

Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz Kochanowski:

Wielce Szanowny Panie Marszałku! Wysoka Izbo!

Mając na uwadze toczące się prace legislacyjne nad zmianą konstytucji, pozwoliłem sobie zwrócić się do pana marszałka o umożliwienie mi wystąpienia w tym przedmiocie na forum Wysokiej Izby. Z tego prawa korzystam zupełnie wyjątkowo, gdyż dotyczy to zagadnienia tak istotnego w ustroju demokratycznym jak prawo wyborcze, w tym przypadku bierne, do Sejmu i Senatu. Jakkolwiek kierunek tej dyskusji jest jednoznaczny i moje wystąpienie mogłoby zostać uznane za bezprzedmiotowe, to – ponieważ problem jest otwarty – pozwolą państwo, że powiem to, co, jak uważam, się ode mnie należy.

Nie ulega wątpliwości, że z uwagi na powagę i autorytet polskiego parlamentu istnieje potrzeba i konieczność dokonania odpowiednich zmian, tak aby osoby niegodne, w szczególności skazane za popełnienie przestępstwa, nie zasiadały w jego ławach. Tego rodzaju sytuacje, jakie miały miejsce w poprzednich kadencjach, na pewno nie wzmocniły zaufania do polskiego parlamentu. Argument, który w moim przekonaniu najlepiej oddaje elementarne poczucie sprawiedliwości, sprowadza się do bardzo prostej tezy: ci, którzy w sposób niebudzący wątpliwości naruszyli prawo, pozbawieni są moralnej legitymacji do uczestniczenia w działalności prawotwórczej. Trzeba wykluczyć sytuacje, że przestępcy będą brać udział w pracach na przykład nad uchwalaniem kodeksu karnego.

Zmiana ta wydaje się konieczna nie tylko dla zahamowania kryzysu zaufania do systemu partyjnego i parlamentarnego, ale także dla zapewnienia niezbędnej spójności i proporcjonalności przepisów systemu prawa wyborczego. Wprowadzone nowelizacją z 1 maja 2004 r. zmiany w ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów oraz sejmików województw, a także ordynacja do Parlamentu Europejskiego, już uniemożliwiają ubieganie się o mandat osobom prawomocnie skazanym za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego. Taka jest w tych ordynacjach zasada. Istnieje więc niewątpliwie potrzeba jednolitego rozwiązania, jednolitych zasad co do biernego prawa wyborczego, zarówno w wyborach samorządowych, w wyborach do Parlamentu Europejskiego, jak i w tych do Sejmu i Senatu.

Analogiczny problem ograniczenia biernego prawa wyborczego występuje w wielu państwach Europy – o czym panowie senatorowie wspominali – choć jest rozmaicie rozwiązywany. Pozwolę sobie przytoczyć kilka przykładów. W Republice Federalnej Niemiec biernego prawa wyborczego pozbawione są wszystkie osoby skazane. W Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej biernego prawa wyborczego nie mają osoby skazane na karę pozbawienia wolności na czas dłuższy niż dwanaście miesięcy i odbywające właśnie tę karę. W Republice Irlandii nie mają go więźniowie. Ustawa wyborcza Republiki Słowackiej pozbawia biernego prawa wyborczego do Rady Narodowej Republiki Słowackiej obywateli odbywających karę pozbawienia wolności. Z kolei konstytucja Litwy uniemożliwia kandydowanie do litewskiego parlamentu osobom, które na sześćdziesiąt dni przed wyborami nie skończyły

odbywania kary orzeczonej przez sąd. Itd., itd. Wszystkie te rozwiązania, jakkolwiek mało koherentne, świadczą o dostrzeganiu przez te państwa konieczności eliminowania z życia publicznego osób, które obniżają rangę i powagę parlamentu oraz przyczyniają się do relatywizowania ocen czynów przestępczych. Jest bowiem obrazą praworządności sytuacja, w której, jak powiedziałem wcześniej, przestępca współuczestniczy w procesie tworzenia prawa, a sam je łamie, co potwierdzone jest prawomocnym wyrokiem sądowym.

Jakkolwiek nie ma wątpliwości, że problem taki istnieje i że słusznie podjęto próbę jego rozwiązania, to jednak można i należy mieć wątpliwości – panowie senatorowie je przedstawiali – co do sposobu, w jaki to uczyniono. Chodzi o mechaniczne przyjęcie rozwiązania wcześniej zastosowanego w nowelizacji z 1 maja 2004 r. Na pozór, na pierwszy rzut oka, wydaje się słuszne, że sprawca przestępstwa umyślnego, a więc popełnionego z zamiarem bezpośrednim lub ewentualnym, i do tego ściganego z oskarżenia publicznego, jest taką osobą, która nie powinna zasiadać w ławach parlamentarnych. Wystarczy jednak chwila zastanowienia, aby uzmysłowić sobie, że w ten sposób automatycznie pozbawimy biernego prawa wyborczego osoby, które, chociaż popełniły przestępstwo umyślne, to jednak bynajmniej nie zasługują na potępienie. Może nawet wręcz przeciwnie: działały one z pobudek, które zasługują na szacunek i uznanie. Są to dla przykładu osoby, które działają w ramach, niedawno tak bardzo popularnego, obywatelskiego nieposłuszeństwa czy też przekraczają granice obrony koniecznej – nie będę wyjaśniał, co to jest obrona konieczna, żeby państwu nie zajmować czasu – lub też działają w stanie wyższej konieczności. Jeśli dokonana przez Sejm zmiana zostałaby przyjęta w takiej postaci, jaka jest obecnie, wówczas tacy ludzie jak Martin Luther King, Mahatma Gandhi czy Nelson Mandela nie mieliby w naszym kraju szans na mandat posła lub senatora. Oczywiście żaden z nich nie zamierza do naszego parlamentu kandydować, ale... przez przywołane przykłady chcę pokazać, że wskutek sięgania po nieprzemyślane rozwiązania przechodzimy z jednej skrajności w drugą.

Jeśli przykłady te nie są wystarczające – choć ja myślę, że są – to chciałbym sięgnąć do tych, które tu były podawane wcześniej, tylko że ja podam je w bardziej systematyczny sposób.

Pani marszałek Bochenek mówiła o funkcjonariuszu publicznym, który przekracza swoje uprawnienia lub, nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego. Otóż jest to przestępstwo z oskarżenia publicznego – prawda? – i jest to przestępstwo umyślne. Skoro więc na przykład wielce zasłużona pani posłanka Julia Pitera przez blisko rok nie chciała mi udostępnić swojego znanego raportu, to dopuściła się przestępstwa umyślnego, czyli – nie chciałbym państwa tu przestraszyć – być może nie mogłaby kandydować do przyszłego parlamentu, co byłoby oczywiście ze szkodą dla jakości życia publicznego. Ustawa o rachunkowości. Kto wbrew przepisom ustawy dopuszcza do nieprowadzenia ksiąg rachunkowych lub prowadzenia ich wbrew przepisom ustawy... Jest to przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego. Kto w razie grożącej niewypłacalności lub upadłości, nie mogąc zaspokoić wszystkich właścicieli, spłaca lub zabezpiecza tylko niektórych... Jest to przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego. Kto, będąc dłużnikiem kilku wierzycieli, w sposób lekkomyślny doprowadza do swojej upadłości... Jest to przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego. Art. 27 ustawy o rybactwie śródlądowym. Kto poławia ryby, nie będąc uprawnionym do rybactwa... Coś mi się zdaje, że pan senator Piotr Andrzejewski mógłby to mieć na sumieniu... Czyli dokonuje połowu bez upoważnienia... Jest to przestępstwo

umyślnie ścigane z oskarżenia publicznego. Kto przywłaszcza sobie cudzą rzecz ruchomą... W wypadku mniejszej wagi przywłaszczenia rzeczy znalezionej... Zastanawiam się, czy ja czegoś kiedyś nie znalazłem? Ponieważ nigdy nie mam szczęścia, więc na pewno nie. Ale jeśli ktoś znalazł, jest to przestępstwo umyślnie ścigane z oskarżenia publicznego. Kto bez uprawnienia uzyskuje dostęp do informacji dla niego nieprzeznaczonej, na przykład otwierając zamknięte pismo – zazdrosna żona, zazdrosny mąż, ojciec kontrolujący swoje dorosłe dzieci... Jest to przestępstwo umyślnie ścigane z oskarżenia publicznego, zagrożone karą pozbawienia wolności do lat dwóch. Kto wdziera się do cudzego lokalu, mieszkania, pomieszczenia, na ogrodzony teren lub nie opuszcza go wbrew żądaniu osoby uprawnionej... Jest to przestępstwo umyślnie ścigane z oskarżenia publicznego. Kto naraża człowieka na niebezpieczeństwo utraty życia – co się może zdarzyć na przykład w komunikacji – jeśli to jest umyślnie... Pan marszałek był zainteresowany zniewagą organu konstytucyjnego, ja też tym jestem zainteresowany, bo jestem organem konstytucyjnym. Kto publicznie znieważa lub poniża konstytucyjny organ Rzeczypospolitej Polskiej... Jest to przestępstwo umyślnie ścigane z oskarżenia publicznego. Tu akurat moglibyśmy się zgodzić.

To są przykłady. A do czego zmierzam? W kodeksie karnym z 1932 r. była idea rozróżnienia na dwie grupy przestępstw – przestępstw tak zwanych hańbiących i niehańbiących. To znaczy na przykład za niehańbiące była kara aresztu, za hańbiące kara więzienia. Są przestępstwa, które jakkolwiek powinny być ścigane z całą surowością prawa, to jednak nie dezawuuują osób w opinii publicznej. Nie każdy skazany zasługuje na potępienie, w szczególności popełniając umyślnie przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego.

Przypomnę, że pozbawienie biernego i czynnego prawa wyborczego – tu była o tym mowa, ja dołożę kilka szczegółów – jest w obecnym stanie prawnym możliwe na mocy orzeczenia sądu jako kara dodatkowa pozbawienia praw publicznych, orzekana w razie skazania na karę pozbawienia wolności na czas nie krótszy niż trzy lata, z motywacji zasługującej na szczególne potępienie. To jest bardzo ważny element: z motywacji zasługującej na szczególne potępienie. Oznacza to, że kara ta może być orzekana wyłącznie na mocy orzeczenia sądu, a więc nie automatycznie, za szczególnie ciężkie przestępstwa, za które orzeczono karę trzech lat bezwzględnego pozbawienia wolności – bezwzględne, tu była ta wątpliwość, prawda – za przestępstwa popełnione z motywacji zasługującej na szczególne potępienie, jak mówiłem, w zasadzie na okres od jednego roku do lat dziesięciu, nie na zawsze, bez rozróżnienia, czy chodzi o przestępstwo umyślnie, czy nieumyślnie. To jest bardzo ważne. Nieumyślnie przestępstwa mogą czasami być bardziej podłymi przestępstwami, popełnionymi wskutek lekkomyślności i z motywacji zasługującej na potępienie. I niezależnie od tego, czy przestępstwo jest ścigane z oskarżenia publicznego, czy prywatnego – tutaj była o tym mowa, że to może być ruchome.

Przyłączam się do sprzeciwu, który na tej sali został wyartykułowany, ale moje wystąpienie byłoby niepełne, gdybym nie zaproponował państwu – bo, jak rozumiem, wobec stanowiska Senatu dyskusja nie będzie zakończona, tylko będzie kontynuowana – możliwych teoretycznie rozwiązań.

Rozwiązanie. Istnieje potrzeba przyjęcia rozwiązania, które wykluczy ze starania się o mandat osoby, które zostały skazane za przestępstwo – tu nawiążę do kodeksu karnego z 1932 r. – popełnione z motywacji zasługującej na

potępienie. I to, gdybym mógł zaprezentować własne zdanie, niezależnie od tego, czy popełniły przestępstwo umyślne, czy nieumyślne. Niektóre zachowania popełnione lekkomyślnie czy z niedbalstwa cechują się nieraz większym stopniem nagminności niż szereg przestępstw popełnionych z winy umyślnej. Ktoś mnie zapyta, jak to oceniać. Powie, że mankamentem takiego rozwiązania jest jego zbyt duża płynność, brak automatyzmu. Powiedziałbym, że to nie jest wada, to jest z pewnego punktu widzenia zaleta. Spełnienie tej przesłanki powinno być oceniane w trybie wyborczym przez sędziów Państwowej Komisji Wyborczej. Przypomnę, że w skład tej komisji wchodzi sędziowie Sądu Najwyższego, Naczelnego S'ądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego. Te osoby są kompetentne i są władne ocenić charakter motywacji zasługującej na szczególne potępienie. Otwarta dyskusja społeczna miałaby element wychowujący i kształtujący świadomość prawną.

Niezależnie od ograniczenia biernego prawa wyborczego... Tutaj chciałbym przejść do stanowiska, które było zaprezentowane i do którego chciałbym się przyłączyć. Możliwe jest uczynienie tego w drodze zwykłej ustawy, poprzez nałożenie na wszystkie osoby ubiegające się o mandat obowiązku podania do publicznej wiadomości wszystkich prawomocnych orzeczeń sądów karnych, które podlegają wpisaniu do Krajowego Rejestru Karnego. Takie oświadczenie o ewentualnej karalności, ujawniające fakt skazania, wysokość i rodzaj orzeczonej kary, zasadnicze okoliczności popełnienia przestępstwa, byłoby podawane do publicznej wiadomości, oczywiście pod rygorem odpowiedzialności karnej za podanie fałszywych informacji. W odniesieniu do mandatu parlamentarnego ustawodawca mógłby wprowadzić obowiązek składania takich oświadczeń w fazie rejestracji listy, wybory do Sejmu, lub w fazie rejestracji zgłoszenia, wybory do Senatu. Prawdziwość oświadczenia powinna być przedmiotem sprawdzenia ze strony komisji wyborczej, zaś ze złożeniem nieprawdziwego oświadczenia powinien się wiązać obowiązek skreślenia kandydata z listy przez właściwą komisję wyborczą.

Taka regulacja stanowiłaby realizację art. 61 ust. 1 Konstytucji, ustanawiającej prawo obywateli do informacji o działalności osób pełniących funkcje publiczne. Co więcej, dzięki takiemu rozwiązaniu wyborcy mogliby podejmować decyzje, posiadając odpowiednio upublicznione informacje o przeszłości osób ubiegających się o piastowanie mandatu. Wierzę, że tego rodzaju rozwiązanie wpłynęłoby istotnie na wzrost społecznego zaufania do parlamentu oraz na podejmowane przez wyborców decyzje, prowadząc do powierzenia odpowiedzialnych funkcji posłów i senatorów osobom godnym sprawowania tego urzędu, i to w sposób niewykluczający tych, którzy, chociaż skazani za popełnienie przestępstwa, nie zasługują jednak na potępienie.

Na zakończenie chciałbym podziękować panu marszałkowi za umożliwienie mi wystąpienia w tej fundamentalnej dla praw obywatelskich kwestii. Występowałem już w tej sprawie do pana marszałka Sejmu Dorna – bo proces w tej sprawie toczy się już kilka lat – do pana prezydenta Lecha Kaczyńskiego, a za pośrednictwem mediów zwracałem się w tej sprawie do opinii publicznej, składając oświadczenia, udzielając wywiadów i pisząc artykuły. Działania te byłyby niepełne, gdyby nie było możliwości wystąpienia w tym momencie na forum Sejmu, za co ogromnie dziękuję.