

Zapis dyskusji podczas seminarium "Odpowiedzialność polityczna osób publicznych"

Warszawa, 7 kwietnia 2004

Grażyna Kopińska – Program Przeciw Korupcji

Od pewnego czasu polska scena polityczna wstrząsana jest licznymi skandalami, które kończą się w bardzo różny sposób. Czasem zakończenie nas satysfakcjonuje, czasem nie, ale bardzo często jest ono inne, niż politycy nam obiecywali.

Przed wyborami do Parlamentu w 2001 r. Program Przeciw Korupcji Fundacji Batorego we współpracy z Helsińską Fundacją Praw Człowieka i Fundacją Komunikacji Społecznej - zebrał od kandydatów na parlamentarzystów oraz od ich partii obietnice dotyczące rozwiązywania problemów korupcji. Pytaliśmy, co partie zrobią w celu zwalczania korupcji? Postawiliśmy również dwa pytania dotyczące postępowania wobec członków partii łamiących prawo lub znajdujących się w sytuacji konfliktu interesów. By przypomnieć, co poszczególne partie obiecywały, przytoczę tylko kilka takich zobowiązań.

SLD odpowiedziało następująco na postawione pytania:

- Jak zamierza postępować wobec członków, którzy naruszają prawo?

"SLD jest pierwszą partią, która już w 1999 r. utworzyła wewnętrzną komisję etyki. Wielokrotnie dawaliśmy dowody bezwzględnego postępowania wobec naszych członków, którzy działali nieetycznie. Swoim zachowaniem naruszyli Kartę zasad etycznych SLD. Najlepszym przykładem jest sposób, w jaki rozwiązaliśmy sprawę postępowania naszych członków w woj. kujawsko-pomorskim."

- Jak zamierza postępować wobec członków, którzy znajdują się w sytuacji konfliktu interesów publicznego i prywatnego?

"Artykuł 4 Karty zasad etycznych SLD mówi: członek SLD przy podejmowaniu decyzji w sprawach publicznych powinien postępować w sposób jawny wobec partii i opinii publicznej. Jest zobowiązany do wcześniejszego ujawniania możliwego związku interesu osobistego z podejmowaną decyzją. Naruszenie niniejszej Karty rodzi odpowiedzialność polityczną oraz przewidywaną przepisami statutu SLD."

Jeśli chodzi o inne partie, które znalazły się w parlamencie, pozwolę sobie przytoczyć odpowiedź PiS oraz PSL.

PiS: "Wobec członków, którzy naruszają prawo będziemy prowadzić postępowania dyscyplinarne zarówno w partii, jak i w klubie parlamentarnym oraz klubach radnych. Będziemy głosować za uchyleniem immunitetu wobec tych naszych parlamentarzystów, którzy naruszają prawo, a w sprawie konfliktu interesów wypracujemy mechanizmy wczesnego ostrzegania. Powołujemy partyjną komisję etyki, a nasi członkowie będą zobowiązani zgłaszać do niej swoje wątpliwości. Niezgłoszenie do komisji etyki możliwego konfliktu interesów oraz odrzucenie jej zaleceń, będzie stanowiło podstawę do postępowania dyscyplinarnego w partii. Ponadto nasi parlamentarzyści będą zobowiązani do zgłaszania do niej możliwości zaistnienia konfliktu interesów".

PSL: "Różne są rodzaje naruszeń prawa. Jeśli chodzi o naruszenia prawa znamionujące korupcję, mamy nadzieję, że takie wypadki się nie zdarzą. Dotychczas nie było afer korupcyjnych z udziałem polityków PSL, gdyby się jednak zdarzyły - to wyciągnięte zostaną konsekwencje dyscyplinarne określone w statucie PSL. Liczymy również, że w takich przypadkach będą miały miejsce właściwe działania organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Taki konflikt interesów nie powinien mieć miejsca. Jeśli jednak się zdarzy, to będziemy doprowadzać do jego niezwłocznego zlikwidowania, ewentualnie pod rygorem odpowiedzialności statutowej członka PSL. Zwracamy uwagę, że również pakt antykorupcyjny zmierza do tego, żeby nie dopuszczać do sytuacji konfliktu interesów."

Nie mogę przytoczyć przyrzeczeń partii, które obecnie zajmują pierwsze miejsca w rankingach opinii publicznej, czyli Samoobrony i Platformy Obywatelskiej, ponieważ te partie nie odpowiedziały na nasze pytania.

Pan Piotr Koryś z Wydziału Ekonomicznego UW przygotował raport opisujący, w jaki sposób w Polsce rozwiązywane są problemy dotyczące odpowiedzialności politycznej, a także w jaki sposób klasa polityczna oraz poszczególne partie reagują na łamanie prawa przez ich członków.

Raport Piotra Korysia zamieszczony jest na stronie jako oddzielny dokument

Dr Richard Jarvis – sekretarz Komisji ds. Standardów w Życiu Publicznym, (Committee on Standards in Public Life) - Wielka Brytania

Temat, który omawiamy, jest niezmiernie trudny. Myślę, że nie ma gotowej recepty na poprawę sytuacji. Jestem przekonany, że wszyscy możemy się od siebie wiele nauczyć. Zanim przejdę do meritum, chciałbym podkreślić, że Komisja, którą reprezentuję, jest niezależna od rządu brytyjskiego, w związku z czym uwagi, które wygłoszę, niekoniecznie trzeba utożsamiać z poglądami rządu brytyjskiego. Po drugie, chciałbym podkreślić, że tak naprawdę to jesteśmy strategami, autorami pewnej polityki. Chcemy zapobiegać korupcji w bardzo szerokim tego słowa ujęciu, zajmując się zachowaniem osób sprawujących funkcje publiczne. W związku z tym będę mówił o ogólnej sytuacji w Wielkiej Brytanii oraz o pracy samej Komisji nazwanej Komisją ds. Standardów w Życiu Publicznym.

Na początek zadam trzy pytania. Jest to, oczywiście, wprowadzenie do dyskusji, przy czym mam nadzieję udowodnić, że standardy, których się spodziewamy, są różne w zależności od tego, w jakim kraju i w jakim środowisku kulturowym się znajdziemy.

Pierwsze pytanie: Czy członek parlamentu ma prawo do dochodów z innych źródeł, to jest poza wynagrodzeniem za sprawowanie mandatu? Po drugie: Czy premier może korzystać z odrzutowca wojskowego podczas podróży po kraju w czasie kampanii wyborczej? Po trzecie: Czy minister prowadzący bujne życie osobiste, które nie schodzi z nagłówek gazet, powinien podać się do dymisji? Do tych pytań powrócę na zakończenie mojego wystąpienia.

Trzeba założyć, że jeżeli osoby sprawujące funkcje publiczne, wypełniając swoje obowiązki, nie spełniają oczekiwań publicznych, wówczas naruszają zaufanie społeczeństwa. A jeżeli obywatele nie będą mieć zaufania do owych osób, jeżeli społeczeństwo nie będzie przekonane, że te osoby będą działały w imię dobra publicznego, to znacznie trudniej obywatelom przyjdzie wyrażenie zgody na to, co dzieje się w rządzie na różnych szczeblach władzy. Prowadzi to do osłabienia demokracji brytyjskiej. I to naprawdę nie jest założenie wyłącznie filozoficzne, a teza do dyskusji, która toczy się w tej chwili w Wielkiej Brytanii.

Z raportu tzw. audytu strategicznego, opracowanego przez Biuro ds. Strategicznych przy Kancelarii Premiera, jasno wynika, że zaufanie do instytucji publicznych spadło w ciągu ubiegłych dziesięcioleci, co oczywiście jest ogromnym problemem z punktu widzenia skuteczności działań rządu i polityki przez ten rząd prowadzonej. Obecnie również kwestia zaufania do osób publicznych jest rozważana z ogromną powagą na najwyższych szczeblach rządu brytyjskiego, ponieważ bezsprzecznie wpływa ono na skuteczność rządzenia.

Komisja powstała dziesięć lat temu, co nie oznacza, że zaczęliśmy walczyć z korupcją zaledwie dziesięć lat temu. Mamy bardzo długą tradycję parlamentarną i tak naprawdę od ponad stu lat w Wielkiej Brytanii funkcjonują przepisy antykorupcyjne. Kultura antykorupcyjna wpływa zapewne na fakt, że mamy stosunkowo niewiele zarejestrowanych przypadków łapownictwa w kręgach rządowych. W 1994 roku ówczesny premier John Major powołał naszą Komisję. Powodem jej powołania było to, że na jaw wychodziło coraz więcej skandali i rosły obawy społeczeństwa co do niedopuszczalnych zachowań urzędników państwowych. Doszło wówczas do trzech skandali.

Po pierwsze, pojawiły się podejrzenia, że członkowie parlamentu przyjmowali łapówki w zamian za omawianie określonych spraw podczas obrad publicznych w Izbie Gmin. Po drugie, rodziły się wątpliwości, co do praktyk stosowanych przez ministrów odchodzących ze stanowisk. Ministrowie przed opuszczeniem stanowiska lub przed przejściem na emeryturę podejmowali decyzje korzystne dla prywatnych spółek, w których mieli udziały. Jeszcze wcześniej, za rządów konserwatystów, narastało przekonanie, że nominacje przedstawicieli władz państwowych tak naprawdę pochodzą z klucza politycznego, a więc mecenat polityczny był znacznie bardziej istotny od kompetencji kandydata.

Premier przedstawił Komisji konkretne wymagania dotyczące wszystkich osób publicznych, a zatem i nominowanych, i obieralnych - na wszystkich szczeblach rządu oraz samorządu. W 1997 roku nowy premier - Tony Blair nadał Komisji dodatkowe uprawnienia i wprowadził dodatkowe założenia związane z jej pracami. Chodziło o rozszerzenie działalności Komisji o wszelkie kwestie związane z finansowaniem partii politycznych. Ta decyzja również wiązała się ze skandalem, który został opisany w prasie w 1997 r. Chodziło mianowicie o bardzo dużą darowiznę na rzecz Partii Pracy, którą łączono z bardzo korzystnymi dla ofiarodawcy zmianami w prawie.

W tej chwili Komisja ma dziesięć lat i działała zarówno pod rządami konserwatystów jak i labourzystów. Jej przewodniczący i członkowie powoływani są w drodze otwartego konkursu. W prasie publikuje się ogłoszenie, następnie kandydaci poddawani są procedurze oceny przez specjalny organ (coś w rodzaju jury). Członkowie wybierani są na trzyletnią kadencję z możliwością jednokrotnego jej przedłużenia. Jak do tej pory, żaden z przewodniczących nie wystąpił o przedłużenie kadencji uważając, że mogłoby to zaszkodzić niezawisłości Komisji. Wspiera ją sekretariat zatrudniający pięciu urzędników, przedstawicieli administracji publicznej. Członkowie Komisji reprezentują zróżnicowaną wiedzę i zawodowe doświadczenie. Istotne jest także mianowanie trzech członków przez trzy największe partie polityczne. Ma to pierwszorzędne znaczenie dla sukcesu i skuteczności jej prac, ponieważ dzięki temu systemowi w Komisji nie dominuje żadna partia, a jej zalecenia mają ponadpartyjne poparcie.

Przedstawię teraz kompetencje i uprawnienia Komisji, choć podczas wizyt w innych krajach zauważyłem, że nasza organizacja jest bardzo brytyjska i odzwierciedla naszą wyjątkową konstytucję.

Komisja nie ma żadnego statusu prawnego, została powołana decyzją premiera, jednak w ciągu dziesięciu lat wywarła istotny wpływ na pracę urzędów państwowych, cieszy się poważaniem wśród społeczeństwa, jest siłą sprawczą zmian. Finansuje ją rząd, lecz może ona samodzielnie wyznaczać obszary pracy i badań, wybierać świadków, formułować niezależne wnioski. Przetrwiała dwie różne administracje i powszechnie uważa się, że ma status komisji stałej, pomimo braku umocowania prawnego. Nie ma uprawnień organu śledczego, nie może angażować się w sprawy związane z oskarżeniami wobec określonych osób w następstwie niewłaściwych zachowań, nie może zmuszać świadków do składania zeznań, ani zmuszać osób do sporządzania dokumentacji. Nie może również zmusić premiera, aby podejmował określone działania na podstawie jej wniosków.

Postaram się omówić dotychczasowe prace Komisji, by pokazać, dlaczego jej działania uważamy za skuteczne. Jej członkowie spotykają się regularnie i analizują bieżące sprawy publiczne na podstawie materiałów prasowych, dokumentów parlamentarnych i innych źródeł. Omawiamy zatem konkretne skandale, podobne do tych w Polsce, o których słyszeliśmy wcześniej. Następnie wybieramy obszary, które wymagają dalszych dociekań np. zachowanie konkretnych członków parlamentu. Przygotowujemy opracowanie konsultacyjne dostępne opinii publicznej, które rozpowszechniane jest wśród urzędników państwowych w ciągu około trzech miesięcy. W tym czasie trafiają do nas różne komentarze na piśmie, następnie analizujemy ten materiał i organizujemy otwarte, publiczne przesłuchania, aby bardziej szczegółowo zbadać dostępne dowody i pomóc Komisji

w określeniu wniosków. Każdy wniosek musi być ściśle udowodniony i powiązany z konkretnymi dokumentami i argumentami, które nam dostarczono. Pod koniec przesłuchań Komisja sporządza raport, który następnie przedstawiany jest premierowi oraz jednocześnie opinii publicznej. Cały proces często trwa nawet do roku.

Co sprawia, że ten system działa? Poza naszymi metodami pracy mamy również ogromne wsparcie ze strony wolnych mediów, które są zainteresowane wykrywaniem naganego postępowania i skandali oraz wsparcie większości urzędników państwowych rozumiejących, że właśnie w ich interesie leży wykrywanie przypadków niewłaściwego postępowania wśród urzędników. Dzięki temu, w sektorze publicznym podtrzymuje się kulturę etycznego zachowania. Poza tym w Wielkiej Brytanii mamy duże oczekiwania społeczne dotyczące standardów obowiązujących urzędników państwowych, co zapewnia wsparcie ze strony społeczeństwa.

W ciągu dziesięciu lat Komisja wzięła pod lupę właściwie wszystkie stanowiska urzędników państwowych i publicznych w Wielkiej Brytanii. Niektóre z nich przeanalizowała kilkakrotnie, np. w odniesieniu do posłów analizowała, czy wdrożono jej wnioski. Komisja zajmuje się życiem publicznym w Wielkiej Brytanii. W szczególności chodzi jej o to, aby zapobiegać wykorzystywaniu stanowisk publicznych w celu osiągnięcia prywatnych lub partyjnych korzyści.

Oprócz tego, Komisja w swym pierwszym sprawozdaniu określiła tzw. siedem zasad życia publicznego, w odniesieniu do których analizowane jest każde zagadnienie, co wcale nie jest specjalnie skomplikowane.

Pierwsza zasada to bezstronność. Sprawujący funkcje publiczne podejmują decyzje kierując się jedynie dobrem publicznym. Nie mogą kierować się chęcią odniesienia korzyści finansowych dla siebie, krewnych czy przyjaciół.

Po drugie – niezawisłość. Osoby sprawujące funkcje publiczne nie mogą stawiać się w sytuacji finansowej czy jakiegokolwiek innej zależności od osób trzecich lub organizacji, które mogłyby wpływać na sposób sprawowania funkcji.

Po trzecie – obiektywizm. Podczas wypełniania obowiązków publicznych, takich jak obsadzanie stanowisk publicznych, zawieranie kontraktów, rekomendowanie osób do nagród i innych korzyści, sprawujący funkcje publiczne muszą kierować się kryteriami merytorycznymi.

Po czwarte – odpowiedzialność. Sprawujący funkcje publiczne odpowiadają przed społeczeństwem za swoje decyzje i działania i muszą poddać się wszelkim, odpowiednim dla ich stanowiska, procedurom kontrolnym.

Po piąte – jawność. Sprawujący funkcje publiczne muszą podejmować decyzje i działać jawnie. Powinni podawać uzasadnienie swoich decyzji i ograniczać przepływ informacji tylko wtedy, gdy wymaga tego interes społeczny.

Po szóste - przywództwo. Sprawujący funkcji publiczne muszą promować i wspierać realizację przedstawionych powyżej zasad, zaczynając od siebie i dając przykład innym.

Po siódme – uczciwość. Sprawujący funkcje publiczne są obowiązani ujawniać wszelkie przywileje i korzyści związane z zajmowanym stanowiskiem, oraz podejmować działania służące rozstrzygnięciu wszelkich konfliktów w sposób gwarantujący ochronę dobra publicznego.

Podejrzewam, że w Polsce takie działania mogłyby zostać zastosowane z równym powodzeniem, jak w Wielkiej Brytanii. Od momentu określenia tych zasad przez Komisję są one uwzględniane w kodeksach praktyk niemal każdej organizacji publicznej w Wielkiej Brytanii. Na ich podstawie organizacje tworzą kodeksy postępowania, które odpowiadają specyfice ich działalności. Mam nadzieję, że dzięki temu udało nam się dojść do stworzenia wspólnej kultury życia publicznego w Wielkiej Brytanii.

Wiele z wniosków i zaleceń Komisji skupia się na mechanizmach wdrażania zasad i standardów. Jeżeli przyjrzeć się wszystkim jej zaleceniom, można zauważyć, że istnieją trzy

główne mechanizmy rekomendowania działań. Bardzo często wszystkie trzy mają zastosowanie do konkretnego przypadku czy obszaru. Pierwszy z mechanizmów to kodeksy etyki, które zawierają siedem zasad życia publicznego i które wiążą się z rejestracją i deklaracją konfliktu interesów. Okazało się jednak, że kodeksy te nie wystarczą i aby zagwarantować przestrzeganie standardów i niezbędne jest stworzenie dodatkowych systemów nadzoru wewnętrznego. Co więcej, istotną rolę odgrywa nadzór jakiejś kontroli zewnętrznej, która zapewni, że dana organizacja przestrzega owych własnych, wewnętrznych standardów życia publicznego. W wyniku zaleceń Komisji stworzono wiele niezależnych urzędów publicznych, które mają służyć promowaniu znajomości i przestrzegania standardów. Trzecim mechanizmem jest doradztwo i szkolenie samych urzędników państwowych. Komisja uważa, że to bardzo ważny sposób tworzenia kultury przestrzegania standardów w organizacjach publicznych.

Czym Komisja zajmuje się obecnie? W tej chwili zajmujemy się adekwatnością stosowanych środków mających na celu zagwarantowanie stosowania standardów, ponieważ niektóre urzędy wprowadziły bardzo zbiurokratyzowane procedury rozwiązywania problemów związanych z konfliktem interesów i nominowania pracowników. Wiele organizacji zapomniało o przyczynach, dla których owe procedury powstały. Poza tym zajmujemy się monitorowaniem nastawienia społeczeństwa do przejrzystości życia publicznego.

Okazuje się bowiem, że oczekiwania opinii publicznej są kluczowym czynnikiem w formowaniu się standardów życia publicznego. Dotychczas przeprowadzono bardzo niewiele analiz nastawienia społeczeństwa do urzędników państwowych. Wielokrotnie badano, komu społeczeństwo ufa, a komu nie, ale po raz pierwszy zajmujemy się w pytaniach, na czym polega to zaufanie, czy też jego brak, do urzędników państwowych? Jakiego rodzaju zachowania są uważane przez społeczeństwo za właściwe, a jakiego za niewłaściwe?

Standardy życia publicznego i zaufanie do władz znajdują się w obszarze zainteresowania wszystkich państw, a przede wszystkim państw członkowskich OECD (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju), która wielokrotnie zajmowała się tymi sprawami. Problem zaufania do administracji państwowej to jeden z priorytetów OECD, dlatego zalecenie z 1998 r. określiło podstawowe normy etyczne obowiązujące w administracji państwowej. Dotyczą one doradztwa, właściwego zarządzania i kontroli. Te trzy obszary pasują bardzo dobrze do trzech rozległych tematów, którymi zajmowała się w swoich zaleceniach Komisja ds. Standardów w Życiu Publicznym.

Wracając do pytań z początku wystąpienia:

Pierwsze pytanie - czy członek parlamentu lub poseł powinien mieć prawo do dochodu z innych źródeł, oprócz wynagrodzenia z tytułu swojego mandatu? Może zadziwi Państwa fakt, że moja Komisja jest zdania, że członek parlamentu może czerpać dochody z innych źródeł. Tak naprawdę jest to uważane za zdrowe rozwiązanie, jeżeli poseł ma także inne doświadczenia życiowe, niż tylko polityczne. Jednak takie dochody muszą być publicznie zadeklarowane i zarejestrowane, a poseł musi zapewnić, że nie pojawi się żaden konflikt interesów pomiędzy jego pracą w parlamencie a dochodami, które otrzymuje spoza parlamentu. Jest to rygorystycznie przestrzegane w naszym parlamencie. To przykład, w którym kultura w Wielkiej Brytanii może różnić się od polskich oczekiwań.

Drugie pytanie brzmiało: czy premier może korzystać z odrzutowca wojskowego podczas podróży po kraju w czasie kampanii wyborczej? W Wielkiej Brytanii odpowiedź brzmi "nie", ponieważ odrzutowiec wojskowy jest własnością publiczną, a kampania wyborcza to sprawa danej partii. Oczywiście można zrobić wyjątek, jeżeli byłyby jakieś informacje o zagrożeniu, ale wówczas premier, albo jego partia, musiałaby zapłacić za korzystanie z odrzutowca. Poza tym inni liderzy partii powinni mieć podobne środki transportu, jeżeli istniałoby podobne niebezpieczeństwo.

Trzecie pytanie: Czy minister prowadzący bujne życie osobiste, które nie schodzi z pierwszych stron gazet, powinien podać się do dymisji? W pierwszym sprawozdaniu

Komisja stwierdziła, że nie ma żadnych zasad, które mogłyby dotyczyć prowadzenia się ministrów. Jak widać, sprawy bujnego życia prywatnego ministrów są oddzielane od spraw życia publicznego. Jednak, jeżeli zachowanie prywatne ministra powoduje, że nie może realizować on swoich obowiązków publicznych, wtedy jego stanowisko jest zagrożone i na ogół partia, z której pochodzi ten minister, zmusza go do rezygnacji. Moja Komisja nie uważa jednak, że tego typu sprawa należy do standardów życia publicznego.

Prof. dr Zbigniew Hołda – Uniwersytet Jagielloński, członek zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Na wstępie chciałem powiedzieć, że Program Przeciw Korupcji trzeba uznać za bardzo pożyteczny z powodów edukacyjnych.

Na podstawie badań naukowych oraz innych źródeł możemy twierdzić, że w Polsce wśród osób pełniących funkcje publiczne, poziom korupcji jest bardzo wysoki. Wynika to choćby z badań wiktyimizacyjnych, które prowadzi prof. Siemaszko. Jednocześnie z badań naukowych i rozmaitych obserwacji wynika, że w Polsce, niestety, panuje bardzo duże przyzwolenie dla korupcji. Dlatego tak trudno w naszym kraju zostać pociągniętym do odpowiedzialności politycznej czy moralnej. Egzekwować powinni to przede wszystkim wyborcy, bo w demokracji przedstawicielskiej najważniejszym aktorem jest przecież wyborca. Na szczęście mamy wolną prasę, a więc nikt nie może się tłumaczyć się tym, że wybierając radnych, posłów, senatorów i prezydenta Rzeczypospolitej, nie wiedział na kogo głosował. Obawiam się, że wiedział i wybierał nie bacząc na to, czy ten kandydat jest osobą uczciwą, czy też dopuszcza się praktyk korupcyjnych.

A teraz odpowiedź na pytanie, czy brakuje nam odpowiednich uregulowań prawnych? Krótka odpowiedź byłaby taka, że nie, a bardziej rozbudowana wskazałaby na możliwe propozycje nowelizacji. Krótko mówiąc, powtórzmy jeszcze raz: nie, nie brak.

Ostatnio Sejm dosyć radykalnie znowelizował przede wszystkim przepisy Kodeksu karnego, ale także Kodeksu karnego wykonawczego, uchwalając tzw. pakiet przepisów antykorupcyjnych. Chodzi tu o takie reguły odpowiedzialności, które opierają się na fundamentach, jak choćby domniemanie niewinności. Jednak, gdy chodzi o osoby pełniące funkcje publiczne, to, moim zdaniem, rzecz nawet nie w odpowiedzialności karnej i w przepisach karnych. Źle się dzieje, gdy politycy, a także inni ważni aktorzy życia publicznego np. sędziowie, prokuratorzy, urzędnicy uciekają się pod parasol domniemania niewinności. Jest to zjawisko, które, mnie osobiście, straszliwie zasmuca. Jako prawnik jestem przywiązany do reguł odpowiedzialności karnej i rozumiem, na czym polega domniemanie niewinności. Jednak czasami jestem przerażony, gdy sędziowie podnoszą ten argument broniąc kolegi, koleżanki, albo gdy taki argument pada ze strony prominentnych polityków. Otóż źle się dzieje, ponieważ poleganie na odpowiedzialności karnej nie wyruguje, ani nie zapobiegnie żadnej patologii życia publicznego, ale mamy przecież także rozbudowane systemy odpowiedzialności dyscyplinarnej. To jest jakiś ratunek. Wszak sędziowie, prokuratorzy i inni funkcjonariusze, którzy pełnią ważne funkcje urzędowe w Polsce, ponoszą nie tylko odpowiedzialność karną, ale również odpowiedzialność dyscyplinarną. Można powiedzieć, że system odpowiedzialności dyscyplinarnej jest swego rodzaju zalegalizowanym systemem odpowiedzialności moralnej. Mamy całe zbiory przepisów, systemy, procedury, organy, które tu orzekają. Delikt dyscyplinarny z natury rzeczy nie jest tak określony, jak przepis typizujący przestępstwo. W gruncie rzeczy za delikt dyscyplinarny uznajemy zachowanie, które jakoś narusza zasady etyki zawodowej, etosu zawodowego czyli odpowiedzialność dyscyplinarna jest na dalekim przedpolu odpowiedzialności karnej. Nie musimy się trudzić, żeby mozolnie zebrać dowody i uzyskać skazanie w sądzie karnym za przestępstwo np. na podstawie art. 296 i następnych Kodeksu karnego, czyli za łapownictwo.

Przepisy w Polsce są całkiem przecież dobre, ale cały system źle działa. Czasami odnoszę wrażenie, że zamiast ułatwić represjonowanie, bo przecież odpowiedzialność dyscyplinarna polega na wymierzaniu jakichś kar, przepisy te w praktyce służą wymierzaniu łagodniejszych kar. Dam przykład. Zdarza się, że orzeczenia sądów dyscyplinarnych dla sędziów opierają się na zasadzie, że suma represji składająca się z sankcji nakładanych w postępowaniu dyscyplinarnym plus ewentualnej sankcji nałożonej w postępowaniu karnym nie może być większa, niż porcja dolegliwości, która byłaby wymierzona osobie nie będącej sędzią. Wynika to jakoby z zasady równości wobec prawa. Znam takie orzeczenia, niestety. Jednak, jeżeli ktoś pełni prominentną funkcję w społeczeństwie, jaką jest funkcja sędziego, to właśnie nie może bronić się taką regułą równości, bo tu równości nie ma. Większość rodaków nie ponosi żadnej dyscyplinarnej odpowiedzialności za swoje zachowania, gdyż są chronieni przez domniemanie niewinności. Jednak na niektórych ciąży większa odpowiedzialność i tu równości nie ma.

Jeszcze jedna kwestia. Nie możemy zgadzać się na skorumpowaną Polskę, na skorumpowane państwo, na skorumpowane społeczeństwo, w którym będą tylko takie enklawy jak Program Przeciw Korupcji, tym bardziej, że w młodym pokoleniu nie dzieje się dobrze. Z badań wynika, że studenci, niestety, też są zarażeni plagą przyzwolenia na korupcję. Trzeba coś zrobić. Nie jest to łatwe, ponieważ, jak powiedziałem na wstępie, opinia publiczna daje przyzwolenie na korupcję. Nie jestem socjologiem, ale rozumiem, że w kulturze Polaków tkwi coś, co utrudnia wprowadzenie żelaznych reguł państwa prawa. Otóż ta nasza kultura związków rodzinnych i prywatnych stawia je często przed normami prawa, co przeszkadza we wdrożeniu tych neutralnych, surowych, bezdusznych reguł państwa prawa. Szczególnie widać to na przykładzie gmin monitorowanych przez Program Przeciw Korupcji, gdzie relacje sąsiedzkie przyjacielskie mają przewagę nad regułami prawa.

Wydaje mi się, że państwo walcząc z korupcją powinno przede wszystkim wzmocnić te segmenty, które są najważniejsze i które wzmocnić najłatwiej. Myślę tu o wymiarze sprawiedliwości, czyli o sądach, prokuraturze oraz o formacjach policyjnych, których w Polsce jest kilka. Wiele wskazuje na to że, niestety, plaga korupcji dotyka sędziów, prokuratorów i policjantów. Mieszkam w Lublinie i z przerażeniem czytam gazetę, bo dowiaduję się o kolejnym policjancie tymczasowo aresztowanym z powodu tzw. afery stłuczkowej. Strach pomyśleć, co się dzieje w innych oddziałach policji, bo tu najprościej o złamanie solidarności. Jeżeli ktoś zaledwie przekroczył o 10 kilometrów prędkość jadąc samochodem i wręczył łapówkę policjantowi, to ostatecznie przyzna się do tego, bo sam kary wielkiej nie poniesie.

Należałoby zmienić pewne przepisy dotyczące choćby statusu sędziego. Osobiście nie rozumiem, dlaczego sędziowie nie podlegają przepisom o dopuszczeniu do informacji niejawnych. W czasie, kiedy ministrem była Hanna Suchocka, podjęto pewną próbę poddania tej procedurze przynajmniej prezesów sądów, ale prezesi się zbuntowali. Część wypełniła te formularze, część nie. Dla mnie to jest niepojęte.

Po drugie, pewnie należałoby zmienić cały system rekrutacji sędziów. Nie może tak być, że odmładza się sądy. Ostatnio w styczniu mianowano 330 sędziów, w większości asesorów. Otóż, okazuje się, że dzisiaj to za mało. Trzeba mieć za sobą doświadczenia życiowe nabyte w różnych sytuacjach. Dziwimy się, że sąd w Bochni tymczasowo aresztował panią z Żezawy, która nie zamknęła szlabanu. Jeszcze kilka lat temu, gdy ten sam sąd rejonowy odmówił tymczasowego aresztowania osobnika, który stanął przed nim pod zarzutem gwałtu, to odbywały się na rynku w Bochni demonstracje ludności, która domagała się tymczasowego aresztowania. Jakże ten - niczego nie ujmuje - skromny sąd rejonowy w Bochni ma znosić taką presję, gdy to są często bardzo młodzi sędziowie, czasami, niestety, asesorzy. Warto rozważyć także cały system rekrutacji do tego bardzo odpowiedzialnego zawodu, ponieważ od tego można by zacząć i co więcej, rokuje to jakiś sukces. Całego państwa

i całego społeczeństwa dziś nie przebudujemy. ale gdyby skoncentrować się na tym najważniejszym segmencie aparatu państwa, któż wie, może udałoby się osiągnąć szybki sukces.

W latach 90. na skutek lobbingu, także i policji, w naszym prawie pojawiły się takie niekonwencjonalne instrumenty, jak świadek koronny, świadek anonimowy, prowokacje rozmaitego rodzaju czyli przesyłki kontrolowane, zakupy etc, etc. W szerokim zakresie dano też organom policyjnym instrumenty pracy operacyjnej. Potworzono wydziały do walki ze zorganizowaną przestępczością w prokuraturze. Powołano Centralne Biuro Śledcze. I co się okazało?

Trudno doszukiwać się jakichś sukcesów, a z drugiej strony widzimy, w jak dwuznaczne relacje muszą wchodzić funkcjonariusze państwa z osobami choćby z kręgu zorganizowanej przestępczości. Gdybyśmy mieli, jako społeczeństwo, stuprocentowe zaufanie do policjantów, prokuratorów i sędziów, zapewne ten system działałby, bo w innych krajach przecież takie instrumenty też wprowadzono. W naszym kraju, gdzie policja, prokuratorzy i sędziowie cieszą się niewielkim zaufaniem, gdzie ciągle rodzą się podejrzenia korupcyjne, to wszystko okazało się ryzykowną operacją. To pokazuje, że gdy chcemy wprowadzić te skuteczne w innych krajach, ale kontrowersyjne i ryzykowne instrumenty, które pozwalają walczyć z korupcją, w pierwszej kolejności musimy upewnić się, że dysponenci tych instrumentów zasługują na stuprocentowe zaufanie. Jest mi strasznie przykro, ale ja nie mam stuprocentowego zaufania do funkcjonariuszy państwa, którzy prawo stosują. A więc na pytanie odpowiedziałbym tak: odpowiednich uregulowań prawnych nie brakuje, najwyżej potrzebne są niewielkie zmiany, natomiast problemem jest stosowanie prawa i nawet nie tyle kultura życia publicznego, co zwyczajnie poziom moralności w naszym kraju.

Doc. Wojciech Łukowski –Instytut Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski

Mam nadzieję, że mój głos będzie konstruktywny, gdyż przedstawię kilka konkretnych pomysłów. Najpierw chciałbym odnieść się do tych trzech fundamentalnych pytań, które postawił nasz przyjaciel z Wielkiej Brytanii. Tu reakcja była interesująca. Na pierwsze pytanie odpowiedzieliśmy bardzo fundamentalistycznie, aczkolwiek w Polsce jest tak, że nasi parlamentarzyści też mają prawo do dodatkowych dochodów. Nie ze wszystkich źródeł oczywiście, ale z pewnych określonych i ta regulacja w Polsce jest prawdopodobnie podobna do brytyjskiej. Ta kwestia w Polsce jest chyba rozwiązana w sposób całkiem zadowolający. Drugie pytanie - to też w Polsce przerabialiśmy. Może nie chodziło o odrzutowiec, tylko o helikopter, albo samochody służbowe. Natomiast kwestia trzecia dotycząca bujnego życia ministra, bardzo Państwa podzieliła. Myślę, że Polacy może nawet chcieliby mieć jakiegoś ministra, który prowadzi bujne życie. Nasi ministrowie, z tego co ja przynajmniej wiem, prowadzą w większości bardzo nudne życie. W ogóle ten problem w Polsce się jeszcze nie pojawia jako kwestia, która mogłaby bulwersować opinię publiczną. Ale pewnie z czasem pojawi się i będziemy musieli się do niego odnieść, aczkolwiek nie przypuszczam, żeby reakcja w Polsce była inna, niż w Wielkiej Brytanii. Pewnie będzie to kwestia decyzji w obrębie partii politycznej.

Te trzy pytania pokazały nam też, w jakim kierunku można patrzeć na zagadnienia, które dotyczą odpowiedzialności polityków w Polsce. W sąsiednich Niemczech, gdzie z całą pewnością kultura prawna jest wyższa niż u nas, rocznie trafia do sądów około 1200 spraw o korupcję, w którą zamieszane są urzędy publiczne. Niemcy twierdzą, że jest to około jednej dziesiątej (taka jest mniej więcej wykrywalność) spraw korupcyjnych. Natomiast dziewięć dziesiątych, to jest taka czarna liczba, która się nie pojawia. Nie znam odpowiednich danych z Polski, ale sądzę, że o wiele mniej spraw staje się przedmiotem sądowych procedur.

Polska nie jest pod tym względem szczególnym krajem w Europie. Myślę, że mamy problem innego rodzaju. Analizy niemieckie pokazują, że korupcja w tym kraju ma charakter incydentalny. Ktoś otrzymał ofertę korupcyjną i ją przyjął, ale nie ma wokół niego

zagmatwanej sieci układów biznesowych, politycznych, polityczno-biznesowych etc. Jest to zatem raczej kwestia indywidualnych przypadków, niż funkcjonowania całego systemu publicznego. Natomiast myślę, że w Polsce jesteśmy tak zaniepokojeni czy zbulwersowani, bo podejrzewamy, chyba słusznie, że te przypadki, o których mówił pan Koryś, to wierzchołek góry lodowej.

Podam tylko kilka przykładów, choć mógłbym ich podać bardzo wiele. Niedawno rozmawiałem z zaprzyjaźnioną panią burmistrz, która wydaje się być osobą absolutnie uczciwą, szlachetną, pełną dobrych intencji. Pokazała mi z wielką dumą trzy maile, jakie dostała od szefa dużej kancelarii konsultingowej, która przymierza się do obsługi programów unijnych. Z wielką dumą i radością, mówiła: zobacz, jak oni nas tutaj chwala. Rzeczywiście, jeden z tych konsultantów, który odwiedził tę gminę pisał: "Szanowna Pani Burmistrz, w żadnej innej gminie w Polsce nie byliśmy tak znakomicie przyjęci. Jesteście profesjonalistami. Mamy nadzieję, że nasza współpraca będzie się wspaniale układała". Widziałem w oczach tej pani burmistrz, że jeżeli będzie musiała przystąpić do współpracy z jakąś firmą konsultingową, na pewno wybierze właśnie tę, bo jest tak zachwycona nimi, że oni są tak zachwyceni nią. Tutaj już nie potrzeba żadnej korupcji, nie potrzeba żadnych łapówek. Wystarczy tego typu zabieg budujący relację, która nie jest jeszcze korupcyjna, ale łamie pewne reguły życia publicznego, do których chcielibyśmy dążyć.

Drugi przypadek, z innej półki. Niedawno uczestniczyłem w projekcie dla dwunastu burmistrzów z Polski, którzy mieli pojechać za granicę i tam zobaczyć, jak funkcjonują gminy w innym państwie. Moje zadanie polegało na tym, żeby znaleźć takich dwunastu wspaniałych z Polski. Niestety, sam nie mam takich kompetencji, więc poradziłem się kilku urzędników (z kręgu doradców politycznych samego ministra) w obecnym Ministerstwie Administracji i Spraw Wewnętrznych, bo chodziło o burmistrzów z pewnej, jednej partii politycznej. Otrzymałem listę dwunastu takich polityków lokalnych z Polski. Nie jestem bardzo zorientowany, ale tak się złożyło, że trzech znałem już wcześniej z prasy, gdzie pokazywano ich w niezbyt dobrym świetle. Starłem się temu doradcy politycznemu wyjaśnić, że ci ludzie uwikłani są w jakieś afery. Oburzony odparł, że to nieporozumienie i wyłącznie wymysł prasy. Warto pamiętać, że w wielu partiach politycznych w Polsce, gdy media opisują różnego rodzaju skandale, dochodzi do swego rodzaju usztywnienia i zdumienia, że jest jakaś afera.

Jaka jest konkluzja? Moim zdaniem, większym problemem jest ogromny obszar tego typu zachowań, jak w przypadku tej pani burmistrz, gdzie ludziom wydaje się, że robią coś absolutnie akceptowalnego, potrzebnego i prowadzącego we właściwym kierunku.

Jeśli dobrze rozumiem wystąpienie naszego przyjaciela z Wielkiej Brytanii, to problemem w Polsce jest brak istnienia pozasądowego systemu prawnego, może m.in. dlatego, że nie ma odpowiednich instytucji. Trudno jest mi rozstrzygnąć, czy akurat tego typu komisja sprawdziłaby się w polskich warunkach, ale mamy przykłady z podobnego obszaru, jak np. instytucję rzecznika praw obywatelskich, która się w Polsce sprawdza. Myślę, że tego typu instytucja na styku administracji państwowej, partii politycznych, opinii publicznej i mediów także byłaby niezwykle cenną i pożądaną. Mogłaby przyczynić się do budowania pewnych trwałych standardów życia publicznego, chociażby tak, wydawałoby się, infantylnych, jak uczenie ludzi, czy pokazywanie działaczom politycznym, od jakiego momentu może się zacząć korupcja. Odwołując się do niemieckich przykładów, to nawet na szczeblu lokalnym są ciekawe przypadki, chociażby to, że w Niemczech, każda gmina, każdy urząd miasta co roku otrzymuje prezenty. Wszystkie okoliczne firmy przysyłają kosze z owocami, z czerwonym winem, kalendarze różnego rodzaju. Można powiedzieć, że są to drobiazgi, ale jest gmina w zachodniej Europie, która najpierw napisała list do wszystkich kontrahentów, współpracowników, przyjaciół burmistrza i urzędu gminy, że prezenty nie będą przyjmowane. Wywołało to pewną konsternację. Prezenty przyszły, zapakowano je i z powrotem odesłano do tych, którzy

je przysłali. Podaję przykład, od czego, być może, trzeba zaczynać rozwiązywanie kwestii o wiele bardziej poważnych i skomplikowanych, o których tutaj jest mowa.

Pamiętajmy też o tym, że w Polsce jest wiele takich miejsc, w których trudno jest o korupcję, taką zwyczajną korupcję. Budżety wielu urzędów gminnych są maleńkie. Większość pieniędzy idzie na obsługę właściwie samego urzędu i na płace dla pracowników oświaty. Zostaje kilkanaście procent budżetu, który można przeznaczyć na inwestycje i trudno tu o spektakularny skandal, jak w Warszawie, toteż wielokrotnie problemy te rozgrywają się na zupełnie innym poziomie.

Z drugiej strony jest kwestią do dyskusji, czy źle postępuje urząd gminny, który dysponując dużym budżetem na inwestycje, preferuje firmy z własnego terenu. Oczywiście, może je preferować dlatego, że to przedsiębiorstwa wujka, zięcia czy przyjaciela, ale wielu burmistrzów tłumaczy, że wspierają w przetargach lokalne firmy, ponieważ w ten sposób chcą zachowywać resztki aktywności gospodarczej na swoim terenie.

Jeszcze kilka konkretnych pomysłów, pewnie nienowych. W wielu krajach europejskich obowiązuje tzw. zasada czterech oczu. Dokumenty dotyczące różnych przetargów czy zleceń podpisywane są przynajmniej przez dwie osoby. Oczywiście, mogą się one zmówić etc, ale zawsze jest to jakiś filtr utrudniający zachowania korupcyjne.

Istnieje również pewna sprzeczność między jawnością życia publicznego, a ochroną danych i wszystkimi uregulowaniami, które tego dotyczą. Może warto przyjrzeć się doświadczeniom skandynawskim, gdzie ochrona danych jest bardzo silnie ograniczona, by zapewnić maksymalną przejrzystość całego procesu. Nie wiem, dlaczego akurat Skandynawowie mają być tutaj mniej wrażliwi na ochronę danych, niż my.

Jeśli chodzi o potrzebę utworzenia w Polsce instytucji porównywalnej z brytyjską Komisją Nolana, byłoby to o tyle ważne, że głównym kanałem ujawniania skandali są media. Obecnie media ustawiły się w takiej pozycji myśliwego, który poluje wyłącznie na tego typu zachowania. Niezwykle trudno jest w polskiej prasie przeczytać artykuł pokazujący przykład jakiegoś dobrego burmistrza. Na początku lat 90. tego typu artykuły pojawiały się. Dzisiaj media wyłącznie szukają negatywnych przykładów. Pojawienie się instytucji, która działałaby między partiami politycznymi, administracją publiczną i mediami, przyczyniłoby się może do zapewnienia pewnej równowagi w pokazywaniu naszego życia publicznego, co byłoby bardzo pożyteczne i korzystne.

Grażyna Kopińska

Nawiązując do poruszonej kwestii potrzeby pisania pozytywnego o życiu publicznym i gospodarczym w Polsce, całkiem niedawno, w jednej z ogólnopolskich gazet na stronach ekonomicznych, przeczytałam artykuł chwalcący pewną dużą firmę za prężny rozwój. A parę stron wcześniej, na stronach politycznych, można było przeczytać dokładnie o tej samej firmie, jako firmie zamieszanej w podejrzone kontakty polityczno-gospodarcze. Problem w Polsce polega na tym, że nigdy nie wiadomo, czy dobry przykład za dwa dni nie będzie negatywnym przykładem.

Ewa Sozańska

Chciałabym podsumować dotychczasowe wystąpienia, z których wynika, że siłą sprawczą zmian w Polsce są jedynie media i enklawa Fundacji Batorego. Dowodzi to, że rzeczywiście istnieje absolutna konieczność utworzenia komisji na wzór brytyjski, chociażby ze względu na niebezpieczeństwo przejęcia władzy przez grupę Leppera. Jego hasło - "my jeszcze nie rządaliśmy" - jest bardzo nośne. Taka komisja mogłaby udowodnić, że oni rządzą i rządzą; co więcej, że Lepper w swojej grupie nie umie sobie poradzić z korupcją (przykład pani Beger, która ma setki hektarów, a w ogóle nie spłaca kredytu). Jak to się dzieje, że biedni rolnicy są gnębieni przez banki, a pani posłanka nie,

bo chroni ją immunitet? Dla mnie to jest zupełnie niezrozumiałe. Gdyby taka komisja istniała, to nie tylko biedne media i jedna Fundacja mogłyby zrobić z tym porządek.

Prof. Włodzimierz Pańków - Instytut Filozofii i Socjologii PAN

Chciałem wprowadzić pewne uzupełnienia do obrazu, który został tutaj przedstawiony, w odniesieniu do polskiej sytuacji. Paradoksem jest to, że jeżeli chodzi o odpowiedzialność polityczną osób publicznych, to na poziomie centralnym odpowiedzialność tych osób jest bardzo skutecznie egzekwowana przez elektorat, który zmienia przy każdych wyborach większość poprzedniej ekipy (wykazują to badania prof. Wesołowskiego). Nie ma ciągłości parlamentu. Pan prof. Wesołowski pokazywał dane, z których wynika, że śmiesznie mała liczba parlamentarzystów wybierana jest na następną kadencję. Okazuje się zatem, że Polacy są ludźmi dość przytomnymi i rozliczają ekipy polityczne. Nawet mówi się, że w Polsce mamy do czynienia z anihilacją ugrupowań, czy partii politycznych. Mam parę przykładów, że w tej chwili szykuje się kolejna anihilacja. Jeżeli się jej nie zapobiegnie, to będziemy mieli kolejny niedoświadczony parlament. Co więcej, tendencja do wymiany elity na szczeblu centralnym też sprzyja korupcji. Na poziomie centralnym często wymiana sprzyja takiej postawie - trzeba w ciągu tych czterech lat urządzić się, dorobić, potem jeszcze można przeskoczyć do biznesu. Trzeba pamiętać, że u nas były poseł zostaje doradcą, krzywda mu się nie dzieje.

W powiatach czy województwach obserwujemy odwrotne zjawisko - ciągłość obsady. Może nie jest jednakowo we wszystkich regionach, ale często obecni radni rozpoczynali kariery jeszcze w poprzednim systemie rządów, a na pewno na początku lat 90. Ten fakt ciągłości rządów na poziomie gmin, powiatów i regionów, też sprzyja korupcji. Wszyscy się znają, powstała specyficzna polska polityczno-biznesowa klasa średnia skupiona wokół klubów sportowych, parafii, przy czym to grono jest bardzo upartyjnione. Prowadziliśmy badania w 10 powiatach, z których wynika, że upartyjnienie jest najwyższe na poziomie regionalnym, nieco niższe, ale też wysokie - na poziomie powiatowym. Paradoksem jest to, że zarówno ciągłość, jak i brak ciągłości sprzyjają korupcji.

Nawiązując do referatu pana Korysia, to odczuwam pewien niedosyt wynikający z faktu, że przy opisie tego świata afer, skandali, korupcji brak jest bardziej dokładnych danych liczbowych. Może w przyszłości pójdą Państwo w kierunku przedstawienia pełniejszego obrazu. Warto jednocześnie wyciągnąć konkluzje dotyczące losów bohaterów, bo to też pokazuje, co się w Polsce rzeczywiście dzieje z wszystkimi tymi, którzy gdzieś tam się "upaprali". Pan Koryś wspominał Tomaszewskiego, który się u nas sprawdził, więc rzucili go na Ukrainę, żeby doradzał, jak mobilizować zasoby. Można podać przykłady innych bohaterów afer korupcyjnych, ale warto rzetelnie pokazać, którzy ponieśli odpowiedzialność polityczną, zostali poddani jakiejś procedurze dyscyplinarnej, zostali ukarani w procesach karnych, żebyśmy wiedzieli, co się z nimi w gruncie rzeczy dzieje. Bez konkretnych danych z badań, człowiek ma wrażenie kompletnej bezkarności. Więcej, czasami ma wrażenie, że aferzyści za pewne usługi są premiowani, posyłani na "jeszcze bardziej odpowiedzialne odcinki", gdzie mogą przynieść jeszcze więcej szkody. Ale może się mylę.

Kolejna sprawa - pojawia się pytanie, skąd się to wszystko bierze. W zeszłym tygodniu w Wyższej Szkole im. Koźmińskiego odbył się wykład ekonomisty i politologa z florenckiego uniwersytetu, który pokazał pięć dekad sukcesów Włoch w walce ze skandalami korupcyjnymi. Pokazał on, że korupcja wynika z pewnej konstrukcji systemu, który został uformowany w latach 40. Podejrzewam, że myśmy przez piętnaście lat pięknie skonstruowali taki system. W moim pojęciu, może tu się narażę niektórym, mamy w Polsce instytucjonalizację pasożytnictwa. Od góry do dołu, od elit naszych, aż po emerytów i rencistów, stworzyliśmy system, który pozwala pasożytować na ciele Rzeczypospolitej. Oczywiście, może to jest trochę przesadne określenie, ale mógłbym znaleźć sporo dowodów, że rozwiązania nawet tkwiące w Konstytucji, powołujące pewne instytucje, pewne ciała, pewne rady, komisje, tworzą rozwiązania, które zapraszają do pasożytnictwa. To stwarza

ogólną zachętę, klimat do tego, że wszyscy: od góry do dołu, od najbogatszego do najbiedniejszego staramy się jakoś pasożytować, czyli właściwie uruchomić proces redystrybucji. Bo coż to jest korupcja? Mówiąc naukowo, korupcja to stworzony przez naród proces redystrybucji, gdzie każdy coś ekstra próbuje sobie załatwić i który funkcjonuje równoległe do legalnego procesu dystrybucji. Oczywiście jest polska, dobra tradycja redystrybucji sięgająca okresu międzywojennego, może jeszcze nawet rozbiorów i jest nowa, świecka tradycja naszego nowego systemu, w którym na początku mówiono że, jak wszystko sprywatyzujemy, to korupcja zniknie. Im bardziej prywatyzujemy, tym bardziej się okazuje, że korupcja się nasila. Co w tym jest? Trzeba zadać to pytanie, żeby postawić dobrą diagnozę, sięgającą głębiej do systemowych źródeł, niż analiza jakiś tam patologii psychologicznych.

Alina Hussein – Najwyższa Izba Kontroli

Główne zasługi pana Korysia polegają na tym, że uniknął możliwych pułapek. Artykuły prasowe bywają czasem zdradliwe, trzeba z dużą ostrożnością podchodzić do wiarygodności takich źródeł. Na przykład mam w pamięci artykuł z "Rzeczpospolitej", który opisywał marszałka Janusza Wojciechowskiego, w czasach kiedy był jeszcze prezesem NIK-u, jako osobę, która podobno z publicznych pieniędzy Najwyższej Izby Kontroli urządziła sobie mieszkanie służbowe, co było absolutnie niezgodne z prawdą. Gdyby wierzyć temu artykułowi, to w tym mieszkaniu były cuda. Sugerowałabym, by w pracach dotyczących korupcji posługiwać się takimi źródłami opartymi na dowodach, jak raporty NIK-u. Zachęcam do korzystania ze źródeł, gdzie każdy opis nieprawidłowości jest poparty udokumentowanym zbadaniem stanu faktycznego.

Dziennikarze, którzy powinni służyć większej przejrzystości życia publicznego, kierują się przede wszystkim doraźnym interesem swoich redakcji. Trudno ich winić, takie jest życie i takie są reguły pracy dziennikarskiej. Chodzi o newsy, o sprzedawanie informacji, a zatem mamy tutaj do czynienia z socjologicznym zjawiskiem krótkiej pamięci. Nie będziemy mogli też winić społeczeństwa, że nie pamięta o przewinieniach danej osoby publicznej, które miały miejsce dawno temu. To, z całą pewnością, nie sprzyja zwiększaniu przejrzystości życia publicznego i pociągnięciu do odpowiedzialności politycznej.

Innym problemem jest kwestia informacji dotyczących osób, które nie są na świeczniku. Pan prof. Hołda mówił o tym, że głosując, wszyscy znamy kandydatów na prezydenta. Być może tak, ale z całą pewnością nie znamy wielu osób, którym przyznaje się medale państwowe za zasługi. Tu trudno jest czasem odnaleźć biografie tych osób i fakty świadczące o tym, jakie to zasługi dostarczyły argumentu do przyznania danego państwowego odznaczenia.

Chciałabym również zwrócić uwagę na bardzo ważną wypowiedź Richarda Jarvisa, który powiedział, że wnioski Komisji oparte są na konkretnych dowodach. Będę tu uparcie powtarzać, że potrzebne są konkretne dowody, bo to właśnie dzięki nim działania komisji są skuteczne. Nasuwa się od razu porównanie z Komisją Śledczą wicemarszałka Nałęczka, gdzie niestety tych dowodów brakuje. Wszyscy jesteśmy rozczarowani końcowym efektem prac Komisji, która przedstawia jedynie poszlaki i domniemanie.

Jaką metodą są zbierane dowody przez Komisję Wicksa? Kolejne pytania dotyczą wewnętrznych systemów, które egzekwują stosowanie standardów etycznych. Jak jest zorganizowana zewnętrzna kontrola, na czym to polega? Jakie ciała i instytucje czuwają nad tym i jaka jest w tym rola National Audit Office (odpowiednika NIK-u w Wielkiej Brytanii)?

Grzegorz Luboiński – członek Grupy do spraw etyki w służbie zdrowia działającej przy Programie przeciw Korupcji

Jestem lekarzem i od kilku lat współpracuję z panią Kopińską przy badaniu korupcji, zwłaszcza w środowisku medycznym. Według pierwszego raportu pani dr Kubiak, środowisko to było na drugim miejscu, jeśli chodzi o poziom korupcji. Wyprzedzali nas politycy,

ponieważ badanie przeprowadzono bezpośrednio przed wyborami. W kolejnym badaniu, już po wyborach, politycy spadli na drugie miejsce, a służba zdrowia weszła na pierwszą pozycję. Mówimy tu o odpowiedzialności politycznej osób publicznych. Pewnie wszyscy Państwo pamiętacie, że nie można było skazać lekarza za wymuszanie łąpówki, bo nie był osobą publiczną, w związku z czym nie podlegał odpowiedzialności za wymuszanie łąpówki i mógł to robić bezkarnie. Za osobę publiczną uznawano jedynie ordynatora i dyrektora szpitala, natomiast lekarza prowadzącego, nie. Teraz nowe zmiany w Kodeksie troszkę poprawiły tę sytuację, bo teoretycznie już każdy, kto wymusza łąpówkę, może być pociągnięty do odpowiedzialności. Problem polega na tym, że - jak to przewijało się przez wystąpienia moich poprzedników - korupcja nie tylko nie spotyka się z dezaprobatą, ale jest wręcz społecznie akceptowana. Jeżeli mówimy o odpowiedzialności politycznej, najpierw trzeba zastanowić się nad tym, czy łatwo można znaleźć i pociągnąć do odpowiedzialności tych skorumpowanych na najniższym szczeblu? To jest ważny problem, np. kiedy dzwonię do prokuratora w związku ze sprawą pacjentki, a prokurator mówi: niech pan da sobie spokój, bo z tym nic się nie da zrobić. W tym momencie czuję się bezsilny.

Muszę powiedzieć, że problem korupcji w środowisku lekarskim został rozwinięty przez naszego byłego ministra w sposób niesłychany. Kiedy mówimy o odpowiedzialności politycznej, przypomina się tzw. afera lekowa, której koszty społeczne i materialne są ogromne, a pomimo tego, jego środowisko polityczne z całą bezczelnością proponuje byłego pana ministra na członka sejmowej komisji etyki. Przestrzegalbym przed wiarą, że zostanie powołana jakaś komisja parlamentarna, która będzie wytyczała standardy etyczne w Polsce. Staje mi przed oczami taka komisja, której przewodniczącym będzie profesor medycyny, były minister zdrowia, a członkami - doświadczona w Komisji Śledczej pani posłanka Begerowa oraz państwo Łyżwińscy.

Bardzo wiele jednak oczekuję po działalności tego typu organizacji, jak Fundacja Batorego i jej Program Przeciw Korupcji. Nasza Grupa do Walki z Korupcją w Środowisku Medycznym została (żeby nie drażnić środowiska, ponieważ środowisko medyczne jest równie wrażliwe na pomówienie o korupcję, jak środowisko prawników) przekształcona w Grupę ds. Etyki w Służbie Zdrowia. Polecam środowisku prawników, by podjęło tego typu działania, gdyż przyczyniają się one do ułatwienia podjęcia dyskusji nt. problemów etycznych, jak się teraz eufemistycznie nazywa korupcję.

Leszek Samborski – działacz Unii Polityki Realnej

Dotychczasowi prelegenci i dyskutanci zgadzają się chyba, że na ogół nie brakuje nam uregulowań prawnych, które pozwalają walczyć z korupcją. Zwracacie Państwo uwagę, że oczywiście jakieś tam drobne akcenty można by zmienić, przesunąć i tu się pewnie wszyscy zgodzą. Ja również mam wrażenie, że rzecz nie w tworzeniu kolejnych komisji, czy powoływaniu kolejnych rewidentów, a w tym, jak to nasze państwo ma wyglądać. Mój przedmówca, a nie umawialiśmy się w tej sprawie, powiedział wyraźnie - korupcja, która występuje w Polsce, jest pewną formą redystrybucji dochodu narodowego. Konflikt interesów, o którym mówiliśmy, powstaje w państwie zbudowanym na redystrybucji, a takie właśnie państwo mamy w Polsce. Państwo, które dysponuje prawem decydowania, kto i jaką działalność gospodarczą prowadzi, wydając licencje, koncesje, zezwolenia. W 1990 r. było ich chyba cztery, dzisiaj mamy dwieście różnych koncesji i zezwoleń. To jest dowód na postęp, który nastąpił przez ostatnie 14 lat, co oczywiście nie znaczy, że przed 1989 r. było lepiej, ale wówczas funkcjonowało to na innych zasadach. To wszystko jest wpisane w zasadę i fundament państwa, które sobie stworzyliśmy. Pan Pańków wspominał o zapisach w Konstytucji. O przykłady nietrudno, choćby utworzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, która - bez zmiany Konstytucji - jest właściwie nie do zlikwidowania. A z tego wynikają dalsze konsekwencje i dalsze zło. Jeżeli nie zmienimy

sposobu funkcjonowania państwa, w którym żyjemy, to ciągle będziemy walczyli z objawami choroby, a trzeba zlikwidować przyczyny.

Jedna z pań wspomniała, że "nadchodzi" Samoobrona. W ich hasłach wyraźnie pobrzmiewa żądanie redystrybucji: oni - czytaj elity - kradli do tej pory, a kradli dużo, ale było ich mniej, nas jest dużo, więc możemy zabrać mniej - mówi Lepper. - Damy po 900 zł.

Rzeczpospolita staje się sukniem, które każdy ciągnie w swoją stronę. Musimy zmienić sposób funkcjonowania państwa. To jest rzecz, którą należy jak najszybciej zrobić. Dobrze, że Fundacja prowadzi działania zmierzające do ograniczania korupcji, ale jeszcze lepiej byłoby, gdyby z tych kolejnych konferencji docierał do społeczeństwa głos, że trzeba zmienić zasady, w myśl których funkcjonuje państwo polskie.

Marek Sadowski – Wiceminister Sprawiedliwości

Chciałem poruszyć trzy sprawy. Pierwsza nie dotyczy ściśle tej konferencji, ale została wywołana przez prof. Hołdę. Sędziowie nie są poddawani procedurze dopuszczenia do tajemnicy państwowej chronionej ustawą o ochronie informacji niejawnej dlatego, że dostęp do tajemnicy państwowej najwyższych szczebli tajności, w życiu zawodowym sędziego jest zdarzeniem, które może, ale wcale nie musi się pojawić. Można całe życie być sędzią i nie mieć do czynienia ze sprawami tajnymi. Ustawa o ochronie informacji niejawnych wymaga procedury certyfikacji, kiedy z czyichś obowiązków zawodowych wynika zaprogramowany dostęp do informacji niejawnych. Sędziom może się zdarzyć, że jakiś materiał procesowy ma taki charakter. Krótko mówiąc, gdyby wydzielili sędziów, którzy mają dostęp do informacji niejawnych, bo przeszli pomyślnie certyfikację prowadzoną przez organy bezpieczeństwa państwowego, czyli przez ABW, to mielibyśmy dwie grupy sędziów: takich, którzy daną kategorię sprawy mogą sądzić i takich, którzy nie mogą, a to stoi w sprzeczności ze znanym panu Profesorowi Kodeksem postępowania karnego, gdzie nie można sterować składem sądu. Mogłoby się okazać, że sprawa na początku nie zawiera żadnych informacji objętych tajemnicą państwową, a te informacje pojawiają się w toku procesu i wtedy musielibyśmy zmieniać skład sądu. To chyba postawiłoby na głowie podstawowe zasady procesu sądowego. Były to argumenty, dla których uznaliśmy, że nie można wtórnie kontrolować sędziów pod kątem dostępu do informacji niejawnych. Wprowadzono jednak dla kandydatów do urzędu sędziowskiego pewnego rodzaju weryfikację na podstawie materiałów, jakie mają organy ścigania nt. danej osoby. Nie jest to oczywiście taka procedura, w wyniku której bada się krewnych, powiązania itd. Jednak zadecydował tu warunek praktyczny. Można by uznać, że to jest zawód takiego ryzyka, że nawet sędzia orzekający w sprawach ksiąg wieczystych musi mieć z góry zagwarantowany dostęp do informacji niejawnych. Problem ten dotyczy dziesięciu tysięcy sędziów w Polsce, dlatego nawet UOP, wówczas poprzednik ABW, nie gwarantował możliwości przeprowadzenia tych postępowań sprawdzających w bliżej dającej się przewidzieć przyszłości.

Poza tym, sędzia, mając do czynienia z informacją będącą tajemnicą, nie zachowuje jej w dyskrekcji dla siebie, tylko przeprowadza dowód z tej informacji, bo tylko w takim celu ją ma. A istnieje coś takiego, jak zasada wewnętrznej jawności procesu. Gdyby ograniczać sędziom dostęp do informacji poprzez certyfikowanie, to trzeba by również oskarżonego, powoda, pozwanego, oskarżyciela posiłkowego, adwokata, ławników poddać tej samej procedurze.

Druga sprawa też dotyczy sędziów. Otóż, wydaje mi się, że tutaj nie było dyskusji i ma rację prof. Hołda mówiąc, że sędzia jest osobą publiczną, a zasady odpowiedzialności tych osób są szczególne. W Polsce sędziowie nie są wybierani, tylko są powoływani. Taki jest konstytucyjny układ, wobec tego nie ma mechanizmów wytrącania sędziów podejrzanych, *judici suspecti* mogą u nas działać, w sprawie mogą być eliminowani, ale to chodzi o podejrzenie w danej sprawie. Jeśli chodzi o podejrzanych w ogóle, to jedyną drogą jest usuwanie ich w drodze dyscyplinarnej z zawodu. Rozstrzygnięcia skrytykowane

przez pana Profesora nie dotyczą odpowiedzialności dyscyplinarnej, tylko przypadku odmowy uchylenia immunitetu pod kątem odpowiedzialności karnej. Wbrew pozorom i mniemaniu powszechnemu, gdy bada się wcale nierzadkie sprawy dyscyplinarne przeciwko sędziom, to dominują w 90 procentach zwykłe uchybienia zawodowe takie jak: nie pisanie uzasadnień w terminie, przetrzymanie sprawy, zgubienie akt, co nie jest znowu takie trudne, jak się obraca tysiącem spraw naraz. Spraw, gdzie sędzia jest podejrzany o korupcję, jest bardzo niewiele, choć, oczywiście, nie powinno ich być w ogóle. Rozumiem, że mechanizm ujawniania tych spraw jest bardzo trudny nawet, jeśli w opinii publicznej sędziowie są skorumpowani. Praca pani Boruckiej-Arctowej wskazuje na takie wyniki badania opinii. Co się za tym kryje? Otóż niestety, pomimo że większość postępowań sądowych jest jawnych, publiczność nie bierze w nich udziału. Pewną gwarancją przejrzystości działania sądu jest udział publiczności, brak publiczności na salach powoduje łatwość formułowania zarzutu o korupcję. Druga kwestia to występowanie w Polsce pięcioinstancyjnego sądownictwa: sąd rejonowy, sąd okręgowy, sąd albo apelacyjny albo najwyższy, Strasburg i prasa. Taka jest kolejność skarżenia orzeczeń sądowych w Polsce, bo Polacy nie są nigdy przekonani do przegranej. To już w "Samych swoich" było wyraźnie powiedziane: "sąd sądem, sprawiedliwość musi być po naszej stronie, weź granaty, które mamy w kredensie". Polacy nie lubią się godzić z porażką i nigdy nie zakładają, że porażka jest zasłużona, że nie mieli racji w sporze. Badałem kiedyś, na swoim obszarze działania w Krakowie, skargi zarzucające korupcję sędziom. Każda skarga, jaką badałem, dotyczyła korupcji rzekomo przeciwnika procesowego. To przeciwnik przepłacił, nie ten, co przyszedł się skarżyć. No bo on przegrał sprawę.

Dziś czekam na pierwszą sprawę, w której ktoś przyjdzie i powie tak: dałem sędziemu w łapę. Przekonanie, że przeciwnik wygrał nieczystą drogą jest powszechnym przekonaniem, które trzeba zmieniać. To dotyczy nie tylko sądownictwa, ale sądownictwo jest soczewką, w której skupia się takie przekonanie, że wszelkiego typu publiczne rozstrzygnięcie o cudzych interesach jest zawsze oparte na nieczystej grze. Myślę, że w sądownictwie pewną bolączką jest dostateczny brak udziału adwokatów w procesach. Osiemdziesiąt procent polskich procesów toczy się bez udziału ławników, jako pomocników stron, co powoduje, że ludzie nieobcy z procedurą i postępowaniem sądowym, dopatrują się w niej ukrytych elementów, czego profesjonalista już się nie dopatruje. Jestem zatrwożony wynikami badania opinii publicznej, ale mówię, jak to wygląda w rzeczywistości.

Jeśli chodzi o odpowiedzialność inną, niż karna i dyscyplinarna osób pełniących funkcje polityczne, to wydaje mi się, że pani, mówiąca o Samoobronie, dotknęła pewnego problemu, ale za tym kryje się jeszcze jedna kwestia. Dlaczego Samoobrona osiągnęła sukces? Socjologiczne pytanie, ale mnie wydaje się, że uchybienia prominentów Samoobrony - - niedopuszczenie komornika, sfałszowanie przepustki, żeby syna w kryminale odwiedzić, niespłacenie kredytu, czy sprzedanie zastawionych urządzeń - są czynami, które liczny elektorat akceptuje. W ocenie dużej części społeczeństwa, to są takie drobne głupstwa - - my wszyscy byśmy to zrobili będąc w takiej sytuacji. Ja też, mówi wyborca, który głosuje na taką osobę. Gdybym miał kredyt i nie mógł go spłacić, to schowałbym ciągnik, żeby mi komornik nie zabrał. Ja też mam psa, jak przyjdzie komornik, to wypuszczę tego psa, żeby komornika pogonił. Ja też bym chętnie wybatożył szefa spółki, która nie płaci mi za płody rolne albo coś tam w moim przekonaniu robi źle. A więc to jest też odbicie poziomu akceptacji dla zachowań bezprawnych albo zachowań nieetycznych i ono przekłada się na efekt wyborczy.

Oczywiście, działalność osób, które są akceptowane, mimo znanych przypadków łamania prawa, czy łamania standardów etycznych, kończy się, gdy te osoby sprawowały władzę i nic dobrego dla wyborcy nie uczyniły. Okazało się, że obietnice nie zostały zrealizowane, wyborcy się nie poprawiło, wobec tego rozgląda się, do kogo mu bliżej. Znajduje takiego, który jeszcze nie jest skompromitowany i na niego odda głos. Eliminacja z życia politycznego na skutek naruszania standardów w okresie sprawowania władzy

nie gwarantuje, że przyjdą lepsi. Można wybrać roztropne rozwiązania. Na przykład przed wyborami zlikwidować istniejące ugrupowanie polityczne i powołać zupełnie inne, pod innymi hasłami, które grupuje tych samych ludzi i jakoś się oni bardzo licznie znajdują w parlamencie. Mechanizm wyborów nie jest jeszcze w Polsce mechanizmem, który sprawdza się w zastępowaniu złych kandydatów lepszymi.

Janusz Wojciechowski – Marszałek Sejmu RP

W nawiązaniu do słów pani Hussein z NIK-u, chciałbym poprosić o doliczenie NIK-u do grona tych instytucji, które dużo w Polsce robią dla walki z korupcją. Nie tylko media odsłaniają afery i nie tylko Fundacja i organizacje pozarządowe mają udział w tym dziele, ale również NIK w ostatnich latach wiele uczyniła dla rozpoznania korupcji i proponowania rozwiązań, które jej przeciwdziałają. Zarzuty, które pani Hussein przypomniała, zostały, na szczęście, niezwłocznie odparte na konferencji prasowej, zorganizowanej w inkryminowanym mieszkaniu wyposażonym rzekomo za publiczne pieniądze. W tej sprawie udało się dowieść niewinności, chociaż nie zawsze osoba, której przedstawiono zarzuty ma taką możliwość.

Chciałbym wrócić do głównej idei tej konferencji - jak eliminować z życia publicznego osoby skompromitowane? Jako prezes partii PSL, chciałbym usłyszeć Państwa opinie, w jakim momencie mam uznać członka mojej partii, który pełni jakąś funkcję publiczną, za osobę skompromitowaną. Co musi się zdarzyć, żebym powiedział: "Kolego dziękuję ci, ty się zajmij czym innym, my cię nie chcemy widzieć, ty na stanowiskach publicznych nie masz czego szukać". Nie jest to wcale taka łatwa odpowiedź. Pan Koryś przedstawił wiele różnych afer z ostatnich lat, a także jeszcze z przed wojny. Ubolewam z powodu afery związanej z PSL, więcej niż 80 lat temu, cieszę się natomiast, że na tej liście współczesnej, którą pan przedstawił, nie ma żadnej afery dotyczącej PSL. Podam przykład dylematu, wobec którego stanąłem jako prezes partii - oskarżenie nie dotyczy korupcji, a molestowania seksualnego, ale mechanizm jest dokładnie ten sam. Jeden ze starostów, który jest członkiem PSL-u, został oskarżony, że na jakimś wyjeździe zagranicznym dopuścił się molestowania seksualnego wobec pani, która była jego podwładną i brała udział w tym wyjeździe. Sprawa nabrała rozmiarów skandalu, była przedmiotem postępowania karnego, umorzono z powodu braku dowodów winy, ale zarzuty funkcjonowały i w pewnym momencie zostałem zapytany przez dziennikarzy, co ja, jako szef partii, wobec tej osoby zamierzam uczynić, czy mam zaufanie do tego człowieka? Ten starosta oczywiście zaprzecza, twierdząc, że jest to jakaś rozgrywka, osobista zemsta tej pani. Gdzie jest prawda? Nie wiemy. Postępowanie karne nie potwierdziło zarzutu, jednak osoba publiczna powinna mieć nieposzlakowaną opinię. Jednak, z drugiej strony, chyba nie można iść aż tak daleko, żeby wystarczyło postawić jakiś zarzut i niczego już nie trzeba udowadniać - dziękujemy panu, ponieważ panu postawiono zarzut, pan już jest skończony. Myślę, że ten mechanizm nie może mieć zastosowania w życiu publicznym, bo byłby przecież znakomitym instrumentem do usuwania ludzi, jak najbardziej uczciwych, którzy przeszkadzają w korupcji.

Mam propozycję, jak zdefiniować sytuację skompromitowania. Otóż, zgadzam się, że nie potrzeba wyroku skazującego, żeby daną osobę uznać za skompromitowaną. Wydaje się, że o skompromitowaniu osoby pełniącej funkcję publiczną można mówić, kiedy ta osoba w zawiniony przez siebie sposób, weszła do „strefy cienia”, przy czym muszą być jakieś dowody tej winy. Na przykład, jeśli urzędnik biesiaduje na imprezie urządzonej przez firmę, która następnie wygrywa przetarg w urzędzie przez niego prowadzonym, nie trzeba już mu udowadniać, że wziął łapówkę za ten przetarg. Została bowiem stworzona sytuacja, w której urzędnik sam, z własnej winy, lekkomyślności, nieostrożności, czy lekceważenia reguł, znalazł się w podejrzanym sytuacji. Nie zgodziłbym się na taką praktykę, że wystarczy komukolwiek przedstawić zarzut prasowy, by wyeliminować go z życia publicznego. Dlatego w przytoczonej sprawie starosty odpowiedziałem, że szanuję orzeczenie sądu i skoro nie ma dowodów na zarzuty o molestowanie, to ja nie mogę traktować go jako osoby wyrzuconej poza nawias,

choć może politycznie łatwiej byłoby mi popisać się pryncypialnością i odżegnać się od związków z nim.

Myślę, że w Polsce pojawił się ruch w dobrym kierunku - rozliczania aferzystów, choć nie obywa się bez trudności, gdyż wciąż panuje tendencja do usprawiedliwiania. Zgadzam się z prof. Hołdą, że mamy w Polsce właściwie wszystkie instrumenty prawne służące ściganiu korupcji, ale jest problem korzystania z tych przepisów. Natomiast, nie zgadzam się z tezą, że w Polsce jest społeczne przyzwolenie dla korupcji. Ja tego przyzwolenia nie widzę. Moim zdaniem, mamy do czynienia raczej z bezradnością wobec korupcji, pogodzeniem się z faktem, że nie da się inaczej załatwić sprawy. Człowiek jest bezradny wobec maszyny urzędowej i z bezradności bardziej, niż z akceptacji, przyjmuje pewne praktyki, bo cóż ma zrobić. W szpitalu, bez gratyfikacji dodatkowej dla lekarza, nikt się nie zajmuje pacjentem, nie ma wyjścia z tej sytuacji.

Jeśli chodzi o głosowanie na skompromitowanych polityków, to prosiłbym o zwrócenie uwagi na takie zjawisko, że na czterdziestu dwóch posłów, którzy weszli do Sejmu z mojej partii, wszyscy kandydowali w swoich okręgach zamieszkania. I odnośnie wszystkich, bo to sprawdzałem, występowała taka tendencja - im bliżej domu, tym więcej głosów, im dalej od domu, tym mniej głosów. A są partie, wymieniane tutaj, gdzie można znaleźć zjawisko odwrotne. Im bliżej domu, tym mniej głosów, w miejscu zamieszkania śladowe poparcie, im dalej od domu, tym więcej głosów. Myślę, że wyborcy jednak biorą pod uwagę, czy głosują na osoby skompromitowane. Głosują na aferzystów, często nie wiedząc, jakie się za nimi ciągną sprawy, albo też głosują tylko na szyld, nawet nie przyglądając się nazwiskom. Jednak nie widzę tolerancji w Polsce dla korupcji, wręcz przeciwnie, widzę dużą chęć społeczną dla działań, które korupcji przeciwdziałają i w czym upatruję dużą nadzieję dla Polski.

Zenon Michajłowski – lider Grupy Obywatelskiej z Nowej Soli

Spróbuję przestrzegać konwencji, która już w naszej dyskusji obowiązuje, że każde środowisko bardzo chętnie też mówi o tym, co mogłoby zrobić inne: sędziowie o tym, co prasa, NIK o tym, co prasa, prasa o tym, co sędziowie etc. Ale przejdę do konkretów. Podzielał w bardzo dużym stopniu wniosek marszałka Wojciechowskiego, jeśli chodzi o ocenę przyczyn, dla których mamy do czynienia z akceptacją dla zjawiska korupcji w Polsce. W mojej ocenie, bierze się to w dużej mierze ze zjawiska bezradności, a owo zjawisko bezradności jest następstwem rozwiązań systemowych, o których mówił dyskutant z PAN-u. Podzielał, po części, również wniosek jego sąsiada z Unii Polityki Realnej, że jest to skutek pewnego przyjęcia rozwiązania systemowego. Oczywiście każde państwo jest redystrybucyjne ze swojej istoty, ale państwa najbardziej redystrybucyjne wcale nie należą do najbardziej skorumpowanych, jak dowodzi przykład naszych północnych sąsiadów. To wskazuje, że teza o związku przyczynowo--skutkowym między dystrybucją i korupcją jest tezą nieudowodnialną, przynajmniej w niektórych obszarach naszego globu. Ze sposobu, jak państwo wykonuje funkcje redystrybucyjne, możemy dojść do przesłanek o podatności na korupcję. Przedstawiciel NIK oskarża prasę, ale ja mam pytanie, dlaczego NIK nie bada informacji o tym, że marszałek województwa zubaża dochody województwa, selektywnie pobierając opłaty należne budżetowi województwa za korzystanie ze środowiska. Chyba coś jest z tą instytucją nie w porządku. Dlaczego PSL nie dostrzega zjawiska, że wskutek działalności wiceministra środowiska tylko 2,3 proc. rolników w Polsce będzie korzystało z programów rolno-środowiskowych Unii Europejskiej, z których korzysta każdy farmer austriacki i prawie każdy farmer fiński? Tu chyba też coś jest nie w porządku z partią, która powinna dbać o interesy mieszkańców wsi.

Jeżeli obecni na tej sali zechcą sprawdzić, z jakich indywidualiów składał się zespół do spraw odbiurokratyzowania gospodarki w poprzednim rządzie, zobaczyć protokoły z zebrań tego zespołu, który władczo decydował o tym, czym będzie się zajmować Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów, to zobaczą, że zespół był niczym innym, niż zbiorem takich "Rywinków", ale wówczas prasa mówiła o tym zespole z najwyższym uznaniem. Uważała, że zajmuje się on odbiurokratyzowaniem gospodarki, a nie jest zbiorowiskiem lobbystów, którzy załatwią swoje interesy.

Alina Hussein - NIK

Chciałabym od razu odpowiedzieć na zarzuty wobec mojej instytucji. NIK nie może przyjmować niczego na wiarę. To jest pierwsza rzecz. Nie jesteśmy od tego, żeby wierzyć, musimy mieć dowody, musimy przeprowadzić procedury kontrolne i dopiero potem można coś stwierdzić, lub nie. Przypadek, o którym powiedział pan Michajłowski wskazuje na sprawę kryminalną. Sugerowałabym, żeby pan się z tym udał prosto do prokuratora, nie do NIK-u, bo jeżeli, po przeprowadzeniu całego postępowania kontrolnego, potwierdzi ona takie zastrzeżenia i tak będzie musiała sporządzić zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu zaistnienia przestępstwa i znów sprawa wróci do prokuratora. Najlepiej zrobić to od razu, skoro pan uważa, że ma na to dowody i sprawa jest tego warta. Ja nie mogę się wypowiadać we wszystkich sprawach, dlatego że NIK prowadzi tysiące kontroli w różnych miejscach kraju.

Jeśli chodzi o głos pana z ministerstwa sprawiedliwości, który mówił, że mamy społeczeństwo przyzwalające na drobne przekręty, oszustwa, fałszowanie dokumentów, to się nie zgadzam z tym twierdzeniem. Nie tylko dlatego, że badania tego nie potwierdzają, ale również dlatego, że uważam, że tego typu rozważania są kompletnie jałowe i nic nie dają. Ze stwierdzenia, że mamy złe społeczeństwo, nic nie wynika dla poprawy stanu państwa, dla ograniczania korupcji. Natomiast, można stwierdzić brak odpowiedniej reakcji ze strony organów ścigania na różnego rodzaju przypadki drobnych przestępstw i wykroczeń. Społeczeństwo to obserwuje, odczuwa dotkliwie i wyciąga też wnioski dla siebie. Jakie to są wnioski, Państwo wiecie. Marzyłoby się, żeby w Polsce pojawił się taki drugi Bratton, który wypowiedziałby wojnę każdemu chuliganowi za każdą wybitą szybę, tak jak to było w Nowym Jorku. Zero tolerancji dla każdego przestępstwa, nawet najdrobniejszego, zero tolerancji dla każdej korupcji, nawet tej najdrobniejszej.

Przejdźmy do konkretów, czyli rozważania nad tym, jak poprawić sprawność instytucji odpowiedzialnych za rozwiązywanie tych problemów. Z dotychczasowej dyskusji wynikają dwa wnioski. Po pierwsze, że powinniśmy zadbać o jawność przy rekrutacji na stanowiska publiczne, zwłaszcza te wysokiej rangi. Tutaj występuje też problem służby cywilnej. Na wszystkie eksponowane stanowiska powinny być przeprowadzane konkursy. Druga sprawa, to kwestia monitoringu kariery, czy drogi zawodowej danej osoby publicznej, czego bardzo brakuje. Chodzi o to, żeby mieć informacje o zmianach miejsc pracy osoby, wobec której postawiono jakieś zarzuty, ale również o to, żeby w danym momencie móc odnaleźć odpowiednika pracownika. To poprawi sprawność działania. We Francji istnieje baza danych o wszystkich urzędnikach administracji rządowej i samorządowej. Dzięki temu można prześledzić, gdzie pan Dupont, który pracował 10 lat temu w Najwyższej Izbie Kontroli we Francji znajduje się w tej chwili.

Jan Pastwa – szef Urzędu Służby Cywilnej

Mogę tylko złożyć krótkie doniesienie co do rejestrów, śledzenia karier i otwartego naboru, że z rozpaczą obserwuję, jak w toku uzgodnień międzyresortowych projekt, który dwa lata temu przewidywał rejestr stanowisk służby cywilnej i rejestr członków korpusu służby cywilnej zostaje skreślony pod zarzutem - skądinąd szlachetnym - że nie należy powiększać biurokracji. Podobnie rzecz ma się z prostym mechanizmem dokumentowania dokonywanego naboru. Mamy wprawdzie system, w którym rocznie osiem tysięcy ogłoszeń o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej pojawia się na stronach internetowych i w Biuletynie służby cywilnej, ale kto jest zatrudniany i ile jest z tego powodu osób niezadowolonych, nie wiadomo. Taki prosty system sprawozdawczości przydałby się, ale on też upada pod zarzutem tego, że będzie to kosztowne i będzie nadmiernie biurokratyzowało służbę cywilną.

Kodeks etyczny służby cywilnej, który obowiązuje już od półtora roku, zawiera przepis, który może wreszcie doprowadzić do pewnych zmian. Nakazuje on członkom korpusu służby cywilnej nie dopuszczać do podejrzeń o związek interesu publicznego z prywatnym. Zobaczymy, na ile ten kodeks zadziała w postępowaniu dyscyplinarnym, ponieważ właśnie trafia do rzecznika dyscyplinarnego sprawa wysokiego urzędnika służby

cywilnej, którego prasa przyłapała na korzystaniu z udostępnionego przez firmę prywatną do rzekomego testowania samochodu tej firmy, w sytuacji, w której firma ta ewidentnie prowadzi interesy z zainteresowanym resortem. Będziemy mogli zatem przekonać się, na ile rzecznik dyscyplinarny i komisja dyscyplinarna potraktuje wykroczenie etyczne jako delikt dyscyplinarny.

Oprócz komisji Wicksa, dawniej Nolana, której pierwsze wyniki działalności miałem okazję obserwować jeszcze jako słuchacz Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, bo prawie w każdym miejscu wisi w niej zbiór zasad Nolana, znamy też inny przykład. Jest nim stanowisko kanadyjskiego rzecznika etyki publicznej powoływane w dosyć skomplikowanym trybie parlamentarnym. Może to byłoby rozwiązanie problemu, który zawsze się w Polsce pojawia, jako problem ciał kolegialnych. Takim ciałem jest Rada Służby Cywilnej i proszę sobie wyobrazić, że na szesnastu członków, ośmiu jest tam rekomendowanych przez poszczególne kluby parlamentarne. Dzięki temu wszystkie partie mają dostęp i wgląd w to, co się dzieje, ale kwestia transmisji do i od, to już odrębna sprawa. Zdarza się, że posłowie nieprzesadnie przejmują się uczestnictwem w tej Radzie. Pracując od kilkunastu lat w instytucjach państwowych mogę powiedzieć, że państwa nie zmienia się dotknięciem czarodziejskiej różdżki, ale właśnie zmianami instytucjonalnymi i może czasem trzeba byłoby się wycofać z obaw dotyczących mnożenia instytucji na rzecz tego, aby stworzyć małe, ale sprawne instytucje, których brakuje.

Piotr Koryś

Pan Pańków mówił o tym, że na poziomie centralnym partie polityczne są rozliczane przez wyborców, jednak trudno mówić o mechanizmie odpowiedzialności politycznej. Raczej partie rozlicza się z tego, że nie wypełniły obietnic, a dokładniej “gruszek na wierzbach”, które powiesiły na początku sprawowania władzy. Jakiś czas temu AWS, a teraz SLD nie ponoszą konsekwencji, albo przynajmniej w znikomym stopniu poniosły konsekwencje za afery, które stały się udziałem członków rządów czy administracji desygnowanych przez te partie. Dlatego sądzę, że mechanizmu odpowiedzialności politycznej nie ma zarówno na górze, jak i na dole. Jeżeli chodzi o gwałtowne zmiany na górze, to bez wątplenia sprzyjają one korupcji równie mocno jak to, co występuje na dole, czyli utrzymywanie się przez długi czas układów towarzysko-biznesowo-politycznych. Odnośnie rozmiarów korupcji, to nie mam pomysłu, jak to badać. Jak rozumiem, prowadzone są badania dotyczące postrzegania korupcji, ale nie mają one nic wspólnego z badaniem rzeczywistego poziomu korupcji. I tutaj nawiązując do stwierdzenia pani Hussein z NIK-u, moim zdaniem, badania nie pokażą również tego, czy korupcja jest akceptowana przez ludzi. Nie potrafiłbym skonstruować takiego badania, które rzeczywiście mogłoby pokazać na reprezentatywnej próbie, że w Polsce jest, lub nie ma przyzwolenia na korupcję. Wierzę, że to jest możliwe tylko w takich krajach, jak Bangladesz, gdzie korupcja jest już zupełnie naturalnym elementem kultury politycznej.

Moje doświadczenie z uniwersytetu uczy, że studenci bardzo łatwo pozwalają sobie na naruszenia wszelkich kodeksów moralnych i bardzo chętnie akceptują takie rozwiązania, jak ściąganie oraz przygotowywanie przez dziesięć lat przez wykładowców takiego samego egzaminu, w którym wszystkie odpowiedzi na pytania są znane. Doświadczenie, jeśli chodzi o młodzież, wykazuje, że przyzwolenie na zachowania, które się ocierają o korupcję, konflikt interesu, nepotyzm jest. Zachowania te są przyjmowane jako naturalne, pomimo że dochodzi do nich w szkołach, gdzie toczy się rywalizacja o zajęcie bardzo dochodowych stanowisk w najlepszych firmach. Dzieje się tak w miejscach, gdzie powinna być bardzo silna konkurencja, a co dopiero w takich, gdzie tej konkurencji nie ma.

Jeszcze jedna uwaga odnośnie roli NIK-u i wiarygodności prasy. Bez wątplenia to, co robi NIK jest bardzo ważne, ale istnieje pewne ograniczenie. Spraw jest bardzo dużo i nie wszystkimi NIK może się, a nawet nie wszystkimi powinien się zająć. Tutaj rola prasy jest bardzo poważna i bagatelizowanie tego, co robi prasa nie jest uzasadnione. Warto zwracać uwagę, co pisze prasa nawet, jeśli czasami ociera się to o pomówienia, dlatego że właśnie

prasa, jako czwarta władza, ten ostatni poziom kontroli, może mówić rzeczy, których się nie da do końca udowodnić. Odpowiedzialność polityczna często jest odpowiedzialnością za to, czego się ostatecznie dowieść nie da, jest odpowiedzialnością za wykroczenie przeciwko normom moralnym, a nie normom prawnym i żadne kontrole NIK-u tego nie pokażą. I chyba nie o to chodzi. NIK nie jest inkwizycją, tylko instytucją państwa demokratycznego i w tym sensie prasy nie zastąpi.

Dr Richard Jarvis

Chciałbym wyjaśnić parę kwestii. Tak naprawdę pojawiłem się przed państwem, aby podzielić się doświadczeniami brytyjskimi i oczywiście doświadczeniami samej Komisji. W mojej prezentacji stwierdziłem, że skład i charakter samej Komisji są tworam typowo brytyjskimi. Nie zamierzam Państwa nakłaniać do tego, aby bezpośrednio to brytyjskie doświadczenie przeszczepiać na grunt polski. Ponadto padły tu słowa nt. nadmiernej regulacji, Komisja zresztą też się tym zajmuje. Mamy np. takie niewielkie rady, które wydają niewielkie pieniądze, a jednak funkcjonują. Natomiast nie chciałbym Państwa pozostawić z wrażeniem, że cały obszar walki z korupcją jest nacechowany nadmierną regulacją, bo jest to, po prostu, nieprawda. Natomiast Komisja uważa za bardzo istotne, aby rozważać właściwie wszelkie obawy i sugestie, dotyczące ewentualnego zaistnienia korupcji, stąd też zajmujemy się bardzo wieloma obszarami, między innymi sądownictwem.

Padło pytanie dotyczące metod zbierania materiału dowodowego przez Komisję. Komisja nie rozważa spraw indywidualnych, w związku z czym jej zadaniem nie jest zbieranie materiału dowodowego, aby przedstawić oskarżenia konkretnej osobie. Komisja zajmuje się określonym obszarem życia publicznego, czy też określonym zestawem spraw, żeby stwierdzić, czy w danym obszarze pojawiają się nadużycia, czy też może dojść do nadużyć. Czy faktycznie doszło do pewnych nadużyć, czy nie, jest kwestią mniejszej wagi. Chodzi o to żeby się zastanowić, czy jest jakaś luka w standardach, która umożliwiałaby nadużycie. Ze względu na to materiał dowodowy zbieramy w drodze wywiadów, rozmów z przedstawicielami działów zawodowych, czy też ministrami, po to żeby zebrać informacje, które są im dostępne na temat powszechności standardów. Prócz tego, sama Komisja zleca badania, na podstawie których zbiera się materiał dowodowy użyteczny dla nas. Dotyczy to takich sytuacji, kiedy rozważa się powiązania polityczne pomiędzy osobami sprawującymi funkcje publiczne po to na przykład, żeby zastanowić się, czy mieliśmy do czynienia z dużą grupą konserwatystów, którzy wspólnie utworzyli pewien lobbing na rzecz określonej sprawy. Nie zajmujemy się sprawami indywidualnymi, chociaż zjawiają się świadkowie, którzy opowiadają nam o tym, czy widzą luki w standardach. Nie jest to materiał dowodowy taki, jaki się stosuje w organach ścigania, nieco inne znaczenie tutaj ma ten termin. Procedura jest następująca: zbiera się materiał i publikuje raport, ale wszystkie udostępniane nam informacje także są publikowane. Komisja uważa, że to jest bardzo ważne zadanie i w przeszłości odrzucała oferty rządu, aby przekazywać pewne informacje podczas zamkniętych sesji.

Jeżeli chodzi o kontrolę zewnętrzną i ustanowienie pewnych ram, czy zasad etycznych, to w wyniku rekomendacji Komisji stworzono szereg stanowisk i ciał. Mamy np. komisję parlamentarną do spraw standardów oraz komisarza, który jest odpowiedzialny za rozstrzyganie spraw, przypadków nadużycia stanowisk, czy też niewłaściwego zachowania członków naszego parlamentu. Ponadto mamy jeszcze innego urzędnika, który dba, aby wszystkie procedury doboru, wyboru i nominacji osób na stanowiska publiczne odbywały się na podstawie kryteriów merytorycznych. Mamy także radę ds. standardów, której zadaniem jest rozpatrywanie zażaleń i skarg na przedstawicieli samorządów lokalnych.

Przejdę do poruszonej tutaj kwestii dotyczącej ciężaru dowodowego. Prawdą jest, że osoby sprawujące funkcje publiczne mają również swoje prawa. Natomiast należy się zastanowić nad środkami, które zostały wprowadzone z punktu widzenia niezależnego systemu nadzoru. Chodzi o to, że mają to być środki prewencyjne zapobiegające korupcji. Dla mnie byłoby obrażą, gdybym dostał propozycję gościny ze strony potencjalnego oferenta w przetargu. Nie tylko byłoby obrażą, ale naruszeniem moich zasad. Nie oznaczałoby to od razu korupcji, ale postawienie się w sytuacji, kiedy ktoś o korupcję mógłby mnie oskarżyć. Zawsze lepiej zapobiegać niż leczyć, a korupcję leczy się bardzo trudno.

Padło pytanie dotyczące roli Komisji ds. Audytu w Wielkiej Brytanii, czyli odpowiednika NIK-u. W tej chwili, autorzy rozważają pewne procedury, które zostały stworzone, aby zabezpieczyć określone standardy, jeżeli chodzi o zapobieganie konfliktom interesów, przyjmowanie prezentów, upominków określonej wartości, darowizn itp. W związku z czym, kiedy dochodzi do audytu określonego urzędu i rozważa się ryzyko potencjalnego oszustwa, nasza Komisja musi stwierdzić, czy istnieje np. system, który gwarantuje deklarowanie majątku, deklarowanie źródeł dochodu, czy istnieje jakiś rejestr imprez, które są organizowane przez firmy lokalne. Również w kontekście dat, czy takie imprezy firmowe są organizowane m.in. dla radnych lokalnych tuż przed ważnym przetargiem itd, itd. Chodzi o to, że Komisja musi się upewnić, że w urzędzie działa pewny system procedur. To daje pewien pogląd na to, czy dana instytucja publiczna jest zdrowa, czy też nie. Myślę, że to są podstawowe sprawy.

Prof. Zbigniew Hołda

Na jedną rzecz zwrócę uwagę, otóż pojawiły się różnice zdań czy społeczeństwo polskie jest skłonne tolerować korupcję. Pan marszałek odniósł się do kwestii motywów. Najpewniej tak jest, że w większości przypadków, jak już ktoś się w te praktyki korupcyjne wdaje, albo co najmniej je toleruje, to robi to bez szczególnego zadowolenia. Oczywiście bywają ludzie zmuszeni, tak to bywa. Wynika to z badań naukowych, doświadczenie potoczne też to pokazuje.

Gdy mówimy o instytucjach, to chciałbym wspomnieć o sądach, bo wydaje mi się, że jest to konkretny przykład. Po pierwsze, sądy są w Polsce o wiele ważniejsze, niż bywają w innych krajach, a stąd wynika ogromna rola zarówno polskich sądów, jak i sędziów. Pan min. Sadowski wspominał, że są różne powody, dla których nie objęto sędziów procedurą dopuszczenia do informacji niejawnych. Chodzi o to, żeby poddać tej lub podobnej procedurze okresowo wszystkich urzędujących sędziów po to, żeby sędziów skorumpowanych eliminować, a nie po to, żeby stwarzać kłopoty procesowe związane z obsadą sądu. Doskonale rozumiem, że z tych ponad dziewięć tysięcy orzekających sędziów i asesorów, zdecydowana większość nigdy w swojej sprawie nie zetknie się z tajemnicą objętą tą ustawą. Tylko chciałbym, żeby sędziowie byli na bieżąco poddawani takiej procedurze sprawdzającej, jakiej poddani są wysocy funkcjonariusze państwa, którzy są dopuszczani do tych tajemnic. Możemy inaczej nazwać tę procedurę, możemy skonstruować inną ustawę. Nie widzę nic złego w eliminowaniu z korpusu sędziów osób, co do których istnieją udokumentowane obawy.

Stan dzisiejszy jest niezwykle niekorzystny dla samych sędziów, bo nie ma procedury, która by na bieżąco sprawdzała coś, co nazwałbym nieskazitelnością charakteru, jak chce ustawa. Ale w odniesieniu do sędziów to znaczy także nieskazitelna rodzina, nieskazitelne kontakty. Na zakończenie opowiem taką anegdotę. Prasa lubelska pisze o tym, że policja i prokuratura okręgowa zamojska i policja na szczeblu Komendy Wojewódzkiej zorganizowały spotkanie informacyjne, na które zaproszono też grupę dziennikarzy. Spotkanie miało miejsce w pensjonacie na Roztoczu należącym, jak się okazało, do pana, który miewał kontakty z prokuraturą i policją, gdyż prowadzono przeciw niemu kilka umorzonych spraw. Komendant wojewódzki odpowiedział na zarzuty, że przecież ten człowiek jest osobą

niekaraną. Oni sami stworzyli sytuację, która rzuca na nich cień. Jest bowiem bardzo wiele pensjonatów na Rostoczu.

Grażyna Kopińska

Dzisiejsza dyskusja była dość szeroka i wielowątkowa. Myślę, że zgodziliśmy się wszyscy co do tego, że odpowiedzialność polityczną osoby publiczne ponoszą w Polsce za rzadko. Zgodziliśmy się również z tym, że są odpowiednie instrumenty prawne, dzięki którym można by ich do takiej odpowiedzialności pociągnąć. Zgodziliśmy się z tym, że za rzadko z nich korzystamy. Co do sposobów, jakimi można by zmusić siły polityczne, aby korzystano z tychże przepisów, nie mieliśmy jednego zdania. Padały propozycje zaostrzenia kontroli, powołania pewnych instytucji, które przeciwdziałałyby korupcji, wreszcie, padały również opinie, że ogromne znaczenie ma nastawienie społeczne do problemów korupcyjnych. Pewnie jednego prostego rozwiązania nie ma, ale niechby wynik tej dyskusji był taki, że nie warto z góry odrzucać wszelkich pomysłów na powołanie komitetu, komisji, czy jakiegokolwiek ciała tylko dlatego, że przysporzy ono mitręgi administracyjnej, bo niektóre instytucje, jak pokazuje przykład brytyjski, jednak się sprawdzają. Więc może warto pomyśleć jednak o stworzeniu podobnej instytucji u nas.