

Nastawienia prokuratorów wobec korupcji

1. Wstęp

W moich empirycznych analizach poświęconych zjawisku korupcji we współczesnej Polsce, kolejną serię stanowiły badania wśród prokuratorów, zrealizowane na przełomie czerwca i lipca 2005 roku. Wcześniej, również w ramach współpracy z Fundacją im. Stefana Batorego, przeprowadzałam badania ankietowe dotyczące poglądów, doświadczeń i nastawień wobec korupcji wśród lekarzy, urzędników gminnych, przedsiębiorców, posłów oraz ogółu Polaków¹.

Prokuratorzy odgrywają rolę szczególną przede wszystkim w zwalczaniu korupcji. Stan ich świadomości w odniesieniu do tego zjawiska, ich postawy, stopień determinacji są trudne do przecenienia, aby można było mówić o sukcesach w ograniczaniu korupcji. Ważne jest wobec tego również poznanie ich opinii i ocen dotyczących funkcjonowania samej prokuratury, instrumentów prawnych, instytucjonalnych i organizacyjnych, jakimi mogą dysponować.

W zrealizowanych badaniach starano się również sprawdzić, czy opinie i nastawienia prokuratorów są podobne, czy też różnią się od innych kategorii społecznych badanych wcześniej. Aby tę porównywalność osiągnąć, zastosowano taką samą procedurę, jak w poprzednich seriach badań. Do prokuratorów skierowano anonimową ankietę indywidualną. Realizatorzy badania (podobnie jak w poprzednich latach, badania w terenie realizował CBOS i jego pracownicy) po dotarciu do wylosowanego prokuratora wręczali mu ankietę z prośbą o jej wypełnienie w ich obecności, bądź też (jeśli w tym czasie nie było to możliwe) umawiali się z nim po odbiór kwestionariusza ankiety w dogodnym dla niego terminie. Przy odbiorze ankiety należało się upewnić, czy respondent-prokurator odpowiedział na wszystkie pytania, tzn. należało go poprosić, by sam sprawdził, czy nie pominął jakiegoś pytania, a następnie włożyć ankietę do czystej, nieoznakowanej koperty i w obecności respondenta zakleić ją.

Bardzo ważny był sposób doboru prokuratorów do badania. Starano się uzyskać losową reprezentację tej kategorii zawodowej, aby wnioski z badań można było odnosić do wszystkich prokuratorów. Badaną zbiorowość stanowili prokuratorzy prokuratur apelacyjnych, okręgowych i rejonowych – a więc mający „bezpośredni kontakt” z przestępczością

¹ Por. A. Kubiak, *Łapownictwo w świadomości i doświadczeniu potocznym Polaków*, Wyd. UŁ, Łódź 2003; A. Kubiak, *O korupcji urzędniczo-komercyjnej. Wyniki badań empirycznych*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2005, t. 8, nr 1; A. Kubiak, *Nastawienia wobec korupcji posłów IV Kadencji Sejmu RP*, [w:] *Moralność w polityce czy polityka w moralności*, D. Walczak-Duraj (red.), Wyd. Omega-Praxis, Pabianice 2005.

różnego rodzaju (dlatego też z badań wyłączono Prokuraturę Krajową – organ nadzorujący). Do badania zakwalifikowano wszystkie prokuratury apelacyjne (11) oraz dokonano losowania wśród prokuratur okręgowych i rejonowych – wylosowano 24 prokuratury okręgowe i 50 rejonowych – a w nich 200 prokuratorów.

2. Korupcja jako problem społeczny w opiniach prokuratorów

Analizując znaczenie zjawiska korupcji warto sprawdzić, jak jest ono postrzegane na tle innych ważnych problemów społecznych. W kolejnych seriach naszych badań prosiliśmy zatem respondentów o wskazanie z podanej listy pięciu, ich zdaniem najważniejszych, problemów współczesnej Polski. Zestawienie 1 (na następnej stronie) przedstawia wyniki z kolejnych lat, zarówno badań na próbie ogólnopolskiej, jak i poszczególnych kategorii społeczno-zawodowych.

Jak wskazują dane zawarte w zestawieniu, korupcja jako problem społeczny znacznie „zyskała” na znaczeniu. W opinii ogółu Polaków w ciągu ostatnich pięciu lat nastąpiło wyraźne przesunięcie korupcji zarówno pod względem ilości wskazań, jak i miejsca w hierarchii problemów – z pozycji VI na III/IV. W tegorocznych badaniach zarówno opinia publiczna, jak i prokuratorzy nadali korupcji taką samą wagę. Najwyższą rangę nadali korupcji badani przez nas w 2003 roku przedsiębiorcy – „potencjalne ofiary” korupcji, jak często postrzegają się oni sami, bądź „inicjatorzy korupcji”, jak postrzegają ich przedstawiciele ogółu Polaków.

Z e s t a w i e n i e 1. Najważniejsze problemy w Polsce

(dane w %)

	Próba ogólnopolska XI. 2001	Urzędnicy VI. 2002	Przedsiębiorcy VI. 2003	Posłowie VI. 2004	Próba ogólnopolska V. 2005	Prokuratorzy VII. 2005
Zatrudnienie i bezrobocie	83	93	71	82 ^I	87 ^I	75 ^I
Bieda	58	46	36	50	62 ^{II}	40
Przestępczość	57	47	46	48	50	48 ^V
Ochrona zdrowia	46	46	32	78 ^{II}	60 ^{III}	73 ^{II}
Renty i emerytury	42	41	29	40	53 ^{IV/V}	31
Korupcja	40	33 ^{VII}	61 ^{II}	69 ^{III}	53 ^{IV/V}	53 ^{III}
Szkolnictwo	29	32	21	21	24	28
Sytuacja w rolnictwie	26	36	10	13	14	5
Odpowiedzialność za błędy w rządzeniu	23	27	31	18	25	18
Słaby rozwój gospodarczy	23	32	51	13	19	26
Budownictwo mieszkaniowe	18	20	12	9	6	7
System podatkowy	17	18	61	22	16	50 ^{IV}
Prywatyzacja i reprivatyzacja	9	10	14	18	6	20
Wojsko i obronność	3	1	1	2	2	0
Stosunki gospodarcze z zagranicą	2	3	2	4	3	2

(Procenty nie sumują się do 100, gdyż respondent mógł wskazać 5 najważniejszych, jego zdaniem, problemów.)

We wskazaniach badanych prokuratorów – oprócz pełnej zgody co do najważniejszego dla wszystkich problemu (zatrudnienie i bezrobocie) – uderza, jak dużą wagę (jako niewątpliwi znawcy tej problematyki) przywiązują do systemu podatkowego. Większą nawet niż do przestępczości. Wskazywali na tę kwestię również charakteryzując dylematy etyczne w swojej pracy – prawo karno-skarbowe wymieniane było jako ten rodzaj przepisów, których stosowanie budzi szczególne kontrowersje.

Znaczenie korupcji w naszym życiu społecznym potwierdzają również odpowiedzi na pytanie, czy korupcja w Polsce jest problemem dużym, czy małym (dane zawiera zestawienie 2).

Zestawienie 2.

(dane w %)

<i>Jak P. sądzi, czy korupcja w Polsce jest problemem dużym, czy małym?</i>	Wskazania opinii publicznej według terminów badań						Wskazania posłów	Wskazania prokuratorów
	VII 1991	II 1992	VII 2000	VIII 2001	XII 2003	V 2004	VI 2004	VI/VII 2005
Bardzo dużym	33	49	46	68	65	75	47	40
Raczej dużym	38	37	40	25	25	20	46	51
Raczej małym	15	8	6	2	2	1	5	2
Bardzo małym	2	1	0	1	1	0	0,5	0
Trudno powiedzieć	12	5	8	4	7	4	1,5	7

Znakomita większość prokuratorów (91%) uważa korupcję za duży problem (w tym 40% za bardzo duży, a 51% za raczej duży). Z tym, że – podobnie jak badani w roku ubiegłym posłowie – również prokuratorzy nie nadają temu zjawisku aż tak wielkiego znaczenia, jak przeciętni Polacy badani przez CBOS, którzy o korupcji więcej wiedzą z przekazów medialnych, niż z własnych doświadczeń, czy też z ugruntowanych i udowodnionych informacji.

Istnieje bardzo interesująca i ważna zależność pomiędzy poglądami na wagę korupcji a miejscem zatrudnienia prokuratorów oraz ich poczuciem, iż w trudnych sytuacjach mogą liczyć na wsparcie ze strony zwierzchników. Otóż odsetki osób, które uważają, iż korupcja jest problemem bardzo dużym (40% wśród wszystkich badanych prokuratorów) wśród zatrudnionych w poszczególnych typach prokuratur są następujące:

- zatrudnieni w prokuraturach apelacyjnych – 30%
- zatrudnieni w prokuraturach okręgowych – 54%
- zatrudnieni w prokuraturach rejonowych – 35%

Również prokuratorzy, którzy deklarowali, iż w trudnych sytuacjach nie mogą liczyć na wsparcie swoich zwierzchników, zdecydowanie częściej twierdzą, że korupcja jest dużym problemem. Wśród deklarujących, iż raczej nie mogą liczyć na zwierzchników, odsetek stwierdzających, że korupcja jest problemem bardzo dużym wzrasta do 52%, a wśród deklarujących zdecydowany brak wsparcia ze strony zwierzchników aż do 91%.

Wskazując na dziedziny życia społecznego, w których korupcja występuje najczęściej, prokuratorzy są zgodni w swoich opiniach z ogółem Polaków. Jak widać w zestawieniu 3, za dziedzinę najbardziej zainfekowaną korupcją uznawana jest sfera działań polityków, działaczy partyjnych, radnych, posłów i senatorów.

Z e s t a w i e n i e 3. Dziedziny życia społecznego, w których – zdaniem badanych – korupcja występuje najczęściej

(dane w %)

	Data badania					
	Opinia publiczna				Posłowie	Prokuratorzy
	XI. 2001	VI. 2002	VI. 2003	VI. 2004	VI. 2004	VI/VII. 2005
Politycy, działacze partyjni, radni, posłowie, senatorowie	54	52	60	64	23 ^v	75 ⁱ
Służba zdrowia	47	42	43	37	63 ⁱ	68 ⁱⁱ
Urzędy centralne	38	29	37	39	41 ^{iv}	50 ^{iii/iv}
Sądy i prokuratura	36	33	33	42	51 ⁱⁱⁱ	1
Policja	30	23	25	21	19 ^{vi}	7
Urzędy gminne, powiatowe, wojewódzkie	28	25	29	29	56 ⁱⁱ	50 ^{iii/iv}
Firmy państwowe	13	12	11	11	14	12
Firmy prywatne	13	9	11	9	8	5
Szkolnictwo i nauka	6	8	4	5	3	5
Banki	6	3	5	4	4	5
Trudno powiedzieć	2	12	8	7	1	–

(Procenty nie sumują się do 100, gdyż respondent mógł wybrać nie więcej niż 3 dziedziny)

Z tą diagnozą nie zgodzili się tylko badani posłowie, postrzegając sądy i prokuraturę jako znacznie bardziej skorumpowane niż polityka. Z kolei prokuratorzy najbardziej zdecydowanie przeciwstawiają się przekonaniom o silnym skorumpowaniu ich instytucji. Tylko 1% z nich wskazał prokuraturę i sądy jako instytucje, w których korupcja występuje najczęściej.

3. Doświadczenia prokuratorów związane z korupcją

Prokuratorzy zawodowo zajmujący się zwalczaniem przestępstw, w tym korupcyjnych, stojąc na straży prawa, są dla rozpoznania tego zjawiska szczególnie ważną kategorią społeczno-zawodową. Jednocześnie wymaga się od nich nieskazitelności, przestrzegania prawa i lojalności wobec instytucji znacznie bardziej rygorystycznie niż od przedstawicieli innych profesji. Dlatego poznawanie ich doświadczeń związanych z korupcją przy pomocy metod socjologicznych jest szczególnie trudne. Temat ten, sam w sobie drażliwy, w przypadku prokuratorów staje się drażliwy jeszcze bardziej. Ważne było również ustalenie, tam gdzie nie dotyczyło to zagadnień specyficznych dla pracy prokuratorów, na ile ich doświadczenia związane z korupcją są podobne do doświadczeń innych badanych przeze mnie wcześniej grup społecznych. Interesowało mnie zatem „łapówkowe otoczenie” prokuratorów – czy w życiu prywatnym znają oni dawców i biorców łapówek. Okazało się, że pod tym względem prokuratorzy nie odbiegają od ogółu Polaków – dominują wśród nich osoby przyznające, iż znają osobiście 2–4 osoby (41% respondentów) lub nawet 5 i więcej osób (28%) biorących łapówki.

Prokuratorów pytaliśmy także, czy znają w życiu prywatnym osoby, które dają łapówki. Aż 37% badanych stwierdziło, iż zna takie osoby. Wśród nich 50% zna 2 – 4 takie osoby, 26% – 5 i więcej, 12% – 1 osobę, a 12% nie udzieliło odpowiedzi na to pytanie.

Deklarujący znajomość dawców łapówek również częściej wyrażają pogląd, iż korupcja w Polsce jest problemem bardzo ważnym (44% wobec 40% wśród ogółu badanych). Pogląd ten podzielają także znacznie częściej niż ogół badanych (55% wobec 40%) osoby, które deklarują znajomość wielu dawców (pięciu i więcej).

Bardzo ważnym elementem badań było ustalenie kontaktów z przejawami korupcji i z przestępstwami o charakterze korupcyjnym w pracy zawodowej badanych przez nas prokuratorów. Jak pokazują wyniki ankiety, ich zawodowe doświadczenia z podstawowymi przestępstwami o charakterze korupcyjnym są rozległe, choć zróżnicowane (dane liczbowe zawiera zestawienie 4).

Z e s t a w i e n i e 4. Odpowiedzi na pytanie, czy respondent w swojej praktyce prokuratorskiej kiedykolwiek oskarżał w następujących sprawach korupcyjnych

(dane w %)

	TAK	NIE	Brak odp.
• Przekupstwo	61	36	3
• Sprzedajność	28	60	12
• Płatna protekcja	35	55	10
• Defraudacja pieniędzy publicznych	38	52	10
• Pranie brudnych pieniędzy	5	79	16

Jak widać, w swojej praktyce zawodowej badani prokuratorzy najczęściej mieli do czynienia z podstawową formą łapownictwa. Zbiorczy indeks, który stworzono poprzez sumowanie jednoczesnego oskarżania w kilku typach spraw o charakterze korupcyjnym, pokazuje nam poziom doświadczenia naszych badanych z tego rodzaju przestępstwami.

I tak, w badanej zbiorowości występuje:

- 28% respondentów „o dużym doświadczeniu” (oskarżali co najmniej w trzech spośród wymienionych pięciu przestępstw korupcyjnych)
- 46% respondentów „o średnim doświadczeniu” (oskarżali w jednym lub dwóch spośród wymienionych pięciu przestępstw korupcyjnych)
- 26% respondentów „niedoświadczonych” (nie oskarżali w żadnym z wymienionych pięciu przestępstw korupcyjnych)

Postępowania te w sądach pierwszej instancji:

- wszystkie już zostały zakończone – 53%
- większość została już zakończona – 28%
- większość jeszcze nie została zakończona – 7%
- żadne nie zostało zakończone – 17%

W większości tych przypadków badani prokuratorzy odnieśli sukces – sąd przychylił się do wniosków oskarżenia i uzyskano wyroki skazujące:

- we wszystkich sprawach – 73%
- w większości spraw – 23%
- w mniejszości spraw – 2%
- w żadnej – 2%

Nasi respondenci są jednak dość sceptyczni, jeśli chodzi o wykrywalność i możliwość ukarania sprawców przestępstw korupcyjnych. Na pytanie, jaki procent przestępstw korupcyjnych zostaje ich zdaniem ujawniony, odpowiedzi były następujące (*dane w %*):

ujawnionych zostaje:

- do 5% przestępstw korupcyjnych – 35
- między 6% a 15% – 33
- między 16% a 50% – 30
- ponad 50% – 2

Nieco bardziej optymistyczne są ich oceny co do odsetka ujawnionych przestępstw korupcyjnych, które kończą się wyrokiem skazującym (*dane w %*):

- do 5% – 23
- między 6% a 15% – 12
- między 16% a 50% – 11
- między 51% a 80% – 23
- powyżej 80% ujawnionych przestępstw korupcyjnych – 28
- trudno powiedzieć, brak odpowiedzi – 3

Prokuratorzy uważają, że znacznie trudniej jest ujawnić przestępstwa korupcyjne, niż udowodnić już ujawnione przed sądem, zatem sobie przypisują większą skuteczność.

A jak widziana jest przez nich kwestia korupcji w samej prokuraturze? Nie są całkowicie bezkrytyczni wobec własnej instytucji. Podejrzenia o różne przejawy korupcji w prokuraturze za uzasadnione w bardzo dużym stopniu uznało 6% badanych, w niewielkim stopniu 54%, za nieuzasadnione 31% (9% nie miało zdania).

Istnieją ciekawe i znamienne zależności pomiędzy przekonaniem o stopniu skorumpowania prokuratury a innymi opiniami. Wzrastają odsetki osób przekonanych o dużym stopniu skorumpowania prokuratury (w całej zbiorowości 6%) wśród:

- osób o dużym doświadczeniu w prowadzeniu spraw korupcyjnych – 10%
- aktualnie prowadzących postępowania w sprawach o korupcję – 10%
- prokuratorów o najdłuższym stażu pracy (powyżej 16 lat) – 10%
- osób zdecydowanie źle oceniających zasady awansowania prokuratorów – 10%
- osób, które stwierdziły, iż w sytuacjach, gdy ich działanie może zagrażać interesom wpływowych osób czy grup, nie mogą liczyć na wsparcie swoich zwierzchników – 25%
- respondentów stwierdzających, iż korupcja w Polsce jest problemem bardzo dużym – 11% oraz, że w ostatnich latach rozszerza się – 11%

Pytaliśmy również, czy i jak często prokuratorzy w swojej pracy spotykają się z naciskami ze strony różnych osób lub instytucji, aby nie wszczynać śledztwa, umorzyć czy przewlekać postępowanie.

Sytuacje wywierania presji w kwestii niewłaściwego postępowania zdarzają się w świetle wypowiedzi badanych prokuratorów relatywnie rzadko. Znamienne jest, iż najbardziej nagannie zachowują się inni prawnicy – zwierzchnicy respondentów bądź adwokaci czy sędziowie – do kilkakrotnych lub wielokrotnych nacisków ze strony zwierzchników przyznało się 6% badanych, ze strony przedstawicieli innych zawodów prawniczych (sędziów, adwokatów) 9%, ze strony kolegów z pracy 3%.

Deklaracje o wywieraniu nieformalnych, nagannych nacisków na naszych respondentów występują z różną intensywnością na różnych szczeblach badanych prokuratur. Kilkakrotne naciski ze strony zwierzchników miały miejsce częściej w prokuraturach apelacyjnych (8%), a najrzadziej w rejonowych (3%). Natomiast wielokrotne naciski ze strony zwierzchników występowały wyłącznie w prokuraturach rejonowych. Częściej niż pozostali (8%) kilkakrotne naciski ze strony przedstawicieli innych zawodów prawniczych deklarowali prokuratorzy zatrudnieni w prokuraturach okręgowych (13%).

Osoby, które stwierdziły, iż wywierano na nie naciski, również znacznie częściej niż ogół badanych stwierdzały, iż w trudnych sytuacjach nie mogą liczyć na swoich zwierzchników. W przypadku kilkakrotnego występowania nacisków ze strony zwierzchników (4% w zbiorowości ogółem) wśród prokuratorów deklarujących, iż raczej nie mogą liczyć na swoich zwierzchników odsetki te wzrastają do 25%, a wśród deklarujących, iż zdecydowanie nie mogą na nich liczyć, aż do 30%. Podobnie jest z naciskami ze strony kolegów z pracy. Badani, którzy sygnalizowali kilkakrotne naciski z ich strony (8% w zbiorowości ogółem) znacznie częściej (11%) stwierdzają, iż w trudnych sytuacjach nie mogą liczyć na swoich zwierzchników.

Wywieranie nacisków oddziałuje również na przekonania dotyczące stopnia skorumpowania prokuratury. W całej zbiorowości tylko 6% badanych wyraziło pogląd, iż podejrzenia o różne przejawy korupcji w prokuraturze są w dużym stopniu uzasadnione, ale wśród deklarujących kilkakrotne bądź wielokrotne naciski ze strony zwierzchników jest to odpowiednio 19% i 50%. Wśród deklarujących incydentalne naciski ze strony przedstawicieli innych instytucji zajmujących się zwalczaniem przestępczości jest to 63%, a wśród sygnalizujących kilkakrotne naciski ze strony kolegów z pracy jest to 38%.

4. Antykorupcyjne instrumenty prawne w ocenie prokuratorów

Działalność zawodowa prokuratorów jest jednym z najważniejszych czynników w zwalczaniu korupcji. Panuje jednak dobrze ugruntowane przekonanie, że w Polsce, gdzie korupcja jest bardzo rozległa, silnie zakorzeniona w codziennych obyczajach, a normy i przepisy prawne są niestabilne, traktowane instrumentalnie i słabo zinternalizowane, aby ograniczyć korupcję, niezbędna jest silna determinacja, a przynajmniej wola polityczna. Badani przez nas prokuratorzy są dość sceptyczni w jej ocenie – 59% z nich stwierdziło, iż tej woli politycznej brakuje.

Jak, wobec tego, prokuratorzy oceniają instrumenty formalno-prawne, którymi dysponują w walce z korupcją? Generalnie jest to ocena pozytywna. Aktualnie obowiązujące przepisy Kodeksu Karnego dotyczące przestępstw o charakterze korupcyjnym jako zdecydowanie dobre oceniło 7%, jako raczej dobre 76%, raczej złe 10%, a zdecydowanie złe 4% (3% nie miało zdania).

Znacznie częściej, niż ogół badanych, jako raczej złe (12%) i zdecydowanie złe (8%) oceniają przepisy antykorupcyjne osoby wyrażające pogląd, iż korupcja w Polsce jest problemem bardzo dużym. Również prokuratorzy, którzy aktualnie prowadzą śledztwa i postępowania przygotowawcze w sprawach o korupcję, częściej (11%) niż pozostali uznają je za zdecydowanie złe. Na częstszą zdecydowanie negatywną ocenę tych przepisów wpływa również przekonanie, iż podejrzenia o skorumpowanie prokuratury są w wysokim stopniu uzasadnione (10%).

Natomiast zdecydowanie dobrą ocenę przepisom antykorupcyjnym najczęściej dają prokuratorzy okręgowi (12%), następnie apelacyjni (10%), a najrzadziej rejonowi (5%).

Pozytywną ocenę większości badanych prokuratorów uzyskało odstąpienie od karania osoby, która przyznała się do przekupstwa. Oceniło je jako zdecydowanie właściwe 22%, raczej właściwe 46%, raczej niewłaściwe 18%, zdecydowanie niewłaściwe 9% (5% nie miało zdania). Odstąpienie od karania osoby, która przyznała się do przekupstwa, mające

na celu złamanie solidarności w interakcji łapówkowej, jako zdecydowanie właściwe częściej, niż ogół badanych (22%), uznają respondenci:

- zdecydowanie dobrze oceniający aktualnie obowiązujące w Kodeksie Karnym przepisy dotyczące przestępstw korupcyjnych (58%)
- wyrażający pogląd, iż korupcja w Polsce jest problemem bardzo dużym (27%)
- mający duże doświadczenia w prowadzeniu spraw korupcyjnych (39%)
- aktualnie prowadzący śledztwa i postępowania przygotowawcze w sprawach korupcyjnych (34%)
- wyrażający pogląd, iż istnieje zdecydowana wola polityczna zwalczania korupcji (41%).

Badani prokuratorzy w zdecydowanej większości (76%) uznają, iż odstąpienie od karania osoby, która przyznała się do przekupstwa, uczyni zwalczanie korupcji bardziej efektywnym.

Ten prawny instrument zwalczania korupcji w sposób zdecydowany częściej, niż ogół badanych (27%) popierają respondenci:

- bardzo dobrze oceniający aktualnie obowiązujące przepisy Kodeksu Karnego dotyczące przestępstw korupcyjnych (54%)
- uznający to rozwiązanie za zdecydowanie właściwe (79%)
- wyrażający pogląd, iż korupcja w Polsce jest problemem bardzo dużym (32%)
- doświadczeni w prowadzeniu spraw korupcyjnych (34%)
- aktualnie prowadzący śledztwa w sprawach o korupcję (36%)
- pracujący w prokuraturach okręgowych (32%)
- wyrażający pogląd, iż istnieje zdecydowana wola polityczna zwalczania korupcji (48%).

Również w przekonaniu większości prokuratorów (64%) odstąpienie od karania osoby, która przyznała się do przekupstwa, może wpłynąć na ograniczenie korupcji.

Większość prokuratorów (59%) uznała, iż nie ma w Polsce woli politycznej zwalczania korupcji, ale rozwiązania prawne – przepisy kodeksu – oceniali pozytywnie. Większość uznała również, iż prokuratorzy w Polsce mają wystarczające instrumenty prawne, organizacyjne i administracyjne, by zwalczać korupcję: zdecydowanie tak uważa 10% badanych, raczej tak uważa 56%, raczej nie zgadza się z tym poglądem 19%, zdecydowanie nie zgadza się 12%, a 3% nie ma zdania.

Niezależnie od poglądów w kwestii, czy instrumenty, którymi dysponują prokuratorzy by zwalczać korupcję, są wystarczające, respondentów proszono o sprecyzowanie, jakie rozwiązania prawne, organizacyjne i administracyjne należałoby wprowadzić, aby skutecznie zwalczać korupcję. Ich odpowiedzi (często rozbudowane, wielowątkowe) zostały pogrupowane w następujące kategorie:

(% nie sumują się do 100, gdyż respondent mógł w swojej wypowiedzi wymienić kilka elementów)

1) poprawa jakości prawa – jasność, precyzja przepisów, uproszczenie procedur karnych i administracyjnych, jasność, precyzja reguł działania administracji, przejrzystość procedur (20%);

2) istniejące rozwiązania są wystarczające – należy tylko je egzekwować i konsekwentnie stosować (17%);

3) zaostrzenie kar – wyższe wyroki, konfiskaty majątku (17%);

4) wykorzystanie różnorodnych instrumentów „niekonwencjonalnych” – wręczenie kontrolowane, prowokacje, zwolnienie z tajemnicy służbowej (14%);

5) większa kontrola osób pełniących funkcje publiczne – zakaz prowadzenia działalności gospodarczej, lepsza kontrola oświadczeń majątkowych, zakaz zajmowania stanowisk (13%);

6) zwiększenie niezależności organów ścigania od władzy, polityki – kadencyjność prokuratorów, oddzielenie funkcji Ministra i Prokuratora Generalnego (8%);

7) poprawa działania i procedur aparatu skarbowego, udokumentowanie majątku, lepsza współpraca z aparatem skarbowym (7%);

8) wzrost nakładów na organa ścigania – więcej ludzi, sprzętu, lepsza łączność, informatyzacja (7%);

9) zmiany społeczne – zmiana mentalności ludzi, nieakceptowanie korupcji, podniesienie zarobków, poziomu życia (7%);

10) ograniczenie ingerencji w gospodarkę – mniejsza ilość koncesji, zezwoleń, uproszczenie procedur administracyjnych (3%);

11) inne odpowiedzi (5%);

12) trudno powiedzieć, brak odpowiedzi (13%).

Dominuje więc w propozycjach prokuratorów nastawienie na egzekwowanie bądź poprawianie różnych rozwiązań o charakterze prawnym. Równie istotny jest dla nich instytucjonalny status prokuratury – znakomita większość z nich (92%) wskazuje na potrzebę posiadania przez prokuraturę własnej niezależnej struktury organizacyjnej, a 86% nie aprobuje jej podporządkowania ministrowi sprawiedliwości².

5. Zakończenie

Podobnie jak ogół Polaków, również prokuratorzy jako najbardziej skorumpowaną przestrzegają sferę działań polityków, działaczy partyjnych, posłów, senatorów, radnych (75% wskazań).

Drastyczna rozbieżność w poglądach między ogółem Polaków a prokuratorami występuje w ocenie poziomu skorumpowania sądów i prokuratury – w opinii publicznej te właśnie instytucje uznawane są (obok służby zdrowia) za najbardziej skorumpowane na II/III miejscu (42% wskazań), natomiast prokuratorzy zdecydowanie nie akceptują takiej oceny (1% wskazań).

Prywatne „otoczenie korupcyjne” prokuratorów jest natomiast podobne do otoczenia ogółu Polaków (23% spośród nich deklaruje, iż w życiu prywatnym zna osoby, które biorą łapówki).

W pracy zawodowej badani przez nas prokuratorzy mają rozległe doświadczenia jako oskarżyciele w sprawach o przekupstwo (61%), sprzedajność (28%), płatną protekcję (35%), defraudację pieniędzy publicznych (38%). Aktualnie śledztwa, postępowania przygotowawcze w sprawach korupcyjnych prowadzi 20% spośród nich.

² Por. S. Wronkowska, *Kilka uwag w sprawie funkcjonalności i dysfunkcjonalności Konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, z. 1; R. Kmiecik, *Uwagi krytyczne o trybie przygotowania i uchwalenia ustawy zasadniczej w związku z uchwaleniem projektu Konstytucji RP z 16 stycznia 1997*, „Annales” UMCS 1997, vol. XLIV, sec. G; S.J. Jaworski, *Konstytucjonalizacja prokuratury – problem nadal aktualny, czy już definitywnie zamknięty?*, [w:] *Konstytucja – ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, Trybunał Konstytucyjny – Wydawnictwa, Warszawa 1999; S. Iwanicki, *Prokuratura w nowej Konstytucji*, „Prokuratura i Prawo” 1995, nr 2.

Prokuratorzy są bardzo sceptyczni w ocenie ilości ujawnianych przestępstw korupcyjnych – 68% uważa, że ujawnionych zostaje co najwyżej 15% z nich. Są też bardzo rygorystyczni w ocenie zjawiska korupcji – silne moralne potępienie łapownictwa wyraża 77%, odrzuca jakąkolwiek tolerancję i akceptację łapownictwa ze względów praktycznych 78% badanych prokuratorów.

Nasi respondenci nie są bezkrytyczni w ocenie własnej instytucji – 6% stwierdziło, iż podejrzenia o różne przejawy korupcji w prokuraturze są uzasadnione w wysokim stopniu, a 54% – że w stopniu niewielkim. Blisko jedna trzecia uważa jednak, że podejrzenia te nie mają żadnego uzasadnienia.

Badani prokuratorzy stwierdzili również, iż rzadko poddawani są nieformalnym naciskom, aby nie wszczynać śledztwa, umorzyć postępowanie bądź przewlekać je – 12% stwierdziło, iż wywierali na nich nacisk zwierzchnicy, 11% – że przedstawiciele innych zawodów prawnych (sędziów, adwokatów), 5% – że koledzy z pracy, a po 4% przedstawiciele władz lokalnych, przedstawiciele partii politycznych, Kościoła, a także innych instytucji zwalczających przestępczość.

Większość badanych prokuratorów (79%) wyraziła również przekonanie, że może liczyć na wsparcie swoich zwierzchników, gdy ich zawodowa działalność naruszy interesy i zagrazi wpływowym osobom czy grupom.

Prokuratorzy w większości pozytywnie oceniali aktualnie funkcjonujące instrumenty prawne zwalczania korupcji: za dobre uznaje aktualne przepisy Kodeksu Karnego 83%, za właściwe uznaje odstąpienie od karania osoby, która przyznała się do przekupstwa 68%, a 76% uważa, iż przyczyni się to do bardziej efektywnego zwalczania korupcji.

Natomiast ogólna ocena roli i sposobu funkcjonowania prokuratury jest negatywna. Połowa badanych prokuratorów uważa, że w ostatnich latach rola prokuratury uległa marginalizacji, a znakomita większość z nich (86%) nie akceptuje podporządkowania prokuratury rządowi za pośrednictwem ministra sprawiedliwości i postuluje niezależność prokuratury od politycznej władzy wykonawczej.

Attitudes towards Corruption among Prosecutors

Summary

The 2005 survey among prosecutors in Poland disclosed their extensive experience with graft, venality, patronage, embezzlement of public funds and other corrupt practices. Their scepticism about the corruption detection rate is above average: 68% of the respondents believe that no more than 15% of the offences are disclosed. The surveyed prosecutors are concerned about corruption within their occupational group: 60% of the respondents believe that the allegations about corruption among prosecutors are well-founded. Nevertheless they share the general opinion that the political milieu is most severely affected by corruption.