesteśmy kontrolowani, przynajmniej na dziś, ponieważ nasz budżet jest budżetem tak zwanym funkcjonalnym i jest fragmentem budżetu resortu sprawiedliwości. A tak bardzo konkretnie to jest fragment budżetu biura czy kancelarii Ministerstwa Sprawiedliwości. Oczywiście NIK może nas kontrolować, jak każdego w administracji publicznej – natomiast dotychczas to się nie stało. Właściwie przebiega to odwrotnie, ponieważ my wnioskowaliśmy wielokrotnie do centralnej służby audytorskiej, czyli do naszego trybunału obrachunkowego - odpowiednika NIK, wnioskowaliśmy o rozliczne kontrole przedstawiając określone szczegóły dotyczące określonych spraw. Kierowaliśmy tego typu wnioski do innych inspektoratów i inspekcji, tak więc to działa bardziej w drugą stronę.

### **Povilas Malakauskas**

Dyrektora STT na Litwie mianuje prezydent po zatwierdzeniu przez Sejm. Prezydent w razie odrzucenia przez Parlament musi wyszukać kolejnego kandydata. Pierwszego, drugiego, trzeciego itd.

W sprawie kadr: u nas pracuje prawie 200 osób, ale w sekcji ścigania karnego pracuje zasadnicza część kadr i większość naszych środków przeznaczamy na właśnie cele związane ze ściganiem karnym. Nie wiem, czy to jest dobre, uważam, że ten bilans jest zły, chciałbym móc przeznaczać więcej środków na edukację. Ale zawsze ściganie karne jest droższe od edukacji. Prewencję i ściganie traktujemy teoretycznie jako równorzędne cele. Tylko koordynujemy działania z Ministerstwem Oświaty z centrami szkolenia z Uniwersytetami, z szkolnictwem wyższym.

Drugie ważne pytanie w sprawie kontroli. My wrażliwie reagujemy na sprawy kontroli. Kontrola zaczyna się od Sejmu. Mamy tam komisję antykorupcyjną współpracującą z nami, także Komitet Bezpieczeństwa Narodowego, oraz służby działalności operacyjnej, zarząd wywiadu, które mogą wzywać nas albo my ich i wyjaśniać sprawy. Sejm zawsze ma możliwość powołania specjalnej komisji do zbadania, oceny naszej działalności. Sprawozdanie z naszej działalności przedstawiamy dwa razy do roku prezydentowi i Sejmowi. Kolejne narzędzie: prokurator. Prokurator nas kontroluje i może w każdej chwili zarządzić śledztwo. I audyt - podobnie jak inne instytucje, kontrolują nas urzędy kontroli państwowej. Nie wiem, jeśli państwo mi pozwolicie chciałbym odpowiedzieć na pytanie, które zadano panu Kamińskiemu. Musimy wiedzieć, że korupcja to specyficzne przestępstwo i jego wykrycie wymaga określonych środków. Prokuratura mówiła na ogół, że nie posiada tej

wiedzy i koncentracja śledztw w jednej służbie nie oznacza, że policja przestaje prowadzić śledztwa. Z tym, że policja jest naszym partnerem, jeśli sprawa jest prosta, to policja ją kończy, jeśli jest bardziej złożona to razem z prokuraturą decydujemy o przejęciu tej sprawy. I zatem to nie wyklucza naszych kompetencji, a raczej nakazuje, zbliża i umożliwia współpracę. Policja często z takiego lub innego powodu przekazuje nam sprawy, czasami z różnych powodów nie jest jej wygodnie prowadzić sprawę, więc przekazują nam. Ale zgodnie z przepisami my możemy przeprowadzić śledztwo w każdym z sektorów – niezależne śledztwo.

### **Mariusz Kamiński**

Zacznę od sprawy koordynacji. W ustawie jest zapis, że CBA koordynuje przedsięwzięcia innych instytucji państwowych, ale w zakresie ścigania przestępczości w odniesieniu do przestępstw korupcyjnych. Nie jest to oczywiście rola zwierzchnia, nie jest to tak, że możemy nakazywać, odbierać sprawy, ale koordynujemy. CBA ma być takim bankiem informacji o wszystkich sprawach korupcyjnych prowadzonych przez wszystkie instytucje do tego upoważnione w naszym kraju. Po pierwsze aby ta wiedza była w jednym miejscu, po drugie, żeby służby nawzajem sobie nie wchodziły w drogę, żeby służby, które prowadzą działania antykorupcyjne mogły się wspierać. Tak, że taką rolę koordynacyjną ustawa przewiduje dla CBA.

Jeżeli chodzi o zanik aktywności innych formacji odpowiedzialnych za zwalczanie korupcji w Polsce. Otóż w Polsce mówi się o tym, że zwalczaniem korupcji zajmuje się kilkanaście instytucji, więc po co kolejna. To nie jest prawda. Oczywiście kilkanaście instytucji w jakimś zakresie może zajmować się zwalczaniem korupcji, ale na przykład Straż Graniczna robi to tylko i wyłącznie wobec własnych funkcjonariuszy, a jest wliczana do służb zwalczających korupcję. Oczywiście to jest cenne i ważne i nikt nie zamierza odbierać Straży Granicznej kompetencji zwalczania korupcji we własnych szeregach – tak jest z celnikami. Natomiast do tej pory nie było służby, która za swój główny i zasadniczy cel miałaby zwalczanie korupcji. Policja zajmuje się zwalczaniem wszelkiego typu przestępczości i tak pozostanie w dalszym ciągu. Jeszcze parę lat temu zagrożenie przestępczością korupcyjną w zasadzie nie znajdowało żadnego odzwierciedlenia w wewnętrznych strukturach policji. Nie istniały żadne komórki, które by były wyspecjalizowane w takiej przestępczości. Od kilku lat to się zmieniło, na poziomie komend wojewódzkich powstały wydziały antykorupcyjne. Przyglądamy się działalności tych wydziałów i trzeba powiedzieć, że zwłaszcza w ostatnim okresie są one niezwykle aktywne i nie ukrywam, że bardzo mnie to cieszy, nie czuje, że te wydziały odbierają nam chleb, absolutnie tak nie jest. Nie zakładam, że ta bardzo duża aktywność niektórych wydziałów wiąże się z powołaniem CBA i ci policjanci chcą pokazać, że są niezbędni i potrzebni. I bardzo dobrze, nikt tych wydziałów nie zamierza likwidować. CBA będzie instytucją działającą na poziomie centralnym. Będziemy mieli swoje przedstawicielstwa w terenie, żeby zwiększyć efektywność, ale nie będzie to odwzorowanie struktury administracyjnej kraju, będą to raczej ekspozytury regionalne, elastycznie w miarę potrzeb budowane i ewentualnie likwidowane jak potrzeby przestaną istnieć. Tak, że istnienie wydziałów antykorupcyjnych na poziomie wojewódzkim jest bardzo potrzebne, wskazane i w żaden sposób nie zamierzamy przyczynić się do ograniczenia ich aktywności. Jest wprowadzony półtoraroczny okres przejściowy tak, żeby ABW mogło dokończyć sprawy, które zostały już wszczęte, natomiast analiza Rady Ministrów dotychczasowych osiągnięć ABW w tym zakresie doprowadziła do konstatacji, że nie jest to aktywność zadowalająca i w zasadzie, jeżeli stworzymy nową służbę specjalną, która ma tylko i wyłącznie tym się zajmować to nie ma sensu, żeby inna służba specjalna na marginesie swojej zasadniczej działalności jaką jest działalność kontrwywiadowcza, antyterrorystyczna zajmowała się dodatkowo jeszcze korupcją. Tak, że w tym zakresie nastąpi zmiana.

Jeżeli chodzi o kontrolę urzędu, to po pierwsze działania funkcjonariuszy urzędu będą na co dzień znajdowały się pod merytoryczną kontrolą prokuratora i sądu, po drugie będzie kontrola parlamentarna poprzez komisje do spraw służb specjalnych, oraz poprzez coroczne sprawozdania szefa CBA przed Wysoką Izbą na plenarnym posiedzeniu, będzie istniała kontrola premiera, ale ważny jest oczywiście w tym kontekście element niezależności. Otóż wprowadziliśmy do ustawy realny atrybut niezależności szefa CBA w postaci czteroletniej kadencji, praktycznie bez możliwości odwołania szefa w trakcie pełnienia kadencji. Premier powołuje, ale może odwołać szefa w bardzo określonych, w bardzo precyzyjnych sytuacjach, np. skazania prawomocnym wyrokiem sądu. Nie ma tam uznaniowych ocennych przyczyn odwołania, że po prostu się nie spodobał, że jest może niepokorny, czy po prostu premier zmienił zdanie. Takich możliwości nie ma. Jest gwarancja niezależności szefa CBA taka, jaka jest możliwa w polskich warunkach konstytucyjnych.

### **Łukasz Goczek, Katedra Makroekonomii Wydział Nauk Ekonomicznych UW**

Jestem ekonomistą i mam bardzo ekonomiczne podejście do problemu korupcji i lubię się opierać tak, jak pan Malakauskas na bardziej twardych danych niż na badaniu percepcji korupcji. Bank Odbudowy i Rozwoju i Bank Światowy raz na kilka lat przeprowadzają badanie, które się nazywa Business Environment Enterprise Performance Survey (BEEPS) i jest przeprowadzane na całym świecie, natomiast szczególny nacisk jest położony na kraje naszego regionu. Co wynika z tych danych? Wynika mianowicie, że podatek korupcyjny i częstotliwość wręczania łapówek w całym regionie od roku 1999 pomimo rosnącej percepcji korupcji stale spada. I na tym tle wyłania się jeden jedyny wyjątek i jest to pytanie do pana Malakauskasa, że mimo że to Litwa jest jedynym krajem, w którym jest specjalny urząd antykorupcyjny to jest też jedynym kraj, w którym następuje to istotne ciągle pogorszenie na przestrzeni tych lat, kiedy działa urząd. Dlaczego w takim razie jest nieskuteczny?

I drugie pytanie dotyczące CBA. Jest dużo kontrowersji, jeśli chodzi o niezależność polityczną tego urzędu i pojawiły się oskarżenia o manipulację śledztwami, mianowicie, że to opozycja była prześladowana w ten sposób. Mam pytanie do pana ministra Mariusza Kamińskiego jeśli chodzi właśnie o niezależność: ja osobiście jestem święcie przekonany, że panu szczerze zależy na zwalczaniu korupcji, natomiast czy istnieje taka świadomość, że powstaje bardzo silne i ostre można powiedzieć narzędzie do zwalczania korupcji i jednocześnie kiedy pan odejdzie z tego stanowiska i domyślam się, że dojdzie do zmiany władzy, to przypuścmy teoretycznie, co będzie, jeśli takie narzędzie dostanie się w niepowołane ręce, chociażby znanego nam Romana Giertycha, Andrzeja Leppera, czy też nie patrząc daleko Leszka Millera. Jeśli wydaje się to nierealne, to niech pan pomyśli, co się mówiło o pana ministra szansach na kierowanie jakimś centralnym urzędem jeszcze parę lat temu.

### **Docent Krzysztof Jasiecki**

W odróżnieniu od mojego kolegi ekonomisty ja jestem socjologiem o skłonnościach instytucjonalnych i stąd pytanie do pana ministra Kamińskiego: mianowicie zaakcentował pan funkcję represyjno-karne urzędu, ale z punktu widzenia logiki instytucji brakuje tej drugiej strony – pozytywnych rozwiązań. Częściowo pan osłabił moje wątpliwości mówiąc o funkcjach analitycznych i rekomendacjach, ale chodzi mi o proporcje. Jeśli koncentrować się głównie na represji, to się reprodukuje istniejący stan rzeczy. Mianowicie powołanie urzędu do represji może wytworzyć układ, że trzeba znajdować kolejne pola. Tak działają wszelkie struktury specjalne i Polska nie jest żadnym wyjątkiem. I teraz z perspektywy, która mnie interesuje urząd rzeczywiście mógłby odegrać historyczną rolę, gdyby poprzez monitoring, analizy i praktyczne rekomendacje był w stanie pokazać gdzie powinny nastąpić takie zmiany, w których perspektywie urząd straciłby potrzebę istnienia. I chodzi mi o to, czy

uwzględnić pan tą stronę, bo w mojej perspektywie ona jest kluczowa i zasadnicza, ponieważ same represje, na co zwracali uwagę i inni przedmówcy, jeśli nie będą pogłębione o tę stronę, to mogą dać narzędzie komuś innemu, kogo nawet nie chcielibyśmy widzieć w tej roli i służyć do zupełnie innych zadań. I to jest fundamentalne pytanie, jaka będzie systemowa funkcja tego urzędu poza powiedzmy różnymi spektakularnymi procesami. Mamy przykład Litwy, gdzie taki urząd powstał i komentarze, co z tego wynika. (...)

### **Małgorzata Werner, doktorantka w Szkole Nauk Społecznych PAN**

Mam pytanie do gości z zagranicy jak oni oceniają skuteczność kodeksów etyki i kodeksów postępowania jako narzędzia zwalczania korupcji.

### **Mariusz Kamiński**

Demokracja jest demokracją i na pytanie, czy urząd może wpaść w takich kompetencjach w niepowołane ręce, odpowiem może wpaść. Państwo może wpaść w ręce osób niepowołanych, o tym decydują wyborcy i tego nie zmienimy. Zakładamy, że nasze społeczeństwo jest społeczeństwem w swojej masie racjonalnym i przesuwając od czasu do czasu swoje sympatie jednak porusza się w jakimś racjonalnym obrębie i to nie może być argumentem przeciwko budowaniu instytucji o szerokich kompetencjach. Zawsze można powiedzieć, że osoby niepowołane - mieliśmy tego przykłady, ale nie chcę wchodzić tutaj w dyskusję polityczną, piastowały różne funkcje i czasami się to kończyło, jak w wypadku symbolicznie mówiąc Starachowic. Ale to nie może być argumentem za budowaniem zdrowego państwa i ten urząd ma przełamać takie sytuacje. Ale jak będzie zobaczymy, przyszłości nie przewidzimy.

Jeżeli chodzi o kwestię, jaką poruszył pan docent Jasiocki. Absolutnie zgadzam się, że ta funkcja jest niezwykle istotną. Funkcja analityczna rekomendująca nowe rozwiązania jest absolutnie istotna i mam nadzieję, że w CBA znajdą się na tyle błyskotliwi dobrzy prawnicy, analitycy, którzy wysoko podniosą poprzeczkę. Na pewno będzie celem rządu, żeby taką grupę ludzi zgromadzić w tej instytucji.

### **Povilas Malakauskas**

W sprawie badań socjologicznych: niestety tak jest na świecie, że innego narzędzia do oceny, do zbadania korupcji nie mamy. W sprawie konkretnych wyników trzeba by usiąść przy stole i popatrzeć. Ja mam inne wyniki. Są cztery grupy badawcze, które badają: Transparency International, Bank Światowy, Globalny Barometr Korupcji i czwarta to własne dogłębne badania, które przeprowadzamy co roku. Jest Indeks Percepcji Korupcji TI i poziom 4,6 zwiększył się na Litwie do 4,8.

Pytanie, czy korupcja przeszkadza przedsiębiorczości. Odpowiedzi przedsiębiorców wskazują, że sytuacja w sposób nieznaczny ale się poprawiła.

Globalny Barometr Korupcji i nasze narodowe badania dotyczą np. pytania czy dałeś łapówkę przez ostatnie dwanaście miesięcy? Globalny Barometr odpowiada, że sytuacja się poprawiła, bo ubiegły rok to 30-40% odpowiedziało że dało, teraz 20-30% i to potwierdzają nasze narodowe badania, które odpowiadają, że 23% dało łapówki. Zatem te badania opierają się na realnej rzeczywistości.

Sprawa opozycji: można i odwrotnie twierdzić, że opozycja czasami krzywdzi nas w sprawie niektórych śledztw, badań. Jedno badanie śledztwo jest związane z Sejmem i rząd jest w tej chwili w opozycji w stosunku do nas. Jeśli byśmy powiedzieli, że nasz system jest całkowicie odpolityczniony to byłaby to nieprawda. Nie wierzę w to, że można stworzyć system absolutnie apolityczny. Można minimalizować ewentualnie wpływ polityczny i na Litwie dyskutujemy nad tym. (...)

### **Jean-Pierre Bueb**

(...) Jeżeli chodzi o kodeks postępowania, czy kodeks etyczny. Kodeks postępowania jest ważny. Kodeks postępowania powinien mówić ludziom o tym, jakie są ich obowiązki, i że muszą przestrzegać pewnych zasad.

Jeśli chodzi o ekonomiczne aspekty korupcji, to mogę coś o tym powiedzieć, ponieważ doktorem ekonomii. Uważam, że korupcja jest bardzo ważnym problemem. Generalnie, jeśli korupcja rośnie to i koszty korupcji stają się coraz wyższe. A gdy koszty korupcji są zbyt wysokie, to wtedy przedsiębiorcy zaczynają z tym zwalczać. Na przykład w latach 90 całe środowisko biznesowe zaczęło się sprzeciwiać szerzeniu się korupcji. Całe społeczeństwo zwróciło się przeciwko korupcji. Wydaje mi się, że za 10, 20 lat będziemy obserwowali kolejną falę wzrostu korupcji. Nie jest to pogląd optymistyczny, ale tak działa gospodarka, taka jest rzeczywistość. Gdy zmniejszymy korupcję, to ona przestaje przeszkadzać i za jakiś czas zaczyna znowu wzrastać, aż zaczniemy ją znowu zwalczać.

Jeśli chodzi o inne kraje, to w różnych krajach poziom korupcji jest różny. Jak możemy zmierzyć korupcję. To jest zjawisko ukryte. Jak można zmierzyć to, co jest ukryte? Jest to relacja między dwojgiem osób w zasadzie i żadna z tych osób nie jest zainteresowana opowiadaniem o tym osobie trzeciej. Możemy powiedzieć poziom korupcji wzrasta, z drugiej strony mówimy też, że wymiar sprawiedliwości działa coraz skuteczniej. Im skuteczniejszy jest wymiar sprawiedliwości tym bardziej ograniczamy korupcję, nie ma trzeciej drogi.

### **Marek Kosewski**

Pytanie do pana Kamińskiego: czy urząd w zakresie ścigania zmierza do tego, żeby ścigać i karać, czy też zmierza do tego, że poprzez ściganie i karanie obniżyć poczucie bezkarności u tych, którzy tej korupcji ulegają. Bo to są dwa różne cele, różnymi metodami mierzy się osiągnięcie itd., itd.

I druga sprawa, która mnie niepokoi, a mianowicie nasz gość francuski jak i litewski, właściwie także i pan (Kamiński), rozdzielają prewencję od edukacji. Przez prewencję rozumieją państwo wykrywanie obszarów generujących ten typ przestępczości i kierowanie na te obszary reflektora represji karnej. To jest prewencja, a edukacja to jest takie moralizowanie. Kiedy mówimy o prewencji – ja mam tu zupełnie inny pogląd, ale nie będę go rozwijał. Działanie prewencyjne można podjąć dopiero wtedy, kiedy mamy jakąś wizję przyczyn i środków zapobiegawczych. I teraz pytanie, jeżeli kara jest zawarta immanentnie w terminie prewencja, to znaczy, że nasza filozofia całego działania jest poprzez karę, albo właśnie to bezzębne moralizowanie – edukację. Jak to jest z tą filozofią rozdzielania, jak to ma być?

### **Celina Nowak, Instytut Nauk Prawnych PAN**

Ja mam trzy pytania – uwagi do pana ministra Kamińskiego. Jeśli chodzi o tę działalność informacyjno-analityczną CBA to pan powiedział, że była świadomie bądź też nieświadomie pomijana przez osoby komentujące projekt ustawy, natomiast może to wynikało z tego, że ona jest zupełnie marginalizowana w uzasadnieniu do ustawy, to znaczy nie pojawia się w uzasadnieniu jakiegokolwiek wyjaśnienie charakteru tej działalności, czy jakiś takich kierunków tej działalności ponad to, co jest zapisane w samym tekście projektu. Stąd to, co pan minister teraz powiedział można by uznać za takie uszczegółowienie i właściwie przywitać z dużą satysfakcją. Ja się podpisuję pod uwagami osób, które mówiły o znaczeniu zwiększenia komponentu prewencyjnego. Być może byłoby dobrze, żeby działalność analityczno-informatyczna CBA w tę stronę podążała.

Jedna uwaga dotycząca kadencyjności, mam pytanie, nie mamy w polskim prawie na tyle, na ile się ja się orientuję definicji legalnej służby specjalnej. Mamy tylko pewne organy, które są nazywane służbami specjalnymi. Z regulacji, które tych służb specjalnych dotyczą wynika, że

one są podległe władzy wykonawczej, prezesowi Rady Ministrów i że ten prezes ma uprawnienia do odwoływania szefów służb specjalnych. W momencie, kiedy mamy wprowadzoną kadencyjność funkcji szefa CBA i wprowadzone takie regulacje, które uniemożliwiają odwołanie szefa CBA, jak pan minister powiedział, w trakcie pełnienia kadencji, to czy nie można się obawiać, że pojawi się takie ryzyko stworzenia supersłużby specjalnej, której szef owszem zgodnie z literą ustawy będzie podlegał prezesowi rady ministrów, ale w razie niespełniania jakiś zaleceń, czy wytycznych premier nie będzie właściwie mógł podjąć żadnej interwencji, ponieważ szef CBA będzie praktycznie nieodwoływalny. W związku z tym nadzór, jak to jest ujęte w ustawie, prezesa rady ministrów nad szefem CBA będzie mógł być realizowany.

Rozmawiamy tutaj o działalności antykorupcyjnej, ale przypominam, że w ustawie o CBA jest też mowa o działaniach CBA skierowanych przeciwko działalności godzącej w interes ekonomiczny państwa. To jest szeroka sfera różnego rodzaju przestępczości, ja bym chciała zapytać pana ministra, jak pan postrzega ratio legis takiego rozszerzenia kompetencji CBA i jak pan widzi działalność, kierunki działalności CBA w zakresie zwalczania tego rodzaju przestępczości?

### **Władimir Bogusławski - współpraca z PAN, Rosja.**

Mam pytanie do pana Kamińskiego i pana Malakauskasa, ponieważ pan Malakauskas od dawna zajmuje się działaniami operacyjno-rozpoznawczymi, a pan Kamiński poruszył tę kwestię. Jestem socjologiem, ekonomistą, pytanie – w jakiej mierze zamierzacie udostępniać informacje uzyskaną w dziedzinie edukacji, a także w dziedzinie dochodzenia.

Drugie pytanie – czy pracownicy biur, personel będzie się zajmował problemami psychologicznymi, społecznymi, o których mówił jeden z uczestników, czy prowadzicie jakieś szkolenia dla personelu, zatrudnionego w tych biurach, żeby poszerzać ich wiedzę, ponieważ będą niejako funkcjonariuszami.

### **Jean-Pierre Bueb**

Mnie się wydaje z mojego doświadczenia, zapoznałem się z działalnością podobnych agencji w innych krajach – nie uważam by prewencja i edukacja, jak również działalność represyjna była w gestii jednej instytucji. Nie ma potrzeby tworzyć takich samych agencji, jak w Hongkongu, nie we wszystkich krajach można to zrobić. W Hongkongu mamy 2500 osób pracujących w tej instytucji. Byłoby to powielanie ilości personelu. Proszę się zastanowić nad tym, ile osób musiałoby być zatrudnione w Polsce, czy we Francji by się wszystkim zajmować. Wydaje mi się, że byłoby to niemożliwe.

Działalność ta powinna być zorganizowana w taki sposób i kontrolowana przez jedną osobę bądź jedną jednostkę zatrudniającą kilka osób. Musi to być ograniczona ilość osób. Agencje, które zwiedziłem, urzędy do spraw zapobiegania korupcji zajmują się działalnością represyjną, edukacyjną, a także prewencyjną. Przede wszystkim skupiają się na działalności represyjnej, czyli kluczowym priorytetem są sankcje. Nie wiem, jak to wygląda na Litwie, ale zasadniczo, gdy badacie państwo sytuację, weźmy przykład w urzędzie pracuje kilkaset osób, sto osób, 15 osób zajmowałoby się sankcjami, 10 bądź 20 zajmowałoby się prewencją, 20 osób edukacją, może edukacją zajmowałoby się więcej osób niż prewencją i pozostałe 30 osób to byłby personel administracyjny. Taki byłby podział wśród osób pracujących w urzędzie. Jest to takie podejście ogólne. W każdym przypadku może to być sprawa indywidualna. Jeśli zajmujecie się wszystkimi zagadnieniami, to skupiamy się zwykle na działalności, zadaniach represyjnych, ponieważ jest to najszybsza działalność, najbardziej skuteczna, można to dobrze sprzedać w mediach, opisać w prasie, przyciągnąć uwagę społeczeństwa.

## **Povilas Malakauskas**

Pierwsze pytanie, dotyczące oddzielenia prewencji od edukacji. U nas te trzy działania są równorzędne. Jeden kierunek wspiera drugi. Wróć do przykładu ze strażą pożarną. W czasie dochodzenia monitorowaliśmy system funkcjonowania straży w całej Litwie. Odkryliśmy miejsca złego funkcjonowania tej struktury i zaczęliśmy wyjaśniać, dlaczego można było doprowadzić do takich sytuacji. Strażacy są jedni z tych, którzy najlepiej czuli niedoskonałości ustawodawstwa. Wykorzystaliśmy tu wszystkie trzy funkcje, edukację także. W następstwie tych działań kierownictwo straży pożarnej, dwóch generałów musiało pójść do dymisji. Przygotowaliśmy wraz z nowym dowództwem straży pożarnej studium określonych procedur i plan stosowania procedur oraz usuwania rozwiązań niedoskonałych. Organizujemy kursy, szkolenia, które są elementem podnoszenia kwalifikacji ogólnych. Uczestniczą w tym nasi specjaliści.

Jeszcze raz chciałbym powiedzieć, że te trzy funkcje tak, jak mówił kolega z Francji można zgromadzić niekoniecznie w jednej służbie, urzędzie, ale ważne, że można z ich pomocą zarządzać. Można włączyć uniwersytety, ministerstwo oświaty – które mogą wykonywać zadania zlecone, ale naszym celem jest praca z nimi, zadawanie im tematów.

Jeśli chodzi o środki to Litwini najwięcej środków przeznaczają na ściganie, ponad 90 proc. a 6 proc. na edukację. Zdajemy sobie sprawę, że wymaga to zmian, ale ściganie karne jest bardzo drogie. Jeżeli chodzi o edukację – mamy wydział bezpieczeństwa, który jest odpowiedzialny za identyfikację problemów, także osobowych. Jest tam baza danych – ważne, istotne narzędzie, którym dysponujemy. I jeśli osoby nieodpowiedzialne u nas pracują to możemy mieć dużo problemów. Dlatego trzeba nad tym czuwać, wprowadzić system kontroli dostępu i korzystania, tak aby można było czuwać z jakiego komputera korzystają, gdzie się odbywa działalność szkodliwa, przekazywanie danych itd. Taki system wprowadzamy razem z Kanadą. Osoba wypełnia test i ustalamy ryzyko związane z pracą tej osoby. Nasze służby są przeszkolone i sprawdzone wg tego systemu. Systemy pomagają nam wyjaśniać problemy związane z zespołem, nie chodzi o karanie, ale chodzi o wychwycenie błędnych działań, niekoniecznie przestępczych. Kadry to największy problem – zebranie 500 osób do zespołu to jest wielkie zadanie i ja współczuję polskiemu koledze, jak on to robi.

## **Mariusz Kamiński**

Problem zarysowany w pierwszym pytaniu, czy ściganie i karanie, jeżeli zarysuje się ten dylemat między statystyką a poczuciem bezkarności, co jest ważniejsze? Nie sądzę, żeby te sprawy można było oddzielić, ale jeżeli już miałbym dokonywać wyboru, czy statystyka ważniejsza, czy obniżanie poczucia bezkarności przestępców, wybrałbym oczywiście obniżanie poczucia bezkarności.

Jeżeli chodzi o sprawy polemik, które zarysowały się wokół ustawy, polemik związanych z tym, że przeciwnicy pomijają ważną dla nas sprawę pionu analitycznego, ja zakładam, że jest tak, jak mówi pani Celina Nowak, że sami nie potrafiliśmy sprzedać tego, na czym nam bardzo rzeczywiście zależy, i co będzie realizowane. Mogę się też uderzyć we własne piersi, nie tylko zakładać złośliwość polemistów, niedostrzeganie ważnego, decydującego o powodzeniu tego przedsięwzięcia, jakim jest stworzenie bardzo silnego pionu analitycznego.

Jeżeli chodzi o pytanie dotyczące kadencyjności i w tym kontekście, czy CBA nie będzie taką supersłużbą – to jest właśnie kwestia tego umiejętnego wyważania między zapewnieniem maksymalnej niezależności szefowi CBA, a tym, żeby nie powstał jakiś superurząd niekontrolowany przez nikogo i takie państwo w państwie. Z jednej strony jest kadencyjność i rzeczywiście bardzo trudno byłoby odwołać szefa CBA, a z drugiej strony ta służba jest wmontowana w realne, istniejące mechanizmy koordynacji prac innych służb państwowych. Sama będzie koordynowała w jednym aspekcie, w innym aspekcie będzie współpracowała z

policią, ze służbami specjalnymi, finansowymi, tak że jest to służba administracji rządowej dobrze wkomponowana w to, co się dzieje w państwie.

Padło pytanie o interesy ekonomiczne, jaki był sens wprowadzania do ustawy interesów ekonomicznych państwa. Nie żyjemy w kraju, gdzie od kilku pokoleń dominuje gospodarka wolnorynkowa. Jesteśmy państwem postkomunistycznym, w dalszym ciągu z silnym Skarbem Państwa, silnymi przedsiębiorstwami państwowymi. Tu w dalszym ciągu w wyniku nieszczelności systemu powstają fortuny wokół interesu Skarbu Państwa i tego trzeba pilnować. Przystępność gospodarcza jest niezmiernie silnie zrośnięta z przestępczością korupcyjną, nie można tych rzeczy oddzielać. Moim zdaniem wydzielenie wyłącznie kilku grup klasycznych przestępstw korupcyjnych i niemożność zajmowania się przez tą instytucję rzeczami, o które tak naprawdę chodzi, czyli nielegalnym gromadzeniem majątków kosztem Skarbu Państwa i kosztem podatników byłoby stworzeniem sztucznego tworu. Jest to absolutnie niezbędne, żeby działania antykorupcyjne mogły być skuteczne.

### **Grażyna Kopińska**

Moje pytanie wiąże się z tym, że przed kilkoma laty miałam okazję być na Litwie, w państwa instytucji i byłam pod ogromnym wrażeniem technicznych możliwości państwa służb. Natomiast osoby, z którymi rozmawiałam, Litwini podnosili taki problem, iż ze względu na to, że specjalna służba jest zależna ekonomicznie od decyzji corocznej Sejmu, jest niejako bezzębna w prowadzeniu dochodzeń w stosunku do wysokich funkcjonariuszy publicznych, mówiono właśnie o posłach. Czy te obawy były słuszne, czy nie i czy mógłby pan nam powiedzieć jakiego szczebla, najwyższy przedstawiciel władzy był przedmiotem zainteresowania pana instytucji?

### **Povilas Malakauskas**

W sprawie oprzyrządowania technicznego – tego nigdy nie jest za dużo. To funkcjonuje dzięki współpracy z Unią Europejską. Prowadzimy dwa projekty, z Austrią, która chce maksymalizować zwalczanie procesów korupcyjnych. Bardzo ważne działania są związane z wpływem tych środków do nas. To pomaga zwalczać korupcję, wzmacnia nasze instytucje i zmniejsza ich zależność od środków narodowych, państwowych. W sprawie budżetu – tak jak mówiłem nigdy nie będzie zupełnie niezależnej instytucji. Budżet musimy ustalać z ministrem finansów, z premierem, Sejm to zatwierdza. Ale funkcjonujący u nas system daje nam dużą niezależność. W sprawie finansowania trzeba się kłaniać oczywiście politykom. Nie myślę, że takie instytucje, jak nasza muszą być duże. Niezależnie od wielkości nie pokona całkowicie korupcji, ale chodzi o efektywność jej działania.

Nie ma wątpliwości, że im większej rangi tzw. biały kołnierzyk, tym trudniej prowadzić przeciwko niemu dochodzenie, są przyczyny obiektywne. Czasami przeszkodą są zbyt duże kary. Jeśli czyn jest zagrożony surowym więzieniem, to większe mechanizmy obrony się włącza, kolegów polityków itd. W małych państwach jest to szczególny problem, bo koledzy, koledzy z ław szkolnych, studiów, włączają się do obrony i zdarzają się przypadki, że przychodzi do mnie kolega i mówi – „10 lat mi grozi, możesz pomóc?”

Dochodzeń, spraw wytoczyliśmy wiele wysokim politykom, ministrom, członkom Sejmu, obecnie toczy się dochodzenie przeciwko merowi miasta Wilna, dwóch polityków - członków Sejmu skazano. Chciałoby się więcej, ale jest tak jak jest. Korzystam z okazji, chcę zwrócić uwagę na jedną rzecz. Często rekomenduje się, szczególnie w państwach będących w okresie transformacji, żeby „łowić tylko duże ryby” premiera, polityków. (...) Musimy łowić wszystkie ryby i płotki i rekiny. Takie instytucje jak nasza są jeszcze w powijakach. W tej sytuacji politycy wiedząc, że nie jesteśmy w pełni efektywni podają argumenty dyskredytujące takie instytucje, jak nasza. Trzeba jednak pokazać, że łowimy małe i duże.

Utrzymanie równowagi pomiędzy podaniem się społeczeństwu, a utrzymaniem się w łasce polityków zawsze jest dylematem.