



Prof. Lena Kolarska – Bobińska
Instytut Spraw Publicznych

Państwo prawa - wyobrażenia i oczekiwania

Wystąpienie w czasie debaty
„Czy Polska jest państwem prawa”
Pałac Prezydencki
15 stycznia 2004 r.

Debaty publiczne nad stanem państwa i społeczeństwa, które odbywają się w Pałacu Prezydenckim, stanowią element szerszej dyskusji, toczącej się w Polsce od dłuższego czasu. Dlatego też moje wystąpienie będzie jeszcze jednym głosem w tej debacie, głosem socjologa, a nie prawnika.

W swoim wystąpieniu wysunę następujące tezy:

- 1.** Dotychczas socjologowie wskazywali, że choć zdaniem większości społeczeństwa demokracja funkcjonuje źle, to w Polsce mamy do czynienia z akceptacją jej reguł, z legitymizacją demokracji.

Wydaje się, że obecnie, po dłuższym okresie debaty i ujawnieniu niektórych patologicznych mechanizmów tworzenia prawa, rysuje się następujący obraz opinii publicznej: demokracja nie tylko działa źle, bo jej instytucje są niesprawne, ale też same reguły i zasady są tworzone w sposób patologiczny. Powstaje obraz

państwa zawłaszczzonego przez szeroko pojęte elity, które określają reguły gry zgodnie z interesami grupowymi, partyjnymi czy zawodowymi.

2. Tak zwana sprawa Rywina oraz tocząca się obecnie debata nad państwem prawa pozwoliły nazwać pewne patologiczne zjawiska, zdiagnozować je oraz ustalić ich przyczyny. Zło, które zostało nazwane, a przeciw któremu nie podjęto zdecydowanych, szeroko zakrojonych środków zaradczych może mieć siłę destrukcyjną, podważać dalszą wiarę w reguły demokracji. Dlatego sądzę, że czas dyskusji nad przyczynami patologii państwa prawa należy uznać za dobiegający końca, trzeba zaś rozpocząć długofalowe działanie naprawcze.

3. Beneficjenci przemian – tworząca się klasa średnia, która zwykle jest źródłem wartości oraz reprezentuje legalizm, w Polsce w coraz większym zakresie uczestniczy w zjawiskach patologicznych i wykazuje dla nich przyzwolenie. Źródłem zachowań psujących państwo nie jest więc tylko wąsko pojęta elita polityczna, ale także klasa średnia. Dlatego też podjęcie szeroko zakrojonych, a przede wszystkim konsekwentnych działań zaradczych, będzie bardzo trudne. Obecnie, choć wszyscy mówią o nagromadzeniu patologii i opisują je, to wskazują na jakichś „onych” winnych tego stanu. Nawet minister obecnego rządu pisze bezosobowo, że „od szeregu lat jesteśmy świadkami praktyk, które jako żywo przypominają czasy niesławnej nomenklatury”.

4. Na zakończenie, żeby nie tylko narzekać, chcę wysunąć pewne propozycje działań.

* * *

1) Większość Polaków łączy demokrację z państwem prawa i równością wobec prawa. Jak pokazują badania CBOS prowadzone w latach 2000 i 2003, równość wobec prawa oraz rządy prawa wymieniane są jako najważniejsze cechy demokracji. W ciągu tych trzech lat równość wobec prawa utrzymała się na pierwszym miejscu wśród najważniejszych zasad demokracji, a istotność rządów prawa nieco wzrosła.

Jednocześnie obie te zasady, będące treścią pojęcia „praworządność”, w opinii Polaków nie są realizowane. W 2003 roku tylko co trzeci badany (29%) uważał, że w Polsce wszyscy są równi wobec prawa, a dwie trzecie sądziło, że tak nie jest. Połowa (51%) Polaków wyrażała opinię, że w Polsce nie istnieją rządy prawa.

Przekonanie o nierealizowaniu najważniejszych zasad demokracji siłą rzeczy musi wpływać na ocenę całego systemu politycznego. Warto podkreślić, że poziom rozczarowania demokracją w Polsce nigdy nie był tak wysoki. Obecnie 71% obywateli nie jest zadowolonych ze sposobu, w jaki działa demokracja. Stan niezadowolenia narastał stopniowo, ale systematycznie przez ostatnich czternaście lat.

Niezadowolenie to jest powiązane z oceną kluczowych instytucji państwa prawa. Nigdy wcześniej oceny pracy władzy ustawodawczej nie były tak niskie jak pod koniec 2003 roku. Na początku transformacji aprobatę pracy Sejmu wyrażało 81% obywateli, obecnie zadowolonych z pracy Sejmu – czyli z tego, w jaki sposób pracuje się nad tworzeniem prawa – jest 13% Polaków. Towarzyszy temu głęboka nieufność wobec prawości parlamentarzystów. Ze stwierdzeniem, że „W Polsce, przekupując parlamentarzystów lub innych polityków, można spowodować

uchwalenie ustawy, zmianę prawa” zgadza się 59% badanych. Przekonanie o przekupności parlamentarzystów rozkłada się równomiernie pomiędzy osoby lepiej i gorzej wykształcone, zamożne i biedne. Można zatem stwierdzić, że jest to rodzaj wiedzy potocznej.

Polacy są również niezadowoleni ze sposobu wykonywania zadań publicznych. Powszechne jest przekonanie o sprzeniewierzeniu się administracji publicznej dobru wspólnemu na rzecz interesów partykularnych. W 1995 roku połowa społeczeństwa uważała, że wielu wysokich urzędników państwowych czerpie nieuprawnione korzyści z pełnionych funkcji publicznych, w 2003 roku sądziło tak już 71%. Rośnie też przekonanie o wykorzystywaniu stanowisk przez urzędników państwowych poprzez: załatwianie kontraktów, zamówień rządowych dla rodziny, kolegów, znajomych prowadzących firmy prywatne (w 1997 roku o istnieniu tego zjawiska przekonanych było 78% Polaków, w roku 2003 – 81%); branie łapówek za załatwienie sprawy (1997 – 72%, 2003 – 85%); obsadzanie krewnych, kolegów, znajomych na stanowiskach w urzędach, spółkach, bankach itp. (1997 – 69%, 2003 – 91%); wykorzystywanie pieniędzy publicznych na rzecz swojej partii (1997 – 56%, 2003 – 67%).

Podobnie jak w przypadku władzy ustawodawczej i wykonawczej, coraz gorsze oceny zyskuje system sprawiedliwości. W 1993 roku o pracy sądów dobrze wyrażało się 44% Polaków, a w 2003 roku z jakości pracy sądów zadowolony był tylko co piąty.

W stosunku do połowy lat dziewięćdziesiątych spada także uznanie społeczeństwa dla pracy Trybunału Konstytucyjnego. W 1995 roku z pracy Trybunału zadowolonych było 59%, w 2000 roku – 49%, a w 2003 roku – 38%. Niepokojąca jest jednak przede wszystkim wzrastająca liczba respondentów uchylających się od

oceny tej instytucji. Musi to świadczyć o coraz mniejszej obecności Trybunału Konstytucyjnego w świadomości Polaków.

Trudno jest wypowiadać się Polakom na temat działań Rzecznika Praw Obywatelskich – instytucji, do której, w myśl art. 80 Konstytucji, każdy ma prawo wystąpienia z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej. Towarzyszy temu zmniejszające się uznanie dla pracy kolejnych rzeczników.

Mamy zatem do czynienia z rosnącym brakiem zadowolenia ze sposobu funkcjonowania poszczególnych instytucji, którego nie można przypisać tylko złej sytuacji gospodarczej kraju. Towarzyszy temu narastające w ciągu czternastu lat przekonanie o zwiększającej się korupcji w Polsce. Już w 1991 roku 71% Polaków uważało, w roku 2001 – 93%, w roku 2003 – 91%. Łączy się z tym opinia, że działania podejmowane w celu zwalczania tego zjawiska są niewystarczające i nieefektywne. Już w 1991 roku sądziło tak 85% pytanych przez CBOS.

Spadek zaufania do państwa prawa jest więc procesem długotrwałym. Należy pamiętać także o tym, że obecna nieufność nie dotyczy jakiejś konkretnej instytucji – rządu czy parlamentu – ale wszystkich kluczowych instytucji państwa demokratycznego: Sejmu, administracji publicznej, sądów. Co więcej, dotyczy całej sfery publicznej. Można więc mówić o narastającej delegitymizacji ustroju.

Socjologowie podkreślają, że legitymizacja systemu zależy od efektywności działań instytucji oraz wiary w prawomocność procedur. Wydaje się, że na początku przemian niskie zadowolenie ze sposobu funkcjonowania demokracji było spowodowane między innymi efektami transformacji – koszt przejścia do nowego systemu dla wielu grup społecznych okazał się wyższy, niż się tego spodziewano.

Ocena instytucji publicznych uwarunkowana była przede wszystkim ich skutecznością – stąd przekonanie, że demokracja jest najlepszym ustrojem, choć źle u nas funkcjonuje.

Od drugiej połowy lat dziewięćdziesiątych, przede wszystkim za sprawą „dyskursu korupcyjnego”, na opinię Polaków o państwie i jego instytucjach wpływa już nie tylko wiedza codzienna, ale także informacje dotyczące procedur stosowanych przez funkcjonariuszy państwa, a ostatnio patologicznych metod tworzenia prawa. Wiedza o zakulisowych mechanizmach rządzenia przedostała się do wiadomości publicznej, stając się elementem obrazu instytucji demokratycznych i sposobu ich funkcjonowania. Okazało się, że nie tylko instytucje źle funkcjonują, ale też procedury są instrumentalnie traktowane przez elity. A ponadto tworzy je grupa, która (oprócz służby zdrowia) uznawana jest za najbardziej skorumpowaną.

Dzisiejsze postrzeganie państwa prawa przez społeczeństwo jest zatem szczególne, ponieważ wiąże się z przekonaniem o niespełnianiu dwóch wymienionych wyżej kryteriów: efektywności i proceduralnego. W 2003 roku tylko 31% Polaków twierdziło, że demokracja ma przewagę nad wszelkimi innymi formami rządów, a 40% zgadzało się ze stwierdzeniem, że „dla ludzi takich jak ja nie ma znaczenia, czy rządy są demokratyczne, czy niedemokratyczne”.

2) W przedstawianych diagnozach opis stopnia nasilenia zjawisk patologicznych jest zróżnicowany. Jedni autorzy mówią o głębokim lub „bezprecedensowym” kryzysie państwa (jak np. Arcybiskup Józef Życiński), inni – o „nagromadzeniu negatywnych efektów w warunkach ogólnie pozytywnych trendów” (jak np. Jerzy Woźnicki 2003). Odmiennie też diagnozowane jest źródło złego

funkcjonowania państwa prawa. Jego istota lokowana jest bądź w słabości instytucji – jak podkreślają Ireneusz Krzemiński (2003) czy Paweł Śpiewak (2003) – bądź w „niedostatkach czynnika ludzkiego”, jak pisze Piotr Sztompka (2003). Przedstawiciele pierwszego nurtu wskazują, że instytucje są źle zaprojektowane (czego dowodem jest zła ordynacja wyborcza) lub podkreślają zatarcie granic między własnością prywatną i publiczno-państwową, co ułatwia powstawanie grup oligarchicznych. Skutkuje to, według Edmunda Wnuka-Lipińskiego (2003), instrumentalizacją i „oligarchizacją prawa”. W sumie – nieskuteczne mechanizmy kontroli instytucjonalnej wraz z upartyjnieniem struktur i patologicznym wpływem grup interesu prowadzą do zawłaszczania instytucji i prawa.

Piotr Sztompka (2003) i dziennikarka Janina Paradowska (2003; 2004), którzy dostrzegają głównie niedostatki czynnika ludzkiego, reprezentują pogląd, że instytucje III Rzeczypospolitej zostały zaprojektowane właściwie, a ich złe funkcjonowanie jest wynikiem pazerności elit bądź niedostosowania społeczeństwa do demokracji. W Polsce panuje *etos władzy* zamiast *etosu obywatelskiego*, a państwem się włada, a nie rządzi.

W diagnozach obecnej sytuacji jako źródło zachowań patologicznych wskazywani są głównie politycy. Opinia publiczna podziela ten pogląd: polityka i urzędy centralne (oprócz służby zdrowia) to dziedziny najbardziej dotknięte korupcją. Czyli to „oni” – ci na samej górze – są winni psucia systemu. Przyjrzyjmy się deklarowanym postawom i zachowaniom szerszej grupy – rodzącej się klasy średniej, kadry kierowniczej, inteligencji, właścicieli firm, osób z wyższym wykształceniem.

3) W literaturze podkreśla się, że klasa średnia jest gwarantem demokracji i rządów prawa, wykazuje skłonność do legalizmu oraz jest źródłem wielu innych wartości leżących u podłoża ustroju demokratycznego. W Polsce, jak wiadomo, klasa średnia jest słaba i dopiero się kształtuje. Warto prześledzić jej postawy wobec niektórych zjawisk patologicznych oraz sposobów, w te postawy ewoluowały w ciągu ostatnich czternastu lat.

Jak pokazują badania, na początku przemian osoby z wyższym wykształceniem, kadra kierownicza oraz inteligencja przywiązywały istotną, ale mniejszą niż reszta społeczeństwa, wagę do problemu korupcji w Polsce. Pod koniec lat dziewięćdziesiątych te właśnie grupy społeczne oraz osoby pracujące na własny rachunek najczęściej przyznają się do dawania łapówek oraz do tego, że znają ludzi, którzy je biorą. Na przykład w 1997 roku w całym społeczeństwie 20%, a wśród badanych z wyższym wykształceniem 37% stwierdziło, że w ostatnich czterech latach dało komuś prezent lub pieniądze, żeby załatwić lub przyspieszyć załatwienie jakiejś sprawy. W 2000 roku przyznało się do tego 38% kadry kierowniczej oraz inteligencji. Połowa członków tej grupy stwierdziła, że zna osobiście kogoś, kto bierze łapówki (dane CBOS). To samo dotyczy osób pracujących na własny rachunek. Jak pisze Anna Kubiak w raporcie Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego (2002): „[...] w tegorocznym badaniu przedsiębiorców można zaobserwować znaczny wzrost osobistej znajomości osób biorących łapówki – może to sygnalizować narastający kontakt z łapownictwem przedstawicieli tej grupy”.

Jednocześnie w wymienionych grupach występuje stosunkowo wysoki stopień tolerancji wobec sytuacji patologicznych: w badaniach z lat 1999 i 2000 ponad połowa przedstawicieli klasy średniej uważała, że dawanie łapówek jest w pewnych

sytuacjach usprawiedliwione. Jednocześnie tylko 36% osób z wyższym wykształceniem zgodziło się ze stwierdzeniem, że „nawet, gdyby zmuszała mnie do tego sytuacja, nie dałbym łapówki” (dane Instytutu Spraw Publicznych i Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego oraz CBOS).

Przyzwolenie czy też tolerancja klasy średniej wobec wielu zjawisk patologicznych miało też inny, niż moralny, aspekt. Sektor pozarządowy jest miejscem, gdzie działają studenci, przedstawiciele wolnych zawodów i sektora publicznego. Można by oczekiwać, że będąc źródłem legalizmu, klasa średnia przyczyni się do powstania szeregu instytucji czy rozwiązań wywierających nacisk na rządzących i kontrolujących ich dziania. Jednak w ciągu ostatnich lat funkcjonariusze sektora państwowego, przedstawiciele biznesu bądź wolnych zawodów, będąc często beneficjentami patologicznych układów, tolerowali je. W krajach nowych demokracji bardzo nieliczne są organizacje pozarządowe, które mają na celu kontrolę organów przedstawicielskich i rządzących, popularnych na Zachodzie tzw. *watchdogs*. W Polsce istnieje jedynie kilka takich organizacji, choć są one bardzo aktywne.

Tak więc grupa, która jest nosicielem wartości demokratycznych i legalizmu, która pełni rolę wzorcotwórczą i opiniotwórczą, należy nie tylko do najsilniej skażonej zjawiskami patologicznymi, ale też, ze względu na swoje interesy zawodowe czy grupowe, toleruje te zjawiska. Warto wskazać na kilka przyczyn tego stanu rzeczy.

Część klasy średniej uwikłana jest w instytucjonalne rozwiązania i sytuacje, które sprzyjają powstawaniu patologii (np. rozwiązania w służbie zdrowia, rodzący patologię styk instytucji państwowych i biznesu). Nasilaniu się zjawisk patologicznych sprzyja też niewątpliwie stagnacja gospodarcza. Grupy, które często szybko dorabiały się majątku, pozycji, własnych firm, nie chciały teraz tracić dorobku pierwszych lat

transformacji. Gdy w warunkach złej sytuacji gospodarczej konkurencja stała się trudniejsza, uciekały do różnych form zdobywania kontraktów, zezwoleń, zamówień.

Rozwojowi patologii sprzyjało przyzwolenie środowisk opiniotwórczych dla tego typu zjawisk, które istniało na początku transformacji. Traktowano je jako „produkt uboczny”, koszt konieczny transformacji. Owo przyzwolenie z czasem dotyczyło coraz większej sfery działań i zachowań oraz owocowało powstaniem całej ideologii usprawiedliwiającej korupcję, nepotyzm, lobbying, a także wykorzystywanie aparatu państwowego do celów politycznych czy wreszcie tworzenia prawa.

Oprócz atmosfery przyzwolenia warto podkreślić nikłe mechanizmy kontroli państwowej oraz społecznej w Polsce. Silny symboliczny wymiar uprawiania polityki znajduje odzwierciedlenie również w stosunku do prawa. Odnosi się wrażenie, że tworzenie prawa ma charakter zaklinalnia rzeczywistości, jest wartością samą w sobie, a nie służy regulacji wielu sfer życia. Zastępuje też politykę i rządzenie. Zamiast strategii, programów czy koncepcji powstają ustawy i przepisy, i nie jest już ważne, czy zostają one wdrożone oraz jak służą rozwiązaniu określonego problemu. Dlatego też tworzeniu, zmienianiu czy nowelizacji prawa w niewielkim stopniu towarzyszyły w Polsce mechanizmy weryfikujące efekty jego działania. Niewielki był też nacisk kładziony na mechanizmy wdrażające to prawo. Można przytoczyć wiele przykładów przepisów antykorupcyjnych, które zostały uchwalone, a następnie nie były przestrzegane (m.in. oświadczenia majątkowe). W efekcie w społeczeństwie wzmacniało się przekonanie, że ustalone reguły i tak nie są przestrzegane, co stanowiło jeden z podstawowych czynników podważających zaufanie do instytucji demokratycznych. Rodzi to poczucie apatii i brak nadziei na zmianę. Przekonanie, że

komisja śledcza badająca Rywina i tak nic nie rozstrzygnie i nie dojdzie prawdy dominowało w społeczeństwie od samego początku jej działania.

4) Wydaje się, że dzisiaj znaleźliśmy się w szczególnym momencie: z jednej strony od dłuższego czasu trwa debata, w której wyniku wiele przyczyn i skutków kryzysu państwa prawa zostało lepiej lub gorzej zdiagnozowanych i nazwanych. W społeczeństwie zaś mamy do czynienia z rosnącym brakiem wiary w tworzone reguły systemu demokratycznego.

Konieczne jest więc szukanie odpowiedzi na następujące pytanie: co i kto może zapoczątkować przemianę, co i kto zatrzyma tę spiralę ściągającą nas w dół. Niepodejmowanie działań, które mają na celu zahamowanie negatywnych zjawisk, niepokazanie społeczeństwu dróg naprawy wydaje się niebezpieczne, bo prowadzące do dalszej destrukcji autorytetu państwa. Najgroźniejszy bowiem jest moment, gdy wszyscy widzą, że król jest nagi, kiedy powtarza się, że sytuację trzeba zmienić i nic z tego nie wynika.

Zwykle w Polsce rozwiązuje się problemy w warunkach głębokiego kryzysu, gdy wymusza to sytuacja ekonomiczna bądź organizacje międzynarodowe. Kryzys państwa trudno przedstawić w postaci wymiernych wskaźników, tak aby wywołał falę działań naprawczych. Janina Paradowska (2004) pisze, że „[...] każdy wystawiony na widok publiczny przejaw nadużycia władzy ma dziś ogromną siłę rażenia. Coś się więc zmieniło na korzyść”. Rzeczywiście – siła rażenia jest ogromna, ale co z tego? Gdy jedni politycy są usuwani z partii za kontakty ze światem przestępczym i zaostrza

się proponowane w ustawie lobbingowej rozwiązania, jednocześnie trwa proces upolityczniania instytucji publicznych.

Tolerowanie patologii, które zostały głośno nazwane i opisane podważa wiarę nie tylko w efektywność instytucji demokratycznych, ale w same zasady systemu. Dlatego system musi pokazać zdolność do samooczyszczenia. Wydaje się jednak, że myśleniu o sposobie wyjścia z obecnej sytuacji towarzyszy bezradność. Padają propozycje od bardzo ogólnych do szczegółowych. Z jednej strony mówi się o potrzebie edukacji społeczeństwa, poprawy standardów i etyki w polityce, odblokowania potencjału samorządności, z drugiej zaś proponuje się zmianę ordynacji wyborczej czy inne zmiany prawno-instytucjonalne. Rację mają i ci, którzy pokładają nadzieję w edukacji, i ci, którzy chcą uprościć prawo oraz ulepszyć instytucje. Konieczne są działania krótko- i długofalowe. Poniżej chcę tylko podkreślić, kto mógłby być interesariuszem tych działań oraz jakie kroki można podjąć w najbliższym czasie.

Przede wszystkim sądzę, że właśnie beneficjenci systemu, osoby, które deklarują, że wiedzie im się dobrze, tworząca się klasa średnia, zaczyna być zainteresowana poprawą funkcjonowania państwa prawa. Jedni mają już ustabilizowaną pozycję zawodową i względy dobra ogólnego zaczynają dochodzić do głosu w ich myśleniu, podobnie jak legalizm, który został rozbudzony ujawnianymi aferami. Inni, jak przedsiębiorcy, zaczynają traktować podatek korupcyjny jako zbędny i zbyt kosztowny balast działalności. Jeszcze inni wstydzą się wizerunku naszego kraju, porównań Polski z Białorusią.

Afera Rywina niewątpliwie wywołała wstyd oraz wzrost poczucia poprawności politycznej. W 2003 roku wśród kadry kierowniczej oraz inteligencji wyraźnie zmalała

liczba osób, które przyznają się do kontaktów korupcyjnych. Już obecnie kilka organizacji pozarządowych (np. Transparency International, Program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego czy Instytut Spraw Publicznych) aktywnie i skutecznie działa na polu edukacji oraz tworzenia prawa antykorupcyjnego bądź monitorowania realizacji tej idei. Wspomagają je działania Banku Światowego i fundacji międzynarodowych. Coraz bardziej zainteresowane samooczyszczeniem, czy też porządkowaniem otoczenia prawnego, zaczynają być organizacje zrzeszające przedsiębiorców (np. Konfederacja Pracodawców Prywatnych). Straty z powodu złego wizerunku, wykonywanie zawodu, który jest postrzegany jako korupcjogenny powinny doprowadzić do wytworzenia silnych mechanizmów samooczyszczających również w korporacjach zawodowych. Potrafią one dziś skutecznie bronić interesów zawodowych swoich członków, ale to już nie wystarczy. Konieczne jest powiedzenie: „to również <<my>>”, zamiast jak dotąd: „to <<oni>>”. Politycy (jak wspomniany minister obecnego rządu), adwokaci czy lekarze nie mogą dłużej mówić: „to nie my, to <<czarne owce>>”. W ramach każdej korporacji należy podjąć konkretne działania, również we własnym, korporacyjnym interesie.

Można liczyć, że wraz ze zwiększającym się wzrostem gospodarczym i wejściem Polski do Unii Europejskiej nastąpi przyływ aktywności promodernizacyjnej i coraz więcej osób zechce poświęcić swój czas oraz zaangażować się w działania, które będą kształtowały i wywierały nacisk na organy władzy.

Działania oddolne jednak nie wystarczą. We wrześniu 2002 roku rząd przyjął półtoraroczny program antykorupcyjny, który rozpiął na działania wielu ministerstw i urzędów. Realizacja tego programu zakończyła się w 2003 roku i nie spełniła pokładanych w nim nadziei. Sejm powinien obecnie zobowiązać rząd do przyjęcia

nowego, wieloletniego programu antykorupcyjnego, którego realizację nadzorowałaby komisja powołana na wzór brytyjskiej Stałej Komisji ds. Standardów w Życiu Publicznym, kierowanej przez Lorda Nolana. Powołana po serii skandali przed rząd Johna Majora, komisja przez wiele lat oceniała w swoich regularnych raportach standardy i procedury życia obowiązujące członków parlamentu, ministrów, członków służby cywilnej, kadry kierowniczej, służby zdrowia i agencji rządowych. W Polsce taka pozaparlamentarna grupa osób cieszących się kompetencjami i zaufaniem mogłaby monitorować we współpracy z Najwyższą Izbą Kontroli, organizacjami pozarządowymi i innymi korporacjami realizację wielu uregulowań, które zostały przyjęte, a nie są przestrzegane, w tym tych dotyczących służby cywilnej, konfliktu interesów itp. Wskazywałaby na luki nie tylko w prawie, ale też związane z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości. Powstałoby więc ciało monitorujące nie tylko antykorupcyjną strategię rządową, ale sposób realizacji już istniejących przepisów, w tym standardy postępowania funkcjonariuszy państwowych. Raporty przedstawione Sejmowi wraz ze sprawozdaniem rządu z realizacji przyjętego programu powinny stanowić przedmiot corocznej debaty.

Członkowie sejmowej komisji śledczej badającej tzw. sprawę Rywina, jeśli ich dwuletnia praca nie okaże się porażką, mogą wystąpić do swoich ugrupowań z propozycją wynegocjowania wspólnego pakietu antykorupcyjnego, który, realizowany w dłuższej perspektywie, przetrwałby ten rząd i był kontynuowany przez następny. Może nadszedł już czas, by uznać, że czyste państwo jest sprawą równie ważną dla przyszłości Polski jak wejście do Unii Europejskiej i wymaga ponadpartyjnego porozumienia, którego realizacji przyglądałaby się polska Komisja Nolana. Obecnie kontrolna funkcja wyborów została osłabiona – kolejne ekipy, wiedząc, że odejdą za

rok, w pierwszej połowie kadencji nagradzają swoich zwolenników w wyborach i uczą się rządzenia, a w drugiej wykorzystują aparat państwowy do zapewnienia sobie przyszłości. Dlatego partyjną konkurencję trzeba uzupełnić o działania długofalowe oparte na politycznym konsensie.

Wiele osób pokłada nadzieję na naprawę państwa w Unii Europejskiej – w wyniku konieczności dostosowania prawa oraz instytucji do standardów europejskich, a także wpływu oraz nacisku pośredniego i bezpośredniego instytucji unijnych. Jak jednak pokazuje przykład Włoch, samo przystąpienie wejście do Unii Europejskiej nie musi wiele zmienić w jakości funkcjonowania instytucji demokratycznych czy wymiaru sprawiedliwości. Integracja stanowi przede wszystkim okazję, która może być wykorzystana bądź nie. Nacisk polityczny wywierany na kraje transformujące się, aby poprawiły standardy i instytucje wraz z wejściem do Unii osłabnie; znikną też raporty oceniające funkcjonowanie wielu sfer życia politycznego, które nie podlegają ocenie z punktu widzenia *aquis communautaire*. Hasła, programy i wieloletnie przekonywanie, że chcemy czystego państwa, a następnie upartyjnianie go od góry do dołu zakorzeniło postawy cynizmu, które tylko wieloletnie, konsekwentne i klarowne działania mogą nieco zmodyfikować. Jedynie łącząc siły społeczeństwa z działaniami władzy możemy odwrócić tę spiralę i zacząć powoli odzyskiwać zaufanie Polaków do własnego państwa.

BIBLIOGRAFIA

- Cimoszewicz W. (2004): *Państwo frustracji*, „Gazeta Wyborcza”, 3 stycznia.
Demokracja i polityka, Komunikat CBOS nr 1033, 7/16/93
Etyka elit politycznych, Komunikat CBOS nr 2378, 8/18/00
Korupcja i afery korupcyjne w Polsce, Komunikat CBOS nr 2554, 8/20/01
Korupcja, nepotyzm, nieuczciwy lobbying, Komunikat CBOS nr 3049, 1/6/04
Korupcja w życiu publicznym, Komunikat CBOS nr 2220, 11/2/99
- Krzemiński I. (2003): Wystąpienie na Konferencji Programowej Unii Wolności, 22 listopada 2003, Warszawa.
- Kubiak A. (2001a): *Korupcja w doświadczeniu codziennym. Raport z badań*, Fundacja im. Stefana Batorego i Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Kubiak A. (2001b): *Pacjenci i lekarze o korupcji w publicznej służbie zdrowia. Raport z badań*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Kubiak A. (2002): *Opinia publiczna i urzędnicy o korupcji w samorządach. Raport z badań*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa .
- Kubiak A. (2003): *Opinia publiczna i przedsiębiorcy o korupcji. Raport z badań*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Kurczewski J. (2000): *Praworządność*, w: *Encyklopedia socjologii*, Warszawa.
Ocena polskiej demokracji, Komunikat CBOS nr 2380, 8/21/00
Opinia publiczna o korupcji, Komunikat CBOS nr 0780, 8/7/91
Opinia społeczna o korupcji i aferach gospodarczych, Komunikat CBOS nr 0838, 3/1/92
O społecznym postrzeganiu korupcji, Komunikat CBOS nr 1772, 5/22/97
- Osiak M. (2000): *Postawy Polaków wobec korupcji*, Demoskop, Warszawa.
- Paradowska J. (2004): *Duszne klimaty*, „Polityka”, nr 2.
- Paradowska J. (2003): Wystąpienie na Konferencji Programowej Unii Wolności, Warszawa, 22 listopada 2003.
Polacy o demokracji, Komunikat CBOS nr 2987, 9/15/03
Polacy o korupcji, lobbingu i "kupowaniu" ustaw, Komunikat CBOS nr 2882, 2/20/03
Polacy o tzw. Sprawie Rywina w przededniu rozpoczęcia jego procesu, Komunikat CBOS nr 3031, 12/3/03
Prawo, jednostka, władza. Oczekiwania wobec prawa, Komunikat CBOS nr 1477, 11/7/95
Rozumienie, akceptacja i ocena funkcjonowania polskiej demokracji, Komunikat CBOS nr 2558, 8/27/01

- Rychard A. (2003): *Starzy aktorzy, nowe gry. Polskie instytucje w kryzysie*, „Więź”, nr 10.
- Sztompka P. (2003): *Diagnoza stanu systemu strojowego po 14 latach transformacji*, referat wygłoszony podczas konferencji w Pałacu Prezydenckim *Diagnoza stanu państwa i społeczeństwa polskiego po 14 latach transformacji*, 30 października 2003, Warszawa.
- Śpiewak P. (2003), *Koniec złudzeń*, Rzeczpospolita z dnia 23.01.2003
- Wnuk-Lipiński E. (2003): Wystąpienie na Konferencji Programowej Unii Wolności, 22 listopada 2003, Warszawa.
- Woźnicki J. (2003): Wystąpienie na Konferencji Programowej Unii Wolności, 22 listopada 2003, Warszawa.
- Życiński J. (2004): *Polska Rzeczpospolita Kastowa*, „Rzeczpospolita”, 10 stycznia