

Corruptie in Polen

Een alledaags verschijnsel

*B. Gruszczynska, I. Rzeplińska en A. Rzepliński**

Corruptie in Polen is niet een verschijnsel dat tegelijkertijd met de transformatie van het politieke systeem is ontstaan. In het socialistische Polen was corruptie, of eigenlijk omkoperij, een gebruikelijke manier om dagelijkse problemen op te lossen, zoals een gebrek aan consumptiegoederen of medische zorg. Ook bij het regelen van zaken bij officiële instanties kwam omkoping nogal eens voor. Daarvoor werden, wanneer het om gewone burgers ging, geschenken gebruikt of wederzijdse diensten verleend, vaak met als doel om de goedgezindheid van de locale overheid, die niet gecontroleerd werd door democratische procedures, af te dwingen of om uitgebreide materiële goederen te kopen. Bij dat laatste kan men denken aan de bouw van woningen of de aankoop van auto's tegen gunstige prijzen. Over corruptie op het niveau van de overheid was in het algemeen niets bekend. De goed functionerende censuur zorgde er immers voor dat er geen kritiek op de partij en overheidsorganen werd geuit. Die kritiek klonk alleen in publicaties van de ondergrondse of geëmigreerde Polen.¹

De omvang van hedendaagse corruptie in Polen is moeilijk in te schatten. Uit vele onderzoeken blijkt immers dat het 'dark number' voor wat corruptie betreft uitzonderlijk groot is. Bovendien zorgt het feit dat de corruptie zich meestal afspeelt tussen twee partijen er voor dat deze over het algemeen moeilijk te bewijzen valt. Ook bestaat er een gebrek aan vertrouwen in politie en justitie, omdat corruptie zich ook in die kringen voordoet.

* De auteurs zijn respectievelijk verbonden aan de Vakgroep Criminologie en Criminologisch Beleid, Sectie Toegepaste Sociale Wetenschappen en Resocialisatie, Universiteit van Warschau; het Instituut voor Rechtswetenschap van de PAN (Poolse Academie van Wetenschappen); en de Vakgroep Criminologie en Criminologisch Beleid, Sectie Toegepaste Sociale Wetenschappen en Resocialisatie, Universiteit van Warschau.

¹ Bijvoorbeeld: *Corruptie van de 'nomenklatura'* [de prominenten in het socialistische Polen] (uit geheime dossiers van het Centrale Controleorgaan van de Volksrepubliek Polen) *Zeszyty Historyczne (Historische brochures)*, Parijs, nr. 64, 1983, p. 148-207 (in het Pools).

Steeds meer Polen vinden, in sterk toenemende mate, corruptie een groot probleem. In 1991 deelde 33% van de ondervraagden deze mening, in 2000 46%, en in 2001 bijna 68%.²

Eind december 2002 heeft de *Gazeta Wyborcza* – een toonaangevend Pools dagblad – een poging tot omkoping aan het licht gebracht, de zogenaamde Rywin zaak. In dit geval ging het om een gunstige wet op de mediamarkt in ruil voor \$17.500.000 en een gunstige verslaggeving over de regering van Miller in de *Gazeta Wyborcza*.³

Zoals men onlangs in het liberale katholieke weekblad *Tygodnik Powszechny* naar aanleiding van deze kwestie kon lezen, bleken 'particuliere en onafhankelijke media en niet het Openbaar Ministerie of overheidsinstellingen de enige – de enige! – instanties te zijn die in staat waren om de corrupte realiteit op hun grondvesten te laten trillen'.⁴ Dit is het eerste geval waarin de openbaarmaking van een corruptie-affaire heeft geleid tot een concreet onderzoek door het Openbaar Ministerie en tot het in het leven roepen van de eerste parlementaire onderzoekscommissie in Polen. Hoogstwaarschijnlijk is dit te danken aan het prestige dat Adam Michnik, hoofdredacteur van de *Gazeta Wyborcza*, het slachtoffer van deze affaire, in Polen geniet. Tot nu toe is het bijna altijd anders geweest. Zo werd na het bekend worden van corruptie-affaires van rechters en officieren van justitie bij de rechtbanken en parketten te Toruń, Katowice, Wrocław, Lublin en Białystok in de jaren 1999-2003, in tientallen persartikelen uitsluitend geconstateerd dat in het onderzoek naar deze affaires zeer traag werd geopereerd en dat die onderzoeken ook nog eens leidden tot onduidelijke conclusies. Bovendien werd tegelijkertijd zeer energiek opgetreden tegen de journalisten, met de duidelijke bedoeling om hen de mond te snoeren.

De Rywin affaire (op landelijk niveau) en de affaires van de rechters (op lokaal niveau) tonen aan dat een netwerk van in de loop der jaren gevormde persoonlijke connecties de basis en achtergrond is van corrupt gedrag. Deze connecties zijn bijzonder groot in aantal, ze zijn

2 Onderzoeken van CBOS [Centrum voor Publieke Opinie Onderzoek] Actuele problemen en gebeurtenissen, rapporten: 135 (uit het jaar 2001, onderzoek 964), 122 (uit het jaar 2000, nr. 1036), gegevens uit het jaar 1991 gepubliceerd in rapport 135 (in het Pools).

3 De wet voor smeergeld, oftewel: Rywin komt naar Michnik toe. *Gazeta Wyborcza* van 27 december 2002, nr. 300, p. 1 (in het Pools).

4 Krzysztof Kozłowski, Polen klaagt aan. *Tygodnik Powszechny* 2003 nr. 12 van 23 maart, p. 1 (in het Pools).

ondoorzichtig en maken het bovendien onmogelijk om het functioneren van de rechtsmacht te herstellen.

Opiniepeiling

In dit artikel presenteren we de resultaten van een opiniepeiling over corruptie in Polen. Het onderzoek werd in 2000 uitgevoerd op basis van landelijke steekproeven. Twaalfhonderd personen werden ondervraagd.⁶ De respondenten werd gevraagd hun mening te geven over de frequentie van bepaalde gedragingen van corrupte aard en vervolgens om aan te geven of deze gedragingen volgens hen 'zeer vaak', 'vrij vaak', 'vrij zelden' of 'zeer zelden' voorkomen.

In deze enquête vielen protectie, omkoperij, misbruik van voorrechten, fraude gepleegd door politici en economische affaires alle onder het begrip corruptie. De geënquêteerden werd gevraagd om aan te geven in welke mate deze 'corruptie', zoals door hen aangegeven, tegenwoordig in Polen aanwezig is en of die in de aangegeven kringen en beroepsgroepen überhaupt voorkomt, en zo ja hoe vaak.

Op de algemene vraag of corruptie momenteel in Polen voorkomt antwoordde 83,5% van de ondervraagden dat het 'zeer vaak' of 'vrij vaak' voorkomt. Van de ondervraagden antwoordde 3% dat het 'zelden' of 'vrij zelden' voorkomt. Volgens de geënquêteerden komt corruptie 'zeer vaak' of 'vaak' voor in de volgende beroepsgroepen:

- onder artsen (volgens 70% van de ondervraagden);
- onder advocaten, douanebeambten die goederen controleren aan de grens, politieambtenaren (volgens bijna 50% van de ondervraagden);
- bijna 40% wees officieren van justitie aan en één op de drie wees rechters, directeuren, chefs van bedrijven en ministers aan;
- voor één op de drie van de ondervraagden komt corruptie onder burgemeesters 'vaak' of 'zeer vaak' voor; hetzelfde gold voor leden van de Eerste en Tweede Kamer van het parlement, ambtenaren van de belastingdienst, ambtenaren op gemeentekantoren, stadskantoren, districtskantoren en dorpsbesturen, alsmede hoge ambtenaren bij de ministeries.

⁶ Dit onderzoek werd geleid door prof. Andrzej Rzepliński; de hoofduitvoerder daarvan en de auteur van de eerste versie van de enquête was dr. Andrzej J. Kutylowski. Het onderzoek werd uitgevoerd in het kader van de staatsbijdrage van de Commissie voor Wetenschappelijk Onderzoek te Warschau (Nr. 1 HO2A 01415).

Als we daarbij de antwoorden voegen van degenen die van mening waren dat onder de bovengenoemde beroepsgroepen corruptie af en toe voorkomt, kan worden geconcludeerd dat de meerderheid van de ondervraagden elke van deze beroepsgroepen beoordeelt als een groep waarin corruptie voorkomt. Dit betekent dat volgens de algemene beoordeling van de ondervraagden artsen, politieambtenaren, douanebeambten, advocaten, officieren van justitie en rechters, directeurs van bedrijven, burgemeesters, ambtenaren van de belastingdienst en ambtenaren van administratieve organen tot de beroepsgroepen behoren waarbinnen met allerlei vormen van omkoperij zaken 'geregeld' kunnen worden.

Voorts werd de geënquêteerden gevraagd om te beoordelen of er bij de politie, het Openbaar Ministerie, de rechtbanken en het gevangeniswezen gevallen van fraude, omkoperij en corruptie veelvuldiger voorkomen dan bij andere instellingen. Volgens het oordeel van een op de twee ondervraagden komen corrupte gedragingen bij de politie, het Openbaar Ministerie en rechtbanken net zo vaak voor als elders. De meest frequent door de Polen aangewezen bron van informatie over corruptie bij de politie, het Openbaar Ministerie, de rechtbanken en het gevangeniswezen waren de massamedia: de pers, radio en televisie. De meeste mensen hebben in hun leven nog nooit direct te maken gehad met een officier van justitie of rechter, ook niet in civiele zaken, laat staan met de gevangenis. De meesten komen natuurlijk wel eens in aanraking met een politie-agent. Het is dus niet vreemd dat in de in het jaar 2000 uitgevoerde opiniepeiling persoonlijke ervaringen ('belevingen') van de geënquêteerden in dit geval het meest frequent aangewezen werden als bron van informatie omtrent de toename van corruptie bij de politie.

Met betrekking tot de levenssfeer die door het civiele recht wordt beheerst, is 59,7% van de geënquêteerden ervan overtuigd dat een chef van een bedrijf 'vaak' of 'zeer vaak' een contract met een leverancier ondertekent onder de voorwaarde dat hij een tiende van het bedrag waarvoor het contract wordt aangegaan, zelf zal krijgen. De ondervraagde personen hebben een hogere pet op van bankmedewerkers. Onder die beroepsgroep neemt volgens de ondervraagden 38,7% – meer dan een derde – smeergeld aan in ruil voor het verstrekken van een krediet. Als dit waar zou zijn, moet volgens ons worden geconcludeerd dat de bankmedewerkers zich enorm misdragen.

Concrete situaties

De meerderheid van de ondervraagden (83,8%) is van mening dat je 'zeer vaak' en 'vrij vaak' iets moet geven om iets te kunnen regelen. De geënquêteerden kregen een lijst van verschillende situaties met het verzoek om aan te geven hoe men gewoonlijk in dergelijke situaties handelt. Hen werd naar aanleiding van die welomschreven situaties gevraagd of het, teneinde het uiteindelijke doel te bereiken, noodzakelijk is om bijvoorbeeld een kruiwagen (steun en connecties) te hebben, dure voorwerpen (of dure cadeaus) te geven dan wel contant geld te geven. Of, zo werd hen gevraagd, zouden zij juist de officiële weg bewandelen teneinde het uiteindelijke doel te bereiken.

Om tegenwoordig in Polen een goede of betere baan te krijgen moet men volgens 75% van de geënquêteerden een kruiwagen – steun en connecties – hebben. Als we daarbij diegenen tellen die menen dat de verkrijging van een goede of betere baan afhangt van het geven van dure voorwerpen, dure cadeaus of steekpenningen, dan kan men concluderen dat bijna 80% van mening is dat alleen een 'toegang' en connecties in allerlei vormen een garantie is voor een goede of betere baan.

Een derde van de ondervraagden is van mening dat als je je kind een goede openbare middelbare school wilt laten doorlopen, het voldoende is om de officiële weg te bewandelen. Echter, 60% beweert dat er steun, connecties enzovoort voor nodig zijn en verder het geven van dure cadeaus of zelfs geld. Ongeveer 10% van de geënquêteerden had geen kennis op dit gebied.

De toelating tot openbaar hoger onderwijs is een kwestie die volgens een vierde van de ondervraagden uitsluitend via de officiële weg geregeld dient te worden. Van de ondervraagden stelt 60% dat daarvoor connecties, dure cadeaus of smeergeld nodig zijn. Het valt op dat vrijwel een op de vier geënquêteerden 'het geven van smeergeld' heeft aangegeven als een manier om de toelating tot een hogere opleiding te regelen.

De omschreven situaties die gerelateerd zijn aan medische behandeling 'vereisen' volgens de ondervraagden meestal smeergeld. Een operatie in een ziekenhuis van de openbare gezondheidszorg vereist volgens 84% van de geënquêteerden tenminste connecties en volgens de helft van de ondervraagden het geven van smeergeld. Een verwijzing voor een verblijf in een kuuroord met betaald verlof kan niet anders geregeld worden dan via connecties en volgens 66,3% van de onder-

vraagden is in zo'n geval een cadeau of zelfs smeergeld noodzakelijk. Het aannemen van smeergeld door een ambtenaar voor het verstrekken van een opdracht aan een ondernemer komt volgens 70,3% van de geënquêteerden 'vaak' of 'zeer vaak' voor. Twee derde van de geënquêteerden is van mening dat een douanebeambte 'vaak' of 'zeer vaak' smeergeld aanneemt voor het afzien van het verrekenen van de wettelijk verplichte invoerrechten. Volgens 62,3% van de ondervraagden zorgen ambtenaren ervoor dat een kennis van hen geselecteerd wordt voor een opdracht in een aanbestedingsprocedure. En volgens 56,7% van de ondervraagden komt het 'vaak' en meestal 'zeer vaak' voor dat een politieagent geld aanneemt om geen bekeuring uit te schrijven. Wat een medische verklaring omtrent arbeidsongeschiktheid betreft, gaf een op de twee ondervraagden aan dat men, om een dergelijke verklaring te verkrijgen, steekpenningen moet geven. Slechts 13,6% van de ondervraagden geeft aan dat een dergelijke kwestie via de officiële weg geregeld kan worden.

De bestrijding van corruptie

In het onderzoek werd eveneens gevraagd of de massamedia veel aandacht besteden aan corruptie in Polen. Twee derde van de ondervraagden was van mening dat de massamedia aan dat onderwerp 'te weinig' aandacht besteden. De stappen die door de overheid worden ondernomen ter bestrijding van corruptie zijn volgens 80% van de ondervraagden niet toereikend. De meerderheid – bijna 70% – is voorstander van het in het leven roepen van speciale overheidsorganen die zich uitsluitend zouden moeten richten op het aan het licht brengen en bestrijden van corruptie. Volgens 80% van de ondervraagden zou het uitroeien van corruptie, of het aanzienlijk beperken daarvan, de levensstandaard in Polen verbeteren.

De geënquêteerden werd gevraagd om aan te geven wat in de eerste plaats gedaan zou moeten worden om de corruptie in Polen zo efficiënt mogelijk te beperken of zelfs geheel uit te roeien. Bij die vraag werden hen geen woorden in de mond gelegd: de geënquêteerden werd gevraagd om zelfstandig middelen ter bestrijding van corruptie aan te geven. Meestal werden straffen genoemd die doorgaans voor misdrijven gelden, zelfs zeer hoge straffen. De geënquêteerden zagen het doeltreffend optreden van de opsporingsorganen en de rechtbanken als de sleutel tot succes in de bestrijding van corruptie. Toen hen

gevraagd werd om concrete situaties te beoordelen, gaven zij meestal ontslag als maatregel op. Daarna gaven zij als andere mogelijkheden op de geldboete en gevangenisstraf, al werd het laatste middel, vooral in de vorm van onvoorwaardelijke straf, vrij zelden genoemd. Andere suggesties ter voorkoming of bestrijding van corruptie waren passende salarissen, waardoor de 'wortels' van omkoperij zouden kunnen worden aangepakt, grotere controle, het invoeren van toepasselijke wetsbepalingen, controleerbaarheid en openbaarheid van activiteiten, en selectie van de juiste personen voor bepaalde functies.

Wat blijkt uit deze opiniepeiling?

Het onderzoek, dat wil zeggen de vraaggesprekken met de geënquêteerden, vond plaats in het jaar 2000 door heel Polen. In het onderzoek komen dus de op dat moment heersende meningen en bevindingen naar voren van personen afkomstig uit verschillende regio's van Polen, uit verschillende milieus, klassen en sociale lagen. Bijna de helft van de ondervraagden (45,7%) antwoordde dat naar hun mening omkoperij in Polen in de laatste jaren aanzienlijk was toegenomen. Slechts 7,3% van de ondervraagden zei dat omkoperij in Polen was afgenomen. Gedragingen die corrupt van aard zijn, werden door de ondervraagden 'in het algemeen' afgekeurd. Tegelijkertijd hoorde het volgens de ondervraagden bij deze tijd dat er gedragingen waren die minder vaak werden afgekeurd, zoals het ontvangen van een uitkering terwijl men 'zwart werkt' en het regelen van privé-zaken via connecties. Het aannemen van een enveloppe (met geld) door een arts voor het uitvoeren van een ingreep was volgens de ondervraagden een vrij algemeen verschijnsel, waartegen stappen ondernomen dienden te worden. Tegelijkertijd vond twee derde van de ondervraagden het gebruik van protectie acceptabel. Algemeen heerste de mening dat je 'zeer vaak' of 'vaak' iets moet geven voor het regelen van een zaak. Bovenaan de lijst van zaken waarin het 'altijd' noodzakelijk is om 'iets te geven', staan: het krijgen van een goede of betere baan, het ondergaan van een operatie in een ziekenhuis, het winnen van een aanbesteding voor de levering van apparatuur, de verkoop van een fabriek in verband met privatisering, het verkrijgen van een medische verklaring omtrent arbeidsongeschiktheid. Corruptie komt in het hedendaagse Polen vaker voor dan een paar jaar geleden. Volgens de ondervraagden komt het 'vaak' voor; slechts

3% van de ondervraagden is van mening dat het een zeldzaam voorkomend verschijnsel is. Het meest frequent komt het voor onder artsen, die op de voet worden gevolgd door politieambtenaren, douanebeambten, advocaten, officieren van justitie en rechters, directeuren van bedrijven, burgemeesters, belastingambtenaren, ambtenaren in dienst bij overheidsinstellingen. In elke van deze beroepsgroepen komt het zogenaamd 'regelen' van zaken met behulp van allerlei vormen van omkoperij voor.

Het meest verontrustend vinden wij het oordeel van de ondervraagden over de politie, het Openbaar Ministerie, de rechtbanken en het gevangeniswezen. De ondervraagden kregen aparte vragen over elk van deze beroepsgebieden. Volgens hen komt op deze gebieden corruptie net zo vaak voor als bij andere openbare instellingen. Slechts het gevangeniswezen werd minder vaak genoemd. Zelfs het Openbaar Ministerie en de rechtbanken vallen dus niet 'buiten verdenking'.

Conclusies

Het beeld dat uit het onderzoek naar corruptie in Polen naar voren komt stemt niet optimistisch. De Poolse samenleving ondergaat nog steeds een transformatieproces. Het politieke systeem (parlementaire democratie, de fundamentele rechten van de mens, scheiding der machten) en het economische systeem (vrije markt) zijn weliswaar veranderd naar West-Europees voorbeeld, maar maken nog steeds de indruk in *statu nascendi* te verkeren. De weg naar eerlijk, betrouwbaar gedrag in het politieke en economische leven is lang en vergt een intensieve vorming die nog minstens twee generaties zal duren.

Het door ons gepresenteerde beeld van corrupt gedrag en de overtuiging onder de bevolking dat corruptie 'wijdverbreid' is in alle gebieden van het sociale leven, is typerend voor alle postcommunistische samenlevingen en dus niet alleen voor Polen en haar burgers.

Corruptie is een maatschappelijk verschijnsel dat samenlevingen in het transformatieproces 'vergezelt'. Misschien zal het een immanente eigenschap blijken te zijn van de sociale verandering van een centraal geplande economie naar een vrijmarkteconomie en een samenleving die volgens democratische principes wordt geregeerd.

In Polen worden reeds op vele verschillende gebieden stappen ondernomen om corruptie tegen te gaan. Een belangrijke rol in de beperking van corruptie spelen journalisten die corruptie-affaires aan het

licht brengen en de mechanismen ontmaskeren die tot het ontstaan van 'corrupte complotten' leiden. Non-gouvernementele organisaties die het openbare leven onder controle houden en die stappen tegen corruptie ondernemen, spelen ook een belangrijke rol. Teneinde de oorzaken van corruptie aan te pakken zouden de openbare financiën spoedig hervormd moeten worden. Die hervorming zou tot doel moeten hebben het minimaliseren van de bevoegdheid van overheidsambtenaren en zelfbestuurambtenaren om 'gunsten' en openbare gelden te verdelen. Daarnaast zijn verdere economische hervormingen noodzakelijk met als doel het voorkomen van faillissementen en het afremmen van de toenemende werkloosheid. Ook dient de wetgeving grondig herzien te worden: de wetsbepalingen die corrupte gedragingen stimuleren zouden moeten worden ingetrokken. Tot slot dient te worden opgemerkt dat er door de toetreding van Polen tot de Europese Unie betere mechanismen aanwezig zullen zijn om corruptie tegen te gaan. Men zal immers de vier vrijheden (vrijheid van kapitaal, van goederen, diensten en personenverkeer) hebben te respecteren die de grondslag vormen van deze internationale organisatie.