

Sejmowa debata nad utworzeniem Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Między postępowaniem racjonalnego ustawodawcy a populizmem penalnym¹

Mateusz Kolaszyński

W literaturze przedmiotu można się spotkać z tezą, że elementy zjawiska określanego jako populizm penalny były widoczne w V kadencji Sejmu (Czapska & Waltoś, 2007: 404; Kaczmarek, 2007–2008: 519–531). Zasadne wydaje się zweryfikowanie tej tezy na przykładzie procesu tworzenia Centralnego Biura Antykorupcyjnego (dalej: CBA). Powołanie instytucji wyspecjalizowanej w zwalczaniu korupcji metodami charakterystycznymi dla służb specjalnych i policyjnych wydaje się ewenementem przynajmniej na skalę europejską, co skłania do zastanowienia się, czy argumenty projektodawców za powołaniem tej służby były racjonalne, czy też można odnaleźć w nich elementy populizmu. Taki racjonalizm ustawodawcy jest szczególnie uzasadniony w sytuacji przyznania organowi państwa uprawnień, które pod względem ingerencji w prawa i wolności jednostki przekraczają czasem nawet kompetencje policji.

W artykule rekonstruowano debatę prowadzoną w Sejmie pod kątem poruszanych zagadnień dotyczących zwalczania korupcji i reformy służb specjalnych. Przytoczone zostały prezentowane przez posłów argumenty w newralgicznych kwestiach dotyczących powołania nowej formacji. Jedyne w wąskim zakresie przedstawiono obrady komisji parlamentarnych (sejmowych i senackich) oraz obrady prowadzone w Senacie. Analizie poddano sprawozdania składne na plenum Izby z posiedzeń tych komisji, łącznie ze sprawozdaniem dotyczącym poprawek Senatu. Takiego ograniczenia poruszanej problematyki nie można tłumaczyć jedynie wymogami objętościowymi artykułu. Należy zwrócić uwagę na

¹ Praca powstała w wyniku realizacji projektu badawczego o nr 2012/05/N/HS5/02373 finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki.

to, że z jednej strony to debaty prowadzone na forum pierwszej Izby są najczęściej transmitowane przez środki masowego przekazu i to tutaj można w największym stopniu spodziewać się wypowiedzi o populistycznym charakterze, z drugiej strony najważniejsze kwestie merytoryczne związane z projektem ustawy muszą zostać przedstawione na plenum Izby. Pozycja ustrojowa Sejmu sprawia, że to właśnie ten organ podejmuje ostateczną decyzję należącą do władzy ustawodawczej w kwestii uchwalanych ustaw. Niebagatelne znaczenie ma to, że prace podkomisji, także tej, która rozpatrywała projekt ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, nie są protokołowane.

W prowadzonych rozważaniach istotne jest na początku określenie cech charakterystycznych dla populizmu i tych znamionujących postępowanie racjonalnego ustawodawcy. Populizm jest pojęciem wieloznacznym. Za wystarczające na potrzeby tego opracowania można uznać rozumienie populizmu jako sposobu zdobywania i utrzymania poparcia wyborczego z wykorzystaniem demagogii. W tym znaczeniu jest to metoda zjednywania elektoratu przez partie polityczne za pomocą określonych haseł, które razem stanowią system wartości i idei określanych w literaturze jako matryca populizmu (Marczewska-Rytko, 2011: 29–31).

Na taką matrycę składa się kilka elementów właściwych dla populizmu. Przede wszystkim charakterystyczne dla populistycznych haseł jest zabieganie o poparcie „zwykłych ludzi” – to ich instynkty i życzenia mają zapewnić podstawową legitymację działań politycznych. W kwestii zwalczania przestępczości w populistycznym dyskursie dominują odwołania do ludzkich lęków i poczucia zagrożenia, brak konkretnych programów i unikanie merytorycznych dyskusji. Zamiast tego populiści oferują wyborcom bardzo proste rozwiązania ich problemów, posługując się chwytliwymi hasłami oraz operując symbolami, często tworząc mity polityczne oraz czarno-białe schematy. Warto podkreślić antyintelektualną wymowę takich wypowiedzi i zawarty w nich „antyelityzm”. Nie pozostawiają one bowiem przestrzeni na dyskusję i racjonalną analizę, odwołując się raczej do moralności i zdrowego rozsądku. W tych wypowiedziach często zawarte jest roszczenie do wspierania „zwykłych ludzi” w konfrontacji z zepsutymi elitami ekonomicznymi i politycznymi (Dzwończyk, 2000: 10–30).

Działalność racjonalnego ustawodawcy polega z kolei na pogłębionym poznaniu rzeczywistości, którą chce w sposób celowy ukształtować. W przypadku strategii przeciwdziałania korupcji na etapie jej stanowienia wymagane będzie zatem między innymi uwzględnienie wiedzy o strukturze i dynamice tego rodzaju przestępczości, o jej uwarunkowaniach, a także o skuteczności środków, które miałyby służyć jej zapobieganiu. Oczywiście w państwie demokratycznym racjonalny ustawodawca uwzględnia stanowisko opinii publicznej. Nie oznacza to jednak, że zawsze ulega jej naciskowi. Cięży bowiem na nim również obowiązek kształtowania prawidłowych ocen i wyobrażeń społecznych o działaniu dobrego prawa, zwłaszcza gdy istniejące w tej mierze odczucia społeczne okazałyby się zbyt rygorystyczne. Tworzenie prawa postrzegane i określane jako proces

racjonalny wymaga od władzy publicznej intelektualnej otwartości oraz gotowości do wymiany poglądów z przedstawicielami środowisk, które profesjonalnie – czy to od strony teoretycznej, czy praktycznej – zajmują się szeroko kwestiami stanowiącymi przedmiot regulacji. Zwykle przygotowywanie wstępnych projektów powierza się ekspertom, doświadczonym specjalistom praktykom albo wybitnym teoretykom prawa (Kaczmarek, 2007–2008: 522–523).

Ten rozdział między zwalczaniem przestępczości za pomocą populistycznych haseł i racjonalnych metod dobrze oddają dwie możliwe strategie walki z przestępczością wskazane przez Jana Widackiego. Pierwsza polega na wykorzystaniu strachu przed przestępstwem, a nawet próbie jego eskalacji. Takie działanie ma wywołać dające się przewidzieć oczekiwania społeczne, którym następnie należy wyjść naprzeciw, głosząc odpowiednie hasła wyborcze. Zapewnia to dużą popularność społeczną, przekładaną na liczbę głosów uzyskanych w wyborach. Jest to jednak polityka krótkowzroczna i w dłuższej perspektywie nieskuteczna. Druga strategia zakłada przeciwstawienie się opinii publicznej, co nie jest rzeczą prostą, a w kampanii wyborczej niesie z sobą oczywiste ryzyko. Strategia ta wymaga zbudowania kompleksowego programu, którego celem będzie z jednej strony przedstawienie społeczeństwu rzeczywistego obrazu (w tym wypadku korupcji), z drugiej – działania nastawione na zahamowanie wzrostu tego rodzaju przestępczości. To pierwsze oczekuje zarówno właściwej polityki informacyjnej (także medialnej), wyjaśniającej rzeczywiste przyczyny przestępczości i wskazującej sposoby ich ograniczania, jak i podejmowania działań prewencyjnych. Do realizacji tego drugiego konieczna jest gruntowna reorganizacja wymiaru sprawiedliwości, rzeczywistego usprawnienia policji i rozbudowy instytucji działających na rzecz wymiaru sprawiedliwości. Na koniec wymaga to również skoordynowanych działań administracji rządowej i samorządowej oraz licznych organizacji pozarządowych na rzecz eliminacji przyczyn przestępczości (Widacki, 2002: 98–99).

Odnosząc wymienione strategie do kampanii wyborczej z 2005 roku, należy stwierdzić, że żadna z partii politycznych nie przedstawiła kompleksowego programu przeciwdziałania korupcji. Warto skrótkowo odnieść się do ogólnych prawideł tej kampanii. Na tle poprzednich kampanii wyborczych ta z 2005 roku skoncentrowana była w jeszcze mniejszym stopniu na programach partii politycznych (Markowski, 2006: 14). Jako przyczynę takiej tendencji podaje się w literaturze ogromne znaczenie mediów i badań opinii publicznej. Ta dominacja sprawiła, że rozbudowane programy wyborcze często zostawały zepchnięte na margines, ustępując miejsca hasłom, sloganom i skrótom (Sobolewska-Myślik, 2007: 97). W przypadku problemu zwalczania korupcji należy dodać, że IV kadencja Sejmu naznaczona była licznymi skandalami i oskarżeniami o korupcję, co przyczyniło się do utworzenia trzech sejmowych komisji śledczych. Zamiast konkretnych odpowiedzi na temat źródeł nadużyć i proponowanych środków zaradczych opinia publiczna otrzymała

spektakl medialny, skoncentrowany na sensacyjnych i skandalizujących elementach roztrząsanych problemów. Działalność komisji okazała się prostym i skutecznym sposobem demontażu poparcia dla SLD (Markowski, 2006: 12). Ta konsekwentnie stosowana „strategia” nie zmieniła się podczas kampanii wyborczej, której główna debata zdaniem niektórych badaczy uległa zmianie w tygodniach poprzedzających wybory. Zmiana ta została określona jako proces przemiany PiS z typowej partii konserwatywnej w partię nacjonalistyczną, o populistyczno-nacjonalistycznym programie, przynajmniej na poziomie obietnic wyborczych (Markowski, 2006: 14). Można przytoczyć fragment programu tej partii dotyczący zwalczania korupcji, zresztą ze wszystkich partii to właśnie ta poświęciła temu zagadnieniu najwięcej miejsca:

Korupcja jest jedną z najpoważniejszych chorób toczących III Rzeczpospolitą. Jej rozmiary są olbrzymie. Szacujemy, że patologie gospodarcze przynoszą finansom publicznym wielomiliardowe straty. Jak pokazują różne afery, tak z początku zeszłej dekady, jak i z lat ostatnich, korupcja sięga w Polsce najwyższych szczebli władzy. Uważamy za niezbędne powołanie Urzędu Antykorupcyjnego. Będzie to elitarna formacja, specjalizująca się w zwalczaniu korupcji i wszelkiego typu nadużyć, wyposażona w możliwość prowadzenia działań operacyjnych. Urząd Antykorupcyjny będzie pierwszą służbą specjalną, która tak pod względem organizacyjnym, jak i personalnym nie będzie kontynuatką którejkolwiek z peerelowskich specuszeb (Prawo i Sprawiedliwość, 2005: 18).

W 2005 roku w związku z wygranymi przez PiS wyborami do Sejmu V kadencji pojawiła się możliwość wprowadzenia cytowanego wyżej programu wyborczego w życie.

Rządowy projekt ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym wpłynął do Sejmu 23 stycznia 2006 roku. Zdaniem projektodawców uzasadnieniem powołania nowej formacji było narastające zagrożenie korupcją. By dowieść takiej tendencji, powoływali się oni na raporty Transparency International, w których Polska plasowała się z roku na rok na coraz niższych miejscach (Projekt ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, 2006: 1). W uzasadnieniu stwierdzono, że na obecny stan rzeczy miało wpływ wiele czynników. Za decydujący uznano fakt, że walka z korupcją jest tylko jednym z całego katalogu zadań postawionych przed formacjami mającymi przeciwdziałać temu zagrożeniu (Projekt ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, 2006: 2).

Zgodnie z powyższą diagnozą, powołując się jednocześnie na szereg przykładów z innych państw (m.in. Wielkiej Brytanii, Francji, Holandii, Singapuru oraz Hongkongu), argumentowano za powołaniem CBA – organu wyspecjalizowanego w zwalczaniu korupcji oraz mającego koordynować działania w tym zakresie innych polskich służb (Projekt ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, 2006: 5).

Zadania nowej służby miały się ogniskować wokół „(...) walki z nadużywaniem władzy i wykorzystywaniem uprzywilejowanej pozycji do osiągnięcia korzyści osobistych i majątkowych” (Projekt ustawy o Centralnym Biurze

Antykorupcyjnym, 2006: 5–6), co miało oznaczać wykrywanie przestępstw związanych z korupcją i wszystkich innych towarzyszących jej czynów zabronionych. Projekt niewiele mówił na temat uprawnień przyznanych funkcjonariuszom CBA w kontekście ingerencji w prawa i wolności jednostki. W sferze organizacyjnej autorzy projektu proponowali wprowadzenie kadencyjności szefa CBA, co miało zapewnić jego apolityczność. Status funkcjonariuszy nowej formacji miał natomiast być taki sam jak w wypadku Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Policji czy Straży Granicznej (Projekt ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, 2006: 10).

W Sejmie uzasadnienie projektu ustawy przedstawił Mariusz Kamiński – sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Zgodnie z zamysłem projektodawców CBA miało być nowoczesną, elitarną, budowaną od podstaw i wolną od spuścizny PRL służbą specjalną zwalczającą korupcję (Sprawozdanie stenograficzne z 10. posiedzenia Sejmu RP, 2006: 155)². Przedstawiając skalę zagrożenia korupcją, sekretarz stanu powołał się na badania CBOS przeprowadzone w grudniu 2005 roku na reprezentatywnej próbie dorosłych Polaków, w których 71% respondentów stwierdziło, że korupcja jest w Polsce bardzo dużym problemem, a 23% określiło ją jako problem raczej duży. Z badań tych, zdaniem przedstawiciela rządu, wynikało, że 94% Polaków uważa, że korupcja jest zjawiskiem „wszechogarniającym nasze życie publiczne”. Ponadto według organizacji „monitorujących łapówkarstwo” na świecie Polska, jak argumentował dalej minister Kamiński, „coraz bardziej pogrąża się w pladze korupcji”.

Obowiązkiem Sejmu jest zmienić tę „haniebną sytuację”, którą częściowo obnażyły działające w ubiegłej kadencji Sejmu komisje śledcze. Ukazały one bowiem (...) prawdę o naszym życiu publicznym – lwy warszawskich salonów i bohaterowie kolorowych pism okazywali się nędznymi aferzystami (Mariusz Kamiński, s. 156).

Mariusz Kamiński argumentował, że zwalczanie korupcji przez obecne służby jest zaledwie jednym z ich zadań, dlatego ich działania są nieefektywne. W związku z tym zwalczaniem korupcji w formie represji karnej powinna się zająć wyspecjalizowana w tym kierunku formacja. Za takim rozwiązaniem przemawiało też to, że tworzenie wyspecjalizowanych urzędów do walki z korupcją było tendencją ogólnoświatową. Powołując się na przykłady funkcjonujących na świecie urzędów antykorupcyjnych (Wielka Brytania, Holandia, Francja, Litwa, Łotwa, Rumunia, Hongkong, Singapur), minister zwrócił uwagę, że różny jest sposób ich funkcjonowania i usytuowanie w strukturach państwa. Jedne mają charakter informacyjno-analityczny, inne przykładają dużą wagę do działań edukacyjnych. Minister stwierdził, że w Polsce niezbędna jest jednak instytucja, która korupcję będzie zwalczać przede wszystkim na drodze represji

² W dalszej części tekstu w nawiasach okrągłych podano nazwiska osób wypowiadających się podczas debat parlamentarnych oraz stronę sprawozdania.

karnej. Podstawę tej tezy stanowiło założenie, że najlepszą formą prewencji jest skuteczna represja karna (por. Mariusz Kamiński, s. 156).

W dalszej części wystąpienia przedstawiciel rządu odniósł się do propozycji przyznania szerokich uprawnień CBA. Połączenie w ramach jednej służby wszystkich uprawnień przyznanych Policji i służbom specjalnym jego zdaniem miało pozwolić funkcjonariuszom Biura na osiągnięcie wysokiej skuteczności działań. Minister w swoim przemówieniu dostrzegł, że tak szeroko zakrojone kompetencje wiążą się z możliwością ingerencji w prawa i wolności jednostki. Zapewnił jednocześnie, że prawidłowe funkcjonowanie CBA w tym obszarze jest sprawą niezwykle istotną, o czym świadczą intencje rządu, aby „(...) służby w tej formacji nie mogli pełnić byli funkcjonariusze organów bezpieczeństwa PRL” (Mariusz Kamiński, s. 157). Gwarancją poszanowania praw i wolności człowieka miały stanowić też klauzule ograniczające oraz kontrola i nadzór nad CBA – w zarysie pokrywająca się z tą sprawowaną nad Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Mariusz Kamiński, s. 157). W swoim wystąpieniu minister niewiele miejsca poświęcił zadaniom powierzonym nowej formacji i jej strukturze organizacyjnym.

W wypowiedzi Mariusza Kamińskiego widocznych było wiele elementów charakterystycznych dla populizmu. Za przejaw zabiegów o zyskanie poparcia przeciętnego obywatela można uznać częste stosowanie języka potocznego, na przykład Transparency International została nazwana organizacją monitorującą łapówkarstwo na świecie. Widać też było odwoływanie się do ludzkich lęków i poczucia zagrożenia. Opinie respondentów, którzy uznali, że korupcja jest w Polsce problemem bardzo dużym (71%) i raczej dużym (23%), zostały nie tylko sprowadzone do wspólnego mianownika, ale jeszcze dodatkowo zwielokrotnione – korupcja stała się dla nich (94%) już nie tylko problemem dużym, ale wszechogarniającym. W przemówieniu zauważalne było występowanie przeciwko elitom, przy czym za te uznano przedstawicieli obozu politycznego rządzącego w poprzedniej kadencji Sejmu. Mariusz Kamiński zaproponował także prostą receptę na rozwiązanie problemu korupcji w Polsce. Temu zadaniu miałyby podołać elitarna służba specjalna działająca za pomocą represji karnej.

W trakcie debaty nad omawianym projektem posłowie wypowiadający się z aprobatą o projekcie mówili przede wszystkim o potrzebie zastosowania pilnych i radykalnych środków w zwalczaniu korupcji. Zdaniem Krzysztofa Filipka „obecny stan korupcji wymaga[ł] natychmiastowych, radykalnych, nadzwyczajnych i skutecznych środków” (Krzysztof Filipek, s. 161–162). W innej wypowiedzi powołanie nowej instytucji zostało określone jako „nagła powinność państwa”, jako „imperatyw, warunek *sine qua non* odbudowy nadziei i wiary w prawo i praworządność, niezbędny warunek naprawy państwa” (Czesław Hoc, s. 170). Powołanie kolejnej służby miało być ponadto podyktowane tym, że korupcja zapleniła się w aparacie ścigania i wymiarze sprawiedliwości (Robert Strąk, s. 164–165). Sama zaś korupcja, jak twierdził Przemysław Gosiewski, była

nierozerwalnie związana z innym zjawiskiem, jakim był postkomunizm³. Projekt ustawy miał natomiast zajmować ważne miejsce w odnowie moralnej władzy. Starając się dociec tego, jaki był cel krytyki owego projektu, poseł zastanawiał się, czy u jej podstaw leżą „względy natury grupowej” oraz obawy przed skutkami wykrycia sprawców wielu afer w Polsce, takich jak afera paliwowa, lekowa i inne (Przemysław Gosiewski, s. 158–159).

Krytyka rządowego projektu ustawy koncentrowała się między innymi na podważaniu skuteczności zwalczania korupcji przez represję karną. Julia Pitera wskazywała, że przeciwdziałanie temu zagrożeniu wymaga przede wszystkim działań prewencyjnych i edukacyjnych. Zdaniem posłanki:

(...) nawet najlepiej wymyślona i zorganizowana instytucja, pomyślana jako panaceum, pozostanie bezsilna, aż wreszcie skoncentruje się na rozbudowywaniu swoich struktur i oczywiście będzie pochłaniać coraz większe środki, powiększając – zamiast zmniejszać – straty (Julia Pitera, s. 159–161).

Walka z korupcją według części posłów wymagała rozwiązań systemowych, poprzedzonych rzetelną analizą źródeł tego zjawiska (m.in. Krystyna Łybacka, s. 178; Wiesław Woda, s. 165–167; Henryk Siedlaczek, s. 169–170). Zastrzeżenia posłów budziła konieczność powołania kolejnej służby uprawnionej do działań operacyjnych, co mogło doprowadzić do jeszcze większego chaosu kompetencyjnego (Sebastian Karpiniuk, s. 185; Andrzej Grzyb, s. 177; Ryszard Kalisz, s. 162–164). Jednocześnie powołanie CBA mogło być odebrane jako brak zaufania do instytucji do tej pory zajmujących się przeciwdziałaniem korupcji. Instytucji, które zdaniem części oponentów lepiej było doskonalić, wyposażając je w nowe narzędzia, także finansowe, niezbędne do sprawnego działania (Stanisław Wziątek, s. 174).

Wątpliwości niektórych posłów budziło niedookreślenie w projekcie ustawy kompetencji nowej formacji. Przejawiało się ono w braku definicji materialnej przestępstwa korupcyjnego i przestępstw godzących w podstawowe interesy ekonomiczne państwa, co teoretycznie umożliwiało arbitralne rozszerzenie zakresu zadań tej służby i w związku z tym nadużywanie kompetencji (Ryszard Kalisz, s. 162–164; Wiesław Woda, s. 165–167). Część posłów wyrażała wątpliwości związane z zasadnością przyznania CBA zadań związanych ze zwalczaniem przestępstw przeciwko wyborom i referendum (Ireneusz Raś, s. 186–187) oraz objęciem zakresem działania CBA kontroli finansów partii politycznych (Artur Ostrowski, s. 179). W obu wypadkach podnoszono obawy o to, że nowa formacja będzie zbyt mocno związana z egzekutywą – rządzącym obozem politycznym, aby wykonywać zadania będące jądrem demokratycznego systemu politycznego. Podnoszono ponadto, że te kwestie są już poddane kontroli innych organów, choćby Państwowej Komisji Wyborczej.

³ Postkomunizm został zdefiniowany przez tego polityka jako taki układ stosunków społecznych, w którym ludzie wywodzący się z PRL-owskiej nomenklatury i służb specjalnych w znacznym stopniu zdominowali polską gospodarkę, system bankowy i aparat państwowy.

Na drugim biegunie sytuowały się wypowiedzi, w których domagano się rozszerzenia zadań o „walkę z trawiącą polski sport korupcją” (Roman Kosecki, s. 176) czy nawet o działalność związaną z funkcjonowaniem sekt i dotyczącą procedur adopcyjnych (Tadeusz Tomaszewski, s. 188). Najwięcej kontrowersji wzbudziła jednak kwestia badania przez funkcjonariuszy CBA oświadczeń majątkowych osób pełniących funkcje publiczne. To konkretne zadanie spotkało się z aprobatą i zainteresowaniem części posłów (m.in. Przemysław Gosiewski, s. 158–159), pojawiły się pytania o dostateczną precyzję tych przepisów (Beata Szydło, s. 173) i o to, czy zapewnią one rzetelną ocenę oświadczeń sędziów i prokuratorów (Beata Kempa, s. 177). Lech Kuropatwiński wyraził nadzieję, że

(...) ten urząd zabierze się za nasze sądownictwo, prokuratorów, komorników, którzy dorabiają się fortun, a potem mówią, że oni mają małe pensje. W tych instytucjach pracują całe rodziny, od dziadka do wnuczka – jak nie sędzia, to prokurator albo komornik (Lech Kuropatwiński, s. 178).

Dodatkowo jedna z posłanek pytała o to, czy oprócz majątków podejrzanych o korupcję będą kontrolowane majątki ich najbliższej rodziny (Teresa Ceglecka-Zielonka, s. 172–173). Domagano się także rozszerzenia takiej kontroli na polskich posłów do Parlamentu Europejskiego (Marek Wikiński, s. 180–181). Po drugiej stronie sytuowały się głosy krytyczne mówiące, że oświadczeniami zajmuje się już sejmowa komisja etyki (Stanisław Rydzom, s. 175). Więcej głosów krytycznych na ten temat pojawiło się w debacie podczas drugiego czytania projektu ustawy.

W związku z planowanymi uprawnieniami funkcjonariuszy CBA duża część posłów wyrażała obawy o to, że nadmiernie ingerują one w prawa i wolności jednostki (Grzegorz Kurczuk, s. 171), między innymi przez niedookreślonosc przepisów dotyczących tej materii (Ryszard Kalisz, s. 162–164). Obawy budził zakres przyznanych kompetencji, w tym możliwość zbierania danych osobowych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, przekonania religijne lub filozoficzne oraz przynależność wyznaniową. Takie uprawnienia, zdaniem części posłów, nie są niezbędne do przeciwdziałania korupcji (Wiesław Woda, s. 165–167; Jolanta Szymanek-Deresz, s. 182).

W obronie szerokich kompetencji wypowiedział się Jerzy Gosiewski:

(...) chciałbym retorycznie zadać panu ministrowi pytanie: Czy uczciwi urzędnicy i funkcjonariusze publiczni mają się obawiać Centralnego Biura Antykorupcyjnego, czy raczej obawiać się go winni skorumpowani i nieuczciwi ludzie, którzy nigdy nie powinni być dopuszczeni do zajmowania się sprawami publicznymi? (Jerzy Gosiewski, s. 181).

W kwestii ustroju CBA pojawiły się wśród posłów wątpliwości, czy usytuowanie tej służby w łonie egzekutywy nie wpłynie na jej niezależność (Henryk Siedlaczek, s. 169–170). Tematyka ta często była powiązana ze sposobem powołania szefa nowej formacji. Pojawiła się propozycja Klubu Parlamentarnego SLD powołania szefa CBA na takich samych zasadach, jak powołuje się Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej (Ryszard Kalisz, s. 162–164). Inna propozycja

dotyczyła tego, aby opinie na temat kandydata na szefa służby wydawane przez Prezydenta, Sejmową Komisję ds. Służb Specjalnych i Kolegium ds. Służb Specjalnych były wiążące (Zenon Wiśniewski, s. 169). Klub Parlamentarny PSL opowiadał się natomiast za powołaniem szefa CBA przez Sejm większością dwóch trzecich głosów (Wiesław Woda, s. 165–167).

Część pytań dotyczyła wymogów stawianych kandydatowi na szefa CBA. Przede wszystkim skupiono się na dwóch aspektach: jego kwalifikacjach i gwarancji jego apolityczności. Postulowano, aby była to osoba z wyższym wykształceniem prawniczym lub ekonomicznym, posiadająca doświadczenie w pracy w organach ścigania (Wiesław Woda, s. 165–167; Ewa Wolak, s. 168; Tadeusz Iwiński, s. 182). Kwestia apolityczności była nieodłącznie związana z osobą „nieoficjalnego” kandydata na przyszłego szefa – Mariusza Kamińskiego. Podważano jego bezstronność ze względu na wcześniejsze i obecne zaangażowanie polityczne i obawiano się, że nowa instytucja pod jego kierownictwem będzie upartyjniona (Tomasz Kulesza, s. 177) i zbyt mocno upolityczniona, z czym wiązano zagrożenie dla opozycji politycznej (Katarzyna Piekarska, s. 175).

Posłowie pytali również o struktury organizacyjne i status funkcjonariuszy nowej służby. Najwięcej pytań dotyczyło kwestii związanych z rekrutacją do nowej służby. Pytano o to, jak zapewnić, aby nowa służba była elitarna, nie stawiając jednocześnie kandydatom wygórowanych wymagań formalnych (Ryszard Kalisz, s. 162–164), w związku z tym próbowano się dowiedzieć o przewidywany „zakres profesjonalizmu” (Jan Jarota, s. 187) i postulowano wprowadzenie wymogu wyższego wykształcenia (Ewa Wolak, s. 168). Pojawiły się pytania o gwarancje formalne i instytucjonalne zapewniające apartyjność i bezstronność nowej służby (Julia Pitera, s. 159–161; Lech Kuropatwiński, s. 178), zapobiegające alienacji jej funkcjonariuszy od reszty społeczeństwa (Krystyna Łybacka, s. 178), oraz o zabezpieczenia przed korupcją wewnątrz urzędu (Tadeusz Iwiński, s. 182). Posłowie pytali także o wynagrodzenie funkcjonariuszy (Tomasz Kulesza, s. 177). W tym kontekście pojawiła się propozycja Lecha Kuropatwińskiego, aby funkcjonariusze „(...) mieli płacone od wykrycia korupcji – procentowy udział” (Lech Kuropatwiński, s. 178).

W związku z dużą liczbą pytań Mariusz Kamiński odniósł się podczas debaty tylko do najbardziej istotnych kwestii. Minister podkreślił, że CBA miało być budowaną od podstaw służbą specjalną. W związku z tym jej podstawowym zadaniem nie miała być edukacja. W wypadku obywatelskiej edukacji ogromną rolę odgrywały resort edukacji i organizacje pozarządowe, z którymi CBA miało bardzo ściśle współpracować. W kwestii zapewnienia gwarancji praw i wolności jednostki minister stwierdził, że w projekcie ustawy nie ma żadnych nowych rozwiązań dotyczących działalności operacyjnej, które nie byłyby realizowane przez inne służby, na przykład przez policję. CBA, zdaniem ministra, musiało mieć wszystkie najważniejsze kompetencje, żeby było służbą skuteczną.

Najwięcej miejsca Mariusz Kamiński poświęcił zagadnieniu ustroju przyszłej służby. Przekonywał, że zaproponowane rozwiązanie, czyli powoływanie

szefa przez premiera, który będzie nadzorował służbę, jest jedynym możliwym rozwiązaniem zgodnie z obowiązującą konstytucją i że pozwala ono zapewnić apolityczność tego organu. Jego zdaniem każda funkcja państwowa jest w jakiejś mierze wynikiem pewnej postawy politycznej:

(...) sami państwo wiecie, że wcale nie będzie gwarancji właśnie apartyjności czy apolityczności takiego kandydata, jeśli parlament wybierze kogoś na taką funkcję. (...) Oczywiście jeśli premier się pomyli, prawda, to równie dobrze może się pomylić również Wysoka Izba (Mariusz Kamiński, s. 188–192).

Minister zapewniał, że swoją wiarygodność, elitarność i bezstronność CBA udowodni przez „praktyczną stronę swojej działalności” (Mariusz Kamiński, s. 188–192). Poza tym stwierdził, że na tym etapie prac legislacyjnych nie ma sensu debatować o jego osobie jako o przyszłym szefie CBA, ponieważ nie wiadomo, jaki będzie kształt tej ustawy. W razie wyboru zapewnił on jednak, że złoży mandat poselski i będzie swoją funkcję wypełniał bezstronnie (Mariusz Kamiński, s. 188–192).

Sejm na 10. posiedzeniu, które odbyło się 17 lutego 2006 roku, skierował omawiany wyżej projekt ustawy do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Projekt ustawy w ramach prac w komisjach został zaopiniowany przez wielu ekspertów. W jednej z opinii zwrócono uwagę, że słabością projektu było skupianie się wyłącznie na zwalczaniu korupcji drogą represji karnej. Oznaczało to zwrócenie uwagi wyłącznie na skutki korupcji, bez zajmowania się jej przyczynami, co stanowiło – jak to określił w swojej ekspertyzie Dariusz Dudek – jedynie leczenie objawowe (Dudek, 2006: 6; Rzepliński, 2006: 4). Kamiński był zdania, że skala podobieństw statusu ustrojowego CBA do ABW rodziła wątpliwości (nierozwiązane w uzasadnieniu projektu ustawy) co do skuteczności dotychczasowych działań ABW na polu zwalczania korupcji. To spowodowało zadanie kolejnego pytania – o zasadność powoływania nowej służby. Jako alternatywę minister zaproponował wykorzystanie, po ewentualnych koniecznych modyfikacjach, już dotychczas istniejących służb i formacji (Dudek, 2006: 9).

Szerszą krytykę mnożenia instytucji odpowiedzialnych za ściganie przestępstw związanych z korupcją wyraził w swojej opinii Andrzej Rzepliński. Jego zdaniem istotne było to, aby ustawodawca postępował racjonalnie i nie tworzył instytucji, której kompetencje będą rozmyte i pokrywające się z tymi, jakie mają już inne służby. Jeśli jednak taka nowa służba miałaby powstać w kształcie proponowanym przez projektodawców, to według niego najpierw powinno się rozważyć jej umiejscowienie w strukturze Policji – obok CBS, do czego nie jest potrzebne nawet uchwalenie nowej ustawy (Rzepliński, 2006: 3). Jeden z ekspertów zauważył jednak, że chociaż z projektem ustawy o CBA wiążą się zmiany w uregulowaniu aż 42 ustaw, to nie dotyczą one w żadnej mierze uregulowania ustroju oraz kompetencji sądów i prokuratury, co uznał za podejście niezrozumiałe i niekonsekwentne. Taka uwaga

wydaje się warta rozważenia choćby ze względu na szeroki zakres uprawnień, jakie miały przysługiwać nowej służbie, w tym do stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych. Jego zdaniem w projekcie nie zostało wskazane, w jakie instrumenty prawne bądź inne projektodawca wyposaży CBA w celu zapewnienia tej formacji pełnej odporności na niebezpieczeństwa ulegania korupcji przez jej funkcjonariuszy (Dudek, 2006: 9–10).

W kwestii zadań nowej służby w projekcie ustawy powinno się, zdaniem ekspertów, zdecydowanie doprecyzować (zawęzić) obszar właściwości CBA: z jednej strony przez zdefiniowanie zjawisk „korupcji” oraz „działalności godzącej w interesy państwa” (Rzepliński, 2006: 4), z drugiej – przez ściśle wskazanie kompetencji Biura, bez zwrotów niedookreślonych, otwartych czy przykładowych (Dudek, 2006: 12–13; Piotrowski, 2006: 3–4; Radzewicz, 2006: 2, 5, 8). W wypadku uprawnień funkcjonariuszy CBA brak precyzji stanowi, zgodnie z opiniami, istotny mankament konstrukcyjny, a nawet konstytucyjny projektu. Podkreślono, powołując się między innymi na art. 7 Konstytucji, że kompetencji organów władzy publicznej nie wolno domniemywać, przeciwnie: wszelkie organy władzy działać mogą jedynie na podstawie i w granicach prawa (Dudek, 2006: 12). Odnosząc się do konkretnych uprawnień, krytyce poddano przede wszystkim zasady użycia broni palnej przez funkcjonariuszy CBA (Piotrowski, 2006: 5; Dudek, 2006: 17–18), zbyt szeroki zakres zbieranych i gromadzonych danych, co godzi między innymi w zasadę autonomii informacyjnej jednostki (Rzepliński, 2006: 9–10; Radzewicz, 2006: 17–18). Dodatkowo wskazano na brak ograniczeń w zakresie werbowania konfidentów (Dudek, 2006: 18). Wątpliwości wzbudzała procedura ustalenia stanu majątku osób pełniących funkcje publiczne, która zdaniem ekspertów narusza prawo do prywatności (Piotrowski, 2006; Radzewicz, 2006: 2–3). W tak ważkiej kwestii, jak powoływanie szefa CBA przez Sejm, większość ekspertów stwierdziła, że takie rozwiązanie byłoby zarówno sprzeczne z normą Konstytucji, według której to Rada Ministrów „kieruje administracją rządową” (art. 146 ust. 3), jak i w kolizji z konstytucyjną zasadą rozdziału i równowagi władz (art. 10) (Granat, 2006: 4; Odrowąż-Sypniewski, 2006: 4; Mika, 2006: 1–4; Piotrowski, 2006: 5; zdanie odmienne: Radzewicz, 2006: 8–9). Jednocześnie jeden z nich podkreślił, że możliwe jest rozwiązanie polegające na poddaniu szefa CBA pod nadzór jednego z ministrów, na przykład Ministra Sprawiedliwości (Odrowąż-Sypniewski, 2006: 4–5). W kwestii kwalifikacji szefa CBA stwierdzono, że wymóg wyższego wykształcenia to nieprecyzyjne i zbyt skromne wymaganie jak na szefa organu o tak szerokich zadaniach i uprawnieniach (Dudek, 2006: 17). Dostrzeżono także konieczność wprowadzenia wymogu apolityczności szefa CBA (Piotrowski, 2006: 5).

Sprawozdanie z prac tych komisji przedstawił Sejmowi Marek Surmacz. Skupił się on przede wszystkim na szesnastu poprawkach Katarzyny Piekarskiej, które nie uzyskały w głosowaniu w komisji większości. Propozycje posłanki dotyczyły przede wszystkim powołania szefa CBA na wzór Prezesa IPN, uściślenia kwalifikacji kandydata na szefa CBA przez doprecyzowanie jego wykształcenia.

Ponadto, zgodnie z kolejnymi poprawkami, na Sejm miałyby zostać scedowana władza organizacyjna, na przykład nadawanie statutu określającego organizację wewnętrzną CBA czy nawet pewne elementy nadzoru nad nową służbą. Kolejne poprawki dotyczyły uprawnień przyznanych funkcjonariuszom CBA. Posłanka proponowała, aby zarządzenie o kontroli operacyjnej wydawał sąd właściwy do rozpoznania sprawy, a nie Sąd Okręgowy w Warszawie, aby skrócić z pięciu do trzech dni czas na wydanie przez sąd postanowienia rozstrzygającego zasadność podjęcia kontroli operacyjnej w sytuacjach niecierpiących zwłoki i wprowadzenie obowiązku powiadamiania kontrolowanego operacyjnie o zniszczeniu materiałów niestanowiących potwierdzenia zaistnienia przestępstwa.

W debacie podczas drugiego czytania projektu ustawy (Sprawozdanie stenograficzne z 17. posiedzenia Sejmu RP, 2006) pojawiło się kilka nieporuszonych wcześniej kwestii. Przede wszystkim nasiliły się argumenty odnoszące się do konkretnych spraw korupcyjnych, opisywanych przez środki masowego przekazu. Tutaj reprezentatywnym przykładem może być wypowiedź Artura Górskiego: „(...) Najnowsze informacje podawane przez media o kolejnych przypadkach korupcji wśród urzędników, lekarzy, a nawet sędziów pokazują wyraźnie, że CBA powinno zacząć działać jak najszybciej” (Artur Górski, s. 276). Doniesienia medialne wpłynęły na zmianę postaw niektórych posłów. W tym kontekście warto wskazać na wypowiedź Wiesława Wody:

Do zadań CBA będzie należała kontrola finansowania partii politycznych. Choć rodzi to obawy, że partie będą inwigilowane, trzeba jednak powierzyć to tej instytucji, gdyż ostatnie informacje medialne o kupowaniu miejsc na listach wyborczych jednej z koalicyjnych partii nie mogą pozostać bez wyjaśnienia (Wiesław Woda, s. 271–272).

W dalszym ciągu pojawiały się argumenty podnoszące, że zagadnienie zwalczania korupcji jest wieloaspektowe i wymaga rozwiązań systemowych (m.in. Jadwiga Wiśniewska, s. 282). Wygłaszano opinie o niepotrzebnym mnożeniu formacji tajno-politycznych (Katarzyna Piekarska, s. 267–269). W tym miejscu warto przytoczyć apel jednego z posłów LPR: „Chciałbym, żeby ważna ustawa, która wchodzi w porządek prawny, była przemyślana i żeby nie było takiego podziału: kto ma wątpliwości, to jest za korupcją, a kto popiera bez wątpliwości, jest przeciwko korupcji” (Marek Kotlinowski, s. 269–271).

Dla niektórych posłów CBA miało stanowić lekarstwo na wszelkie bolączki związane ze sprawowaniem władzy. Jeden z nich pytał „(...) czy CBA będzie tak skuteczną instytucją jak ten specjalny zespół ludzi, który posadził Ala Capone?” (Wiesław Kilian, s. 273–274). Inny z kolei zastanawiał się, czy w kręgu zainteresowania CBA znajdzie się również „sprawa zatrudniania na czarno” (Tadeusz Woźniak, s. 277–278).

Wiele miejsca poświęcono uprawnieniom funkcjonariuszy do kontroli oświadczeń majątkowych. Zdaniem zwolenników było to bardzo ważne zadanie nowej służby, ponieważ – „(...) należy przerwać fałę milczenia i wyciągnąć na światło

dzienne wszelkie niejasne sprawy powstania wielkich fortun polityków, sędziów, bankowców itd.” (Beata Kempa, s. 263–264). Zdaniem krytyków to konkretne zadanie będzie można wykorzystywać przeciwko opozycji politycznej, ponieważ nie ma żadnego mechanizmu kontroli zewnętrznej nad tym zadaniem ani odpowiednich gwarancji prawnych chroniących przed nadużyciami i arbitralnością funkcjonariuszy. Ponadto wyrażano wątpliwości dotyczące konstytucyjności tego rozwiązania (Katarzyna Piekarska, s. 267–269). Dodatkowo podważano możliwość posiadania przez funkcjonariuszy kompetencji do wyceny majątku, na które mogą się składać na przykład dzieła sztuki (Zbyszek Zaborowski, s. 275–276).

Posłanka Katarzyna Piekarska przedstawiła cały szereg uprawnień funkcjonariuszy CBA (tożsamy z uprawnieniami ABW), dotyczących między innymi prowadzenia funduszu operacyjnego, użycia broni palnej, kwitując swój wywód pytaniem „(...) co wy, panowie, szykujecie? Jakie są wasze prawdziwe plany? Czy chcecie zgody Sejmu na wyspecjalizowaną jednostkę do zwalczania korupcji, czy raczej na formację rangersów do wszelkich zadań specjalnych?” (Katarzyna Piekarska, s. 267–269). Kolejne pytania dotyczyły zasadności przyznania CBA uprawnień do posiadania broni palnej (Artur Ostrowski, s. 275). Zwrócono także uwagę na to, że projekt ustawy o CBA zakładał możliwość korzystania z tajnej współpracy i nie przewidywał żadnych wyłączeń (Zbyszek Zaborowski, s. 275–276).

W odpowiedzi na zadane pytania Mariusz Kamiński jeszcze raz podkreślił, że wybór szefa CBA przez Sejm jest niekonstytucyjny, na co wskazują wszystkie – poza jedną – ekspertyzy sejmowe. O tej ekspertyzie minister wypowiedział się następująco:

Pojawiła się jedna ekspertyza, był przywoływany pan dr Piotrowski, były pełnomocnik komitetu wyborczego Włodzimierz Cimoszewicz. Jednoznacznie stwierdzam, że trudno mi tę osobę, tak zaangażowaną politycznie, tak zaufaną dla pewnego układu politycznego, traktować jako niezależnego eksperta. Oczywiście można powiedzieć, że mogłaby być to wybitna ekspertyza prawna, jednakże po analizie stwierdzam też jednoznacznie, że mamy do czynienia tutaj z agresywną publicystką prawną (Mariusz Kamiński, s. 283).

W sprawie badania deklaracji majątkowych przez CBA minister podnosił, że nie ma jednak do tej pory instrumentów, które umożliwiłyby w sposób wiarygodny i rzetelny zweryfikowanie tych deklaracji i że CBA może tę lukę wypełnić, posiadając niezbędne, zdaniem ministra, instrumenty, by oszacować ten majątek.

Podczas obrad komisji między drugim a trzecim czytaniem posłowie zgłosili łącznie piętnaście poprawek. Komisje na wspólnym posiedzeniu przyjęły dwie poprawki, trzynaście natomiast odrzuciły. Pierwsza z przyjętych poprawek dotyczyła wprowadzenia ograniczeń w zakresie pozyskiwania tajnych współpracowników. Druga nakładała obowiązek składania oświadczeń majątkowych przez posłów do Parlamentu Europejskiego. Obie zostały zgłoszone przez posłankę Jolantę Szymanek-Deresz w imieniu Klubu Poselskiego SLD i przyjęte przez Sejm. Dyskusję wywołały poprawki odrzucone przez komisję. Warto

wspomnieć o jednej z nich. Ryszard Kalisz odniósł się do możliwości zbierania danych osobowych przez funkcjonariuszy CBA. Powołał się on na art. 22 ust. 4 sprawozdania⁴ i argumentował, że zgodnie z tym przepisem CBA może zbierać dane wrażliwe, takie jak: o poglądach politycznych, wyznaniu, preferencjach seksualnych, chorobach psychicznych, jeżeli jest to uzasadnione charakterem realizowanych działań, także prowadząc działania operacyjno-rozpoznawcze (Ryszard Kalisz, s. 331). Katarzyna Piekarska podniosła, że przepis ten jest niezgodny z art. 47 i art. 51 Konstytucji i nie uwzględnia orzecznictwa Trybunału Praw Człowieka (Katarzyna Piekarska, s. 331).

Odpowiadając na te zarzuty, Beata Kempa skierowała następujące pytanie do ministra: „Czy prawdą jest, jak słyszymy od wczoraj z ust opozycji (...), że według tej ustawy Centralne Biuro Antykorupcyjne to już nie będzie miało nic do roboty, tylko zbierać dane wrażliwe o preferencjach seksualnych np. posłów opozycji?” (Beata Kempa, s. 332). Mariusz Kamiński, odpowiadając na to pytanie, skorzystał z wcześniej już przytaczanych argumentów. Jego zdaniem, po pierwsze, nie jest intencją rządu nadużywać prawa i wolności jednostki. Po drugie, gdyby funkcjonariusze mieli zbierać takie informacje, to by tego projektodawcy nie zapisywali w ustawie, co wskazuje na ich uczciwość. Po trzecie, takie same rozwiązania są w ustawie regulującej status ABW i AW, a uchwalonej przez SLD (Mariusz Kamiński, s. 333).

Za uchwaleniem ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym głosowało 417 posłów (za: 354, przeciw: 43, wstrzymało się: 20). Ustawa została uchwalona zdecydowaną większością głosów. Podsumowując debatę w Sejmie, można stwierdzić, że odniesiono się do wielu kwestii związanych ze statusem ustrojowym służb specjalnych w Polsce. To, co charakterystyczne, to brak systemowego podejścia do tego zagadnienia. Prace nad projektem ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym nie stały się pretekstem do szerszych zmian systemowych dotyczących wszystkich służb. Posłowie sporadycznie zauważali istnienie innych służb i rzadko odnosili się do problemów związanych z ich funkcjonowaniem. Częściej rozwiązania przyjęte już w obowiązujących ustawach kompetencyjnych były dla projektodawców niepodważalnym argumentem za zasadnością przyjęcia takich samych rozwiązań w przypadku CBA. Mimo że poruszono niemal wszystkie istotne zagadnienia związane z organizacją i funkcjonowaniem służb specjalnych, można stwierdzić, że zostały one jedynie zasygnalizowane, a nie poparte analizą i merytoryczną debatą.

⁴ Art. 22 ust. 4: „W zakresie swojej właściwości CBA może zbierać także wszelkie dane osobowe, w tym również, jeżeli jest to uzasadnione charakterem realizowanych zadań, dane wskazane w art. 27 ust. 1 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (1997), a także korzystać z danych osobowych i innych informacji uzyskanych w wyniku wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych przez uprawnione do tego organy, służby i instytucje państwowe oraz przetwarzać je, w rozumieniu ustawy o ochronie danych osobowych, bez wiedzy i zgody osoby, której te dane dotyczą”.

Podobnie przedstawiała się problematyka związana z przeciwdziałaniem korupcji. W tym aspekcie nie doszło do dyskusji na temat potrzeby wprowadzenia rozwiązań systemowych w zakresie przeciwdziałania korupcji i nieograniczania się jedynie do metody polegającej na stosowaniu represji karnej, mimo że wielu posłów zwracało uwagę na problemy związane z koniecznością stosowania środków prewencyjnych i edukacji społeczeństwa. Nie została też przedstawiona przez projektodawców wieloaspektowa analiza przyczyn korupcji. Kwestie te albo były przez zwolenników ustawy pomijane w debacie, albo odnosili się oni do tych zagadnień, stosując populistyczną retorykę.

