

Bronisław Sitek

«Convivium», «cena» i «donum munus» w Antycznym Rzymie a współczesne dylematy korupcji wybroczej («crimen ambitus»)

Studia Prawnoustrojowe nr 11, 5-15

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Zagadnienia teorii i historii ustroju i prawa

Bronisław Sitek

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Convivium, cena i donum munus w antycznym Rzymie a współczesne dylematy korupcji wyborczej (crimen ambitus)

1. Wprowadzenie

Jedną z największych pożądlivości człowieka jest chęć zdobycia i posiadania władzy. To właśnie ta pożądlivość od najdawniejszych czasów sprawia, że kandydaci na urzędy dopuszczają się różnych oszustw wyborczych. Tak też było w republikańskim Rzymie. Stąd też dość wcześnie pojawiły się regulacje prawne, których celem było zwalczanie nadużyć wyborczych (*crimen ambitus*)¹. Przekształcenie republiki w pryncypat doprowadziło do zmiany systemu powoływania na najwyższe funkcje w państwie. Republikański system wyboru urzędników nadal był jednak stosowany w municypiach, gdzie zwoływano zgromadzenia ludowe o charakterze wyborczym². Przedmiotem niniejszego opracowania jest właśnie analiza tekstu cap. CXXXI, pochodzącego z *lex Ursonensis*, zawierającego ograniczenie co do liczby osób uczestniczących w przyjęciach organizowanych z okazji wyborów oraz zakaz wręczania podarków wyborcom.

Według W. Wołodkiewicza, najczęściej spotykane formy przestępstw wyborczych to: *largitio*, czyli różnego rodzaju sposoby przekupstwa wyborców, *coitio*, czyli związywanie nieformalnych porozumień między kandydatami

¹ Regulacje prawne dotyczące nadużyć wyborczych w antycznym Rzymie pojawiły się już w pod koniec V w. przed Chr. (Liv. 4.25.9-14). Nie są jednak znane dokładne zapisy tych ustaw. Pierwsza o znanej nam treści to *lex Cornelia Baebia de ambitu* z 181 r. przed Chr. Zob. L. Fascione, *Crimen e quaestio ambitus nell'età repubblicana. Contributo allo studio del diritto criminale repubblicano*, Milano 1984, s. 20 n.

² Zob. J. Linderski, *Rzymskie zgromadzenia wyborcze od Sulli do Cezara*, Wrocław 1966, s. 156 n. Według tego autora, przyczyną upadku zgromadzeń wyborczych była m.in. reorganizacja poboru do wojska, rozproszenie obywateli rzymskich, korupcja wyborcza, a w końcu zaniechanie spisu ludności. Podejmowane próby ratowania tych zgromadzeń przez Augusta nie przynosiły spodziewanych efektów i zostały ostatecznie zaniechane przez Tyberiusza.

w celu eliminacji innych, *crimen sodaliciozum*, czyli organizacja stowarzyszeń politycznych, celem których była organizacja przestępstw wyborczych³. H. Kowalski wylicza jeszcze inne typy przestępstw wyborczych, jak np. stosowanie przemocy wobec wyborców (*vis*), fałszowanie tabliczek (głosów) wyborczych, odmowa ogłoszenia wyboru kandydata (*renuntiatio*) czy w końcu przesuwanie terminu wyborów⁴. Szczególnym rodzajem przestępstwa wyborczego w antycznym Rzymie była organizacja uczt, rozdawnictwo żywności lub innych dóbr w związku z ubieganiem się o urząd publiczny. Tego typu czyny mogą być traktowane jako forma przekupstwa, czyli *largitio*.

2. Przedmiotowy tekst z *lex Iulia coloniae Gentivae seu Ursonensis*

Ślady regulacji prawnych wprowadzające zakaz przekupstwa wyborczego spotka się w ustawach municypalnych, m.in. w *lex Iulia coloniae Gentivae seu Ursonensis*⁵.

CXXXII. Ne quis in c(olonia) G(enetiva) post h(anc) l(egem) datam petitor kandidatus, | <quicumque in c(olonia) G(enetiva) I(ulia) mag(istratum) petet,> magistratusve petendi causa in eo anno, quo quisque anno petitor | kandidatus mag(istratum) petet petiturusve erit, <mag(istratus) pe/tendi> convivia facito neve at cenam quem | vocato neve convivium habeto neve facito s(ciens) d(olo) m(alo), | quo quis suae petitionis causa convivium habeat | ad cenamve quem vocet, praeter <dum> quod ipse kandidatus petitor in eo anno, [quo] mag(istratum) petat, | vocar[it] dum taxat [in] dies sing(ulos) h(ominum) VIII <convivium | habeto,> si volet, s(ine) d(olo) m(alo). Neve quis petitor kandidatus | donum munus aliudve quit det largiatur peti | tionis causa sc(iens) d(olo) m(alo). Neve

CXXXII. Niech nikt w *colonia Genetiva Iulia*, po wydaniu tej ustawy, będąc kandydatem lub ubiegającym się o jakiś urząd w *colonia Genetiva Iulia*, z powodu ubiegania się o urząd w tym roku, lub powzięcia zamiaru ubiegania się o urząd, nie organizuje żadnych przyjęć, nie zaprasza na obiad ani niech świadomie i podstępnie nie wystawia lub organizuje przyjęć w celach wyborczych, z wyjątkiem sytuacji, gdy kandydat ubiegający się w danym roku o urząd, zaprosi kogoś na ucztę bez posądzenia o podstępne działanie, byleby w ciągu jednego dnia nie przyjął na ucztę więcej niż 9 osób. Ponadto, niech żaden kandydat na urząd z powodu ubiegania się o ten urząd, nie daje, hojnie obdarowuje podarkiem, prezentem albo czymś innym, pod zarzutem podstępnego działania. Niech nikt z powodu ubiegania

³ Zob. W. Wołodkiewicz, „Okręcanie” wyborców – czyli *crimen ambitus* w prawie rzymskim, „Palestra” 2007, nr 11–12, s. 7.

⁴ Zob. H. Kowalski, *Przekupstwa wyborcze w Rzymie w okresie cesarstwa*, [w:] M. Kuryłowicz (red.), *Crimina et mores. Prawo karne i obyczaje w starożytnym Rzymie*, Lublin 2001, s. 57 i n.

⁵ Lekcję tekstu łacińskiego oraz tłumaczenie polskie podają za: B. Sitek, *Lex Coloniae Genetivae Iuliae seu Ursonensis i lex Irnitana. Ustawy municypalne antycznego Rzymu. Tekst, tłumaczenie i komentarz*, Poznań 2008.

quis alterius petitionis | causa convivia facito neve quem ad cenam voca | to neve convivium habeto, neve quis alterius petitionis causa cui quit d[on]um munus aliutve qu[it] | dato donato largito sc(iens) d(olo) m(alo). Si quis atversus ea | fecerit, HS ICC c(olonis) c(oloniae) G(enetivae) I(uliae) d(are) d(amnas) e(sto), eiusque pecuniae cui eor(um) volet | rec(uperatorio) iudic(io) aput Iivir(um) praef(ectum)[ve] actio petitio per|sec(utio)que ex h(ac)l(ege) <i(us) potest(as)que> esto. |

się o urząd kogoś innego nie organizuje bankietu, nie zaprasza nikogo na biesiadę, nie wydaje bankietu, ani niech nikt z powodu ubiegania się o urząd kogoś innego nie rozdaje w jego imieniu prezentów, hojnie obdarowuje podarkiem, prezentem lub czymś innym pod zarzutem podstępnego działania. Jeśli ktoś uczyni coś przeciwko temu, niech będzie ukarany karą grzywny w wysokości 5000 sestercji na rzecz mieszkańców *colonia Genetiva Iulia*. Każdy obywatel na podstawie tej ustawy niech ma prawo i uprawnienie do wystąpienia ze skargą, pozwem i roszczeniem o tę sumę do trybunału rekuoperatorów za pośrednictwem duumwira lub prefekta wobec duumwirów.

Zapis cap. CXXXII można zaliczyć do przepisów antykorupcyjnych, celem których było ograniczenie wpływania kandydatów na wynik wyborczy przez organizację większych uczt (*convivia* lub *cenae*) lub rozdawnictwo podarunków (*donum munus*). Tego rodzaju czyny w prawie rzymskim były zaliczane do *crimen ambitus*, a więc do przestępstw przeciwko prawu wyborczemu⁶. Przedmiotowo ograniczenie to obejmowało tak kandydata, jak i tego, kto dopiero zamierzał kandydować, ale jeszcze oficjalnie jego kandydatura nie została zgłoszona. Zakazane było również organizowanie uczt lub rozdawanie prezentów przez drugą osobę, która wprawdzie sama nie była kandydatem i nie zamierzała ubiegać się o urząd w kolonii w danym roku, ale czyniła to dla innego kandydata i w ten sposób lobbowała wśród wyborców na jego korzyść.

3. Regulacje prawne ograniczające organizację większych uczt

Pierwsze ograniczenie, o którym mowa jest w cap. CXXXII, dotyczy organizowania wielkich uczt określanymi terminami *convivium* lub *cena*, w powiązaniu ze zbliżającymi się wyborami. W II w. przed Chr. nasiliło się to zjawisko w celu pozyskiwania przychylności biesiadników i jednocześnie potencjalnych wyborców. Przedmiotem regulacji nie było zatem wprowadzenie całkowitego zakazu organizacji uczt, lecz jedynie ograniczenie liczby zapraszanych gości przez kandydata czy osobę zamierzającą kandydować na urząd w danym roku wyborczym. Dozwolone było zaproszenie na biesiadę najwyżej

⁶ L. Fascione, op. cit., s. 15 n.

dziewięciu osób dziennie. Liczba taka była przyjmowana jako przejaw normalnej gościnności w stosunkach społecznych panujących w tamtym okresie w Rzymie. Dopuszczenie możliwości zorganizowania przez kandydata uczt z ustawowo ograniczoną liczbą gości zostało uwarunkowane czynnikami aksjologicznymi, a mianowicie działanie to musiało być wolne od podstępów. W ten sposób ustawodawca chciał uniemożliwić obejście tego ograniczenia np. poprzez organizowanie małych uczt, ale kilka razy dziennie.

Wprowadzenie ograniczenia liczbowego, nie zaś całkowitego zakazu było zapewne przejawem racjonalnego działania ustawodawcy, który nie zamierzał w ten sposób nadmiernie ingerować w życie rodzinne, lecz jedynie chciał nie dopuścić do wykorzystywania elementów życia codziennego dla celów politycznych⁷.

Użyty w cap. CXXXII termin *convivium* oznaczał ucztę lub biesiadę niekoniecznie związaną z określoną porą dnia czy z miejscem jej organizacji, np. domem kandydata. Uczta taka mogła zostać zorganizowana również na wolnym powietrzu, co dodatkowo stwarzało możliwość zaproszenia większej liczby gości. Natomiast termin *cena* oznaczał główny posiłek dnia, czyli obiad składający się z kilku dań z dodatkiem wina, podawany ok. godz. 15.00⁸.

Ograniczenie ilościowe wystawnych przyjęć z okazji zbliżających się wyborów powiązane było z innym rodzajem regulacji, a mianowicie z ustawami ograniczającymi nadmierny luksus czy zbytek warstw panujących, tzw. *leges sumptuariae*⁹. Uchwalenie ich było powiązane z trudną sytuacją ekonomiczną Rzymu, wywołaną licznymi wojnami w III i II w. przed Chr., zwłaszcza z Hannibalem, ale również z panującą wówczas filozofią życia, według której człowiek winien wieść życie proste, poświęcone pracy, rodzinie i sprawom państwa. Cechą charakterystyczną dla tego typu regulacji prawnych było wprowadzenie ograniczenia wydatków na stroje, ozdoby, pogrzeby oraz inne wydarzenia z codziennego życia¹⁰. Wśród postanowień ograniczających zby-

⁷ Zob. R. Martini, *Nugae comitiales. II: Amici di candidati e corruzione elettorale in Roma antica*, [w:] *Scritti per Mario della Piana*, Napoli 1986, s. 1–4.

⁸ Zob. s.v. *Cena*, [w:] Z. Piszczek (red.), *Mała encyklopedia kultury antycznej*, Warszawa 1968, s. 165.

⁹ O *leges sumptuariae* spośród polskich romanistów pisali m.in. L. Winniczuk, *Ludzie, zwyczaje i obyczaje starożytnej Grecji i Rzymu*, t. 2, Warszawa 1988, s. 395–403; M. Kuryłowicz, *Prawo i obyczaje w starożytnym Rzymie*, Lublin 1994, s. 43–53 i 81–89; idem, *Alea i kontrakty aleatoryjne w prawie rzymskim*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, t. 36, 1984, s. 75–90; idem, *Loca aedium metuentia (Sen. de vita beata 7,1,3). Z działalności edylów rzymskich na rzecz ochrony porządku i moralności publicznej*, AUMCS, t. 32/33, 1985–1986, Sectio G, z. 7, s. 123–135; idem, *Leges sumptuariae w państwie i prawie rzymskim*, [w:] *Z historii państwa, prawa, miast i Polonii*, Rzeszów 1998, s. 139–154; J. Sondel, *Les „leges sumptuariae” considerées comme l’expression des conditions sociales et économiques de la Rome antique*, „Archivum Iuridicum Cracoviense” 1973, t. 6, s. 101–124; idem, *Ustawy przeciw luksusowi w starożytnym Rzymie*, „Mówią Wieki” 1975, nr 3, s. 9–12.

¹⁰ Zob. G. Colonnelli, *Uso alimentare dei ghiri (Famiglia Myoxidiae) nella storia antica e contemporanea*, „Antrocom” 2007 (3), nr 1, s. 69–76, [online] <www.antrocom.net/upload/sub/antrocom/030107/10-Antrocom.pdf>.

tek obywateli szczególnie miejsce zajmowały ustawy ograniczające wydatki na wystawne uczyty – *leges cibariae*. Na podstawie tych regulacji zakazywano spożywania niektórych droższych produktów, np. potraw z ptactwa. Wprowadzono również ograniczenie maksymalnej liczby biesiadników czy też kwot, jakie można było wydać na takie uczyty¹¹. Najstarsza znana nam ustawa to *lex Orchia de coenis* z 181 r. przed Chr., w której wprowadzony został limit gości zapraszanych na wystawne uczyty¹². Nie jest znana jednak dopuszczalna liczba zaproszonych gości. W kolejnej ustawie *lex Fannia cibaria* z 161 r. przed Chr. ponownie wprowadzono ograniczenia ilościowe, a dodatkowo jeszcze jakościowe¹³. *Leges Amiliae* zawierały również ograniczenia co do jakości spożywanych potraw, a niektóre z nich zostały zakazane, np. podawanie win zagranicznych czy ostryg.

Ponowne ograniczenia ilościowe zapraszanych gości na uczyty organizowane przez kandydatów biorących udział w zbliżających się wyborach znalazły się w *lex Antia* o niepewnej dacie wydania (prawdopodobnie ok. 70 r. przed Chr.¹⁴). To właśnie ze względu na bliskość czasową wydania *lex Ursonensis* i *lex Antia* postanowienia tej ustawy wpłynęły na wprowadzenie do ustawodawstwa municypalnego analogicznego rozwiązania.

Warto zauważyć, co zresztą podkreślają liczni romaniści, że były to ustawy należące do *lex imperfecta*, czyli ustaw pozbawionych sankcji karnych. Stąd też zapewne ich skuteczność była niewielka. Dopiero w *lex Ursonensis* została wprowadzona sankcja grzywny za przekroczenie liczby zaproszonych gości na uczytę.

4. Regulacje prawne zakazujące rozdawnictwo – *donum munus*

Druga dyspozycja prawna zawarta w cap. CXXXII dotyczyła zakazu wręczenia jakichkolwiek podarunków celem pozyskania sympatii wyborców (*Neve quis petitor candidatus donum munus aliudve quit det largiatur petitionis causa sciens dolo malo*). W tekście został użyty termin *donum*, który oznaczał podarunek materialny czy posiadający wartość majątkową oraz ter-

¹¹ A. Pikulska-Robaszkiewicz, *Ustawowa regulacja obyczajów w prawie rzymskim. Wykład habilitacyjny*, „Studia Iuridica” 1999, t. 37, s. 213–219.

¹² Macrob., *Sat.*, 2,13; Liv. 38,6. Zob. M. Dauster, *Roman Republican sumptuary legislation*, [w:] *Studies in Latin Literature and Roman History XI*, Bruxelles 2003, s. 65–93.

¹³ W ustawie tej dopuszczono wydanie na uczyty 100 asów w dniach organizacji igrzysk lub podczas obchodów *ludi romani* czy *ludi plebaei*. Wyznaczono 10 dni w miesiącu, w które można było wydać na jedzenie 30 asów, a w pozostałe jedynie 10 asów dziennie (Gell. *N.A.* 2,24,3).

¹⁴ Gell. *N.A.* 2,24,13; Macrob., *Sat.* 2,13; Cic. *ad fam.* 7,26,2. A. Pikulska-Robaszkiewicz w *Ustawowej regulacji obyczajów...* za datę wydania tej ustawy przyjmuje rok 70 przed Chr., z kolei G. Rotondi w *Leges publicae populi romani* (Milano 1912, s. 368) rok 71 przed Chr.

min *minus*, czyli obowiązek publiczny – w tym przypadku chodziłoby o składanie przez kandydata obietnicy wyborczej, że po wygranych wyborach zwolni z wykonywania określonych obowiązków publicznych tych, którzy będą na niego głosowali. Zakazane były też inne formy przekupstwa dokonywane ze świadomością lub podstępem¹⁵.

Powyższa dyspozycja związana była z wcześniejszymi uregulowaniami prawnymi. W 159 r. przed Chr. została wydana *lex Cornelia Fulvia de ambitu*. Treść tej ustawy nie jest do końca pewna. Przyjmując jednak tezę L. Fascione¹⁶, można przyjąć, że ustawa ta była skierowana przeciwko praktykom prowadzonym przez *divisores* (*sequestres*). Później były wydawane kolejne ustawy ograniczające lub wyłączające przekupstwa wyborcze. Norma prawna zapisana w *lex Urosnensis* jest odbiciem postanowień zawartych w *lex Licinia de sodaliciis* – ustawie wydanej w 55 r. przed Chr. na wniosek konsula Lucjusza Licyniusza Krassusa. W ustawie tej penalizowano zorganizowaną działalność przestępczą, celem której była manipulacja wynikami wyborów za pomocą przekupstwa wyborców. Wydaje się, że właśnie postanowienia tej ustawy znalazły swoje odzwierciedlenie w zapisach ustaw municypalnych.

Divisores to urzędnicy pomocniczy, zadaniem których było udzielanie pomocy przy rozdawnictwie zboża lub pieniędzy publicznych. Z czasem urzędnicy ci angażowali się w wspieranie określonych kandydatów podczas wyborów. Wykorzystując publiczne pieniądze lub bezpłatne rozdawnictwo zboża (*frumentatio*), starali się przekonać poszczególne *tribus* do oddania głosu na określonego kandydata. W mowie obrończej Plancjusza Ciceron twierdził¹⁷, że ogromne znaczenie miał głos pierwszego *tribus*. Według Arpinaty nie zdarzyło się, aby ten kandydat, który uzyskał głos pierwszego *tribus*, nie został później konsulem¹⁸. Zadaniem *divisores* było przekonanie podarkami, a zwłaszcza pieniędzmi wyborców właśnie pierwszego *tribus*.

W przypadku sukcesu wyborczego popieranego kandydata *divisores* byli wynagradzani osobiście. Takie zjawisko nasiliło się pod koniec republiki. Z tego też powodu praktyka ta spotkała się z reakcją ustawodawcy¹⁹.

¹⁵ Zob. L. Labruna, *Corruzione e politica in Roma repubblicana*, [w:] *Le droit romain et le monde contemporain. Mélanges à la mémoire de Henryk Kupiszewski*, Warszawa 1996, s. 193 n.; L. Perelli, *La corruzione politica nell'antica Roma. Tangenti malversazioni malcostum e illeciti raccomandazioni*, Milano 1994, s. 71 n.

¹⁶ L. Fascione, op. cit., s. 130–131.

¹⁷ Jest to mowa obrończa, wygłoszona w 54 r. przez Chr. w obronie Plancjusza oskarżonego o sfałszowanie wyników wyborów. Skarżący, Marek Juwencjusz Laterensis, zarzucał Plancjuszowi przekupstwo wyborcze, przybierające postać właśnie rozdawnictwa pieniędzy pomiędzy *tribus*. Cic. Planc. 48,53,55.

¹⁸ Cic. Planc. 49: *una centuria praerogativa tantum habet auctoritatis ut nemo umquam prior eam tulerit quin renuntiatus sit aut eis ipsis comitiis consul aut certe in illum Annom...*

¹⁹ Zob. D. Medicus, s.v. *Divisores*, [w:] *Der Kleine Pauly. Lexikon der Antike in fünf Bänden*, Bd. 2, München 1979, szp. 108.

Analiza przepisów rzymskiego prawa wyborczego prowadzi do wniosku, że odpowiedzialności karnej z tytułu korupcji wyborczej podległ jedynie sprawca (korupcja czynna). Nie były przewidziane sankcje karne w stosunku do osoby przyjmującej korzyść majątkową w formie gotowizny czy podarków o jakiegokolwiek wartości ekonomicznej (korupcja bierna). Według *cap. CXXXII* karze podlegał również ten, kto wpierał osobę kandydującą w wyborach w działaniach korupcyjnych i w jej imieniu wręczał innym pieniądze czy podarki.

5. Prawne podstawy ścigania korupcji wyborczej w polskim kodeksie karnym

Przestępstwa wyborcze w polskim prawie karnym zostały określone przez ustawodawcę w rozdziale XXXI Kodeksu karnego pt. *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendom*. W pierwotnym zapisie kodeksu z 1997 r. ścigane były następujące rodzaje przestępstw wyborczych:

- z art. 248 k.k. ustawodawca ściga: sporządzenie listy kandydujących lub głosujących z pominięciem uprawnionych lub wpisaniem nieuprawnionych; stosowanie podstępów celem nieprawidłowego sporządzenia listy wyborczej; uszkodzenie, ukrywanie, przerabianie lub podrabianie protokołów lub innych dokumentów wyborczych; nadużycia przy przyjmowaniu lub obliczaniu głosów; nadużycia w sporządzaniu list z podpisami obywateli zgłaszających kandydatów w wyborach lub inicjujących referendum;
- z art. 249 k.k. ustawodawca ściga stosowanie przemocy, groźby lub podstępów, skutkiem czego byłoby: przeszkadzanie w odbywaniu zgromadzenia poprzedzającego głosowanie; ograniczenie swobodnego wykonywania prawa do kandydowania lub głosowania; uniemożliwienie oddania głosu lub obliczania głosów albo uniemożliwienie w sporządzaniu protokołów lub innych dokumentów wyborczych albo referendalnych;
- z art. 250 k.k. ustawodawca ściga tego, kto przemocą, groźbą bezprawną lub przez nadużycie stosunku zależności, wywiera wpływ na sposób głosowania osoby uprawnionej albo zmusza ją do głosowania lub powstrzymuje od głosowania;
- z art. 251 k.k. ściga sprawców naruszenia zasady tajności głosowania.

W tym zestawieniu czynów karalnych powiązanych z wyborami i referendum brakowało regulacji prawnych dotyczących korupcji wyborczej. Stąd ustawodawca ustawą z 13 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2003 r., nr 111, poz. 1061) wprowadził nowy art. 250a, dzięki któremu stało się możliwe ściganie sprawców korupcji wyborczej.

Potrzeba takiego uregulowania pojawiła się w związku z licznymi nadużyciami wyborczymi, zwłaszcza „kupowaniem głosów”. Wielu kandydatów lub funkcjonariuszy publicznych oferowało korzyści majątkowe lub osobiste w zamian za wyborcze poparcie. Mogą być różne formy przekupstwa wyborczego, np.: zdobywanie przychylności wyborców poprzez zapraszanie ich na publiczne imprezy z suto zastawionymi stołami, składanie obietnicy pracy, awansu zawodowego czy w końcu pozytywne załatwienie jakiejś sprawy. W ten sposób osoba oddająca głos wyborczy „przehandlowuje” swoje poparcie w zamian za określone korzyści chwilowe czy długotrwałe²⁰. Jeden z głośnych przykładów korupcji wyborczej z lat dziewięćdziesiątych dotyczył byłego senatora, który w swojej miejscowości zorganizował wielkie przyjęcie dla 40 tys. mieszkańców.

Istotną cechą czynu korupcji wyborczej, ściganego przez polskiego ustawodawcę, jest albo wręczenie korzyści majątkowej lub jej obietnica, np. wręczenie pieniędzy, danie cennych rzeczy czy też dokonanie znaczącej darowizny, albo przysporzenie korzyści osobistej lub jej obietnica, np. udzielenie zezwolenia na handel alkoholem, zatrudnienie krewnego w urzędzie, w którym będzie kierował w przyszłości kandydat itp.²¹ Jest to tzw. łapownictwo bierne.

Zatem karze podlega nie tylko ten, kto wręcza ową korzyść majątkową lub osobistą, ale również ten, kto ją przyjmuje w zamian za oddanie głosu na kandydata. Zgodnie z art. 250a § 1: „Kto, będąc uprawniony do głosowania, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo takiej korzyści żąda za głosowanie w określony sposób, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5”.

Takiej samej karze podlega osoba, która udzieliłaby korzyści majątkowej lub osobistej osobie uprawnionej do głosowania w celu skłonienia jej do głosowania w określony sposób lub za głosowanie w określony sposób (art. 250a § 2).

W obu przypadkach sprawca może liczyć na nadzwyczajne złagodzenie kary, ale tylko wówczas, gdy zawiadomił organ powołany do ścigania o fakcie przestępstwa i okolicznościach jego popełnienia, zanim organ ten o nich się dowiedział. Sąd nawet może odstąpić od wymierzenia kary.

Koncepcja dogmatyczna przekupstwa wyborczego, ściganego na podstawie art. 250a k.k., różni się jednak od koncepcji wypracowanej na gruncie prawa rzymskiego, gdzie karany był tylko dający przysporzenie majątkowe lub osobiste.

²⁰ Zob. [online] <www.antykorupcja.gov.pl/portals/ak/47/63/>, dostęp: 25.01.2010.

²¹ Zob. O. Krajniak, *Korupcja a prawo*, [online] <www.ceo.org.pl/portals/mpk_uczestnicy_schemat?docId=37019>, dostęp: 25.01.2010.

6. Prawne podstawy ścigania korupcji wyborczej w Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego

W ustawie z 23 stycznia 2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego²² ustawodawca nie przewidział ogólnej normy prawnej pozwalającej na ściganie korupcji wyborczej, z wyjątkiem określonym w art. 153. Ta regulacja jest odzwierciedleniem innego aktu normatywnego, tj. decyzji Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom z 20 września 1976 r., dotyczącej wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich²³, zmienioną decyzją Rady 2002/772/WE, Euratom²⁴.

W art. 153 Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego postanowiono, że „ten, kto w ramach kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego, podaje lub dostarcza napoje alkoholowe nieodpłatnie lub po cenach sprzedaży netto możliwych do uzyskania, nie wyższych od cen nabycia lub kosztów wytworzenia – podlega karze aresztu albo grzywny”. Zakaz podawania i dostarczania alkoholu jest zapewne antidotum na praktyki stosowane przez kandydatów, a mianowicie organizowania publicznych uczt czy wieców, podczas których potencjalnym wyborcom podawany jest alkohol. W tym przypadku zamiarem bezpośrednim sprawcy jest nakłonienie wyborców do oddania na niego głosów. Karze aresztu albo grzywny podlega nie tylko sam kandydat, ale również ci, którzy go w tym wspomagają, a więc również inne osoby, które podają lub dostarczają alkohol.

Normy kryminalizujące korupcję wyborczą można pośrednio wyprowadzić również z zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy Rec(2003)4 w sprawie wspólnych zasad przeciw korupcji w finansowaniu partii politycznych i kampanii wyborczych. Bliższa analiza tego aktu prawnego, należącego do *soft law*, nie pozwala jednak stwierdzić, że wprowadza on zakaz organizowania imprez masowych w celu przekupienia wyborców. „Niemniej wydaje się, że system finansowania podmiotów politycznych nie posiada solidnego i proaktywnego monitoringu, który wykraczałby poza jedynie formalną analizą przedłożonych informacji”²⁵.

²² Dz.U. z 2004 r., nr 25, poz. 219.

²³ Dz.U.WE, 1976 L 278, s. 5.

²⁴ Dz.U.WE 2002 L 283, s. 1. Więcej zob.: W. Kozielowicz, *Przestępstwa z Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego*, „Prokuratura i Prawo” 2004, nr 5, s. 56–66; [online] <www.pk.gov.pl/upload_doc/000001024.doc>, dostęp: 28.01.2010.

²⁵ GRECO publikuje raport na temat Polski [online] <www.transparency.pl/ti/aktualnosci/greco_publickuje_raport_na_temat_polski>, dostęp: 26.01.2010.

7. Wnioski

Okres republiki rzymskiej nie bez przyczyny uważany jest przez jednych za wzór demokracji republikańskiej, przez innych zaś za symbol wielkiego chaosu politycznego, afer i przekrętów. Jednym z obszarów nadużyć typowych dla tamtego okresu były wybory na urzędy republikańskie (*crimen ambitus*). Jedną z form przekupstwa wyborczego było organizowanie wystawnych uczt dla wyborców (*convivium* lub *cena*) albo obdarowywanie ich publicznymi pieniędzmi, zaszczytami lub zwolnieniami z obowiązku wykonywania publicznych prac (*munus*). Taka praktyka spotkała się z reakcją ustawodawcy, który w jednej z ustaw przeciwko zbytkowi (*leges sumptuariae*) – *lex Orchia de coenis* z 181 r. przed Chr. – wprowadził ograniczenie liczby uczestników uczt organizowanych przez obywateli. *Per analogiam* ustawa ta następnie była stosowana również do ograniczenia liczby uczestników uczt organizowanych przez kandydatów na urzędy republikańskie. W końcu ograniczenie takie zostało przeniesione na grunt prawa wyborczego w *lex Antia* z ok. 70 r. przed Chr. Pomimo upadku ustroju republikańskiego i zastąpienia go systemem władzy skoncentrowanej w jednym ręku (pryncypat), norma ograniczająca liczbę uczestników uczt oraz zakazująca obdarowywania wyborców przerwała w prawie municypalnym, czego przykładem jest zapis *cap. CXXXII* w *lex Ursonensis*. To właśnie w municypiach nadal odbywały się zgromadzenia wyborcze, którym towarzyszyły nieprawidłowości wcześniej występujące w republikańskim Rzymie. Kara dotyczyła osobę organizującą takie uczy lub tego, kto dokonywał rozdzielania pieniędzy publicznych (*divisores*). Karze podlegał sam kandydat, jak również osoby działające w jego imieniu i na jego polecenie. Nie były natomiast karane osoby korzystające.

W polskim prawie karnym dopiero w 2003 r., na skutek nowelizacji kodeksu karnego z 1997 r., wprowadzona została regulacja (art. 250a) skierowana przeciwko korupcji wyborczej. Sam zapis jest dość ogólny, jednak jego interpretacja i orzecznictwo wskazują, że obecnie penalizacji podlegają również takie czyny, jak organizacja większych przyjęć czy imprez masowych, podczas których uczestnicy są obdarowywani pieniędzmi, prezentami, darmowymi napojami alkoholowymi czy po cenach hurtowych w celu pozyskania głosów wyborczych.

W tym zakresie współczesne rozwiązania prawne pełnią tę samą funkcję co te z antycznego Rzymu. Nie da się jednak nie zauważyć istniejących pomiędzy nimi różnic, jak chociażby brak odpowiedzialności karnej osoby obdarowanej. Współcześnie, podobnie jak w prawie rzymskim, czynem karalnym jest składanie przez funkcjonariusza publicznego obietnic zwolnienia z obowiązków publicznych w zamian za poparcie w wyborach.

Można zatem stwierdzić, że demokratyczne wybory od najdawniejszych czasów były okazją do różnego rodzaju nadużyć wyborczych. I chociaż zmieniające się warunki polityczne i historyczne istotnie wpływają na zmianę

form popełniania przestępstw wyborczych, to jednak ich istota jest taka sama. Kandydatom na urzędy publiczne od dawna chodziło o zdobycie głosów wyborczych za wszelką cenę. Jako wniosek *de lege ferenda* ustawodawca polski winien wprowadzić bardziej szczegółowy zapis co do form korupcji wyborczej, zwłaszcza gdy chodzi o spotkania w prywatnych domach w trakcie kampanii wyborczych. Takie fakty winny być zgłaszane u przewodniczącego komisji wyborczej. Informacja winna zawierać wykaz osób uczestniczących w takim przyjęciu oraz cel spotkania. Pozwoliłoby to uniknąć zawierania tajemnych porozumień i koalicji mających istotny wpływ na wynik wyborów.

Summary

Convivium, cena and donum munus in the Ancient Rome and the contemporary dilemmas of the electoral corruption (crimen ambitus)

The period of the Republic of Rome is considered by some people as a model of the republican democracy, whereas by the others, as a symbol of the great political chaos, scandals and electoral distortions. One of the forms of breaking the law was the corruption of the electorate by organizing the gorgeous feasts for the electors (*convivium* or *cena*) or presenting them with the public money or with honours, or releasing them from performing the public duties (*munus*). That praxis came into the reaction of the legislator, who in *lex Orchia de coenis*, from the year 181 Before Christ, in one of the legal acts against the luxury (*leges sumptuariae*), introduced the limitation of the number of the participants of the feasts organized by the citizens. In the end that limitation was transferred to the election law in *lex Antia* from about 70BC. After transforming the political system onto the principate, the election meetings were still convened in municipalities. Hence, in the municipal law there were some analogical legal regulations, the aim of which was to combat the electoral irregularities.

In Polish criminal law, in 2003, as a result of the amendments of the Penal Code from 1997, there was implemented the regulation (art. 250a) oriented against the electoral corruption. The notation itself is quite general, however its interpretation and the jurisdiction indicate that nowadays such deeds are subject to the penalization, like organizing bigger parties or mass entertainments, during which the participants are given money, presents and, free or at wholesale prices, alcoholic drinks, to acquire the electoral votes. As a conclusion *de lege ferenda*, the Polish legislator should introduce some more detailed notations regarding the forms of the electoral corruption, chiefly if we mean the meetings at private houses during the electoral campaigns.