

Warszawa, 8 września 2004 r.

Opinia prawna
w sprawie zgodności z Konstytucją RP dopuszczalności ograniczenia biernego
prawa wyborczego (w przypadku osób skazanych prawomocnym wyrokiem za
przestępstwo umyślne)

Przedmiotem opinii jest udzielenie odpowiedzi na dwa następujące zagadnienia: a) czy ograniczenie biernego prawa wyborczego w przypadku osób skazanych prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne wymaga zmiany Konstytucji RP, b) czy pozbawienie mandatu (wygaśnięcie) mandatu posłów, którzy w trakcie jego sprawowania zostali skazani prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne, wymaga zmiany Konstytucji.

Ad a) projekty zakładają wprowadzenie do ordynacji wyborczej cenzusu niekaralności. Przez tzw. cenzus należy rozumieć posiadanie przez obywatela określonych kwalifikacji ze względu na wiek, wykształcenie, majątek, lub inne, które stanowią warunek korzystania z odpowiednich uprawnień lub przywilejów (por. szerzej W. Skrzydło, M. Chmaj, *System wyborczy RP*, Kraków 2002, s. 41).

Czynne i bierne prawo wyborcze do Sejmu i do Senatu jest przedmiotem regulacji konstytucyjnej. Zgodnie z art. 99 ust. 1 Konstytucji *Wybrany do Sejmu może być obywatel polski mający prawo wybierania, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 21 lat*. Stosownie zaś do ust.2 tego przepisu *Wybrany do Senatu może być obywatel polski mający prawo wybierania, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 30 lat*.

Przepisy te pozostają w związku z art. 62 Konstytucji, według którego *obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta RP, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat (ust. 1)*. W myśl ust. 2 tego artykułu *prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych*.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dominuje pogląd, iż podmiotowe prawo wyborcze należy do fundamentalnych praw politycznych, których ewentualne ograniczanie musi być poddane szczególnie ostremu reżimowi. Prawa wyborcze przysługują w zasadzie wszystkim dorosłym obywatelom, zdolnym do zajmowania się swoim własnymi sprawami, "zaś ograniczenie tych praw jest dopuszczalne wyłącznie wtedy, gdy ustawa zasadnicza wyraźnie to przewiduje, przy czym przepisy konstytucyjne ustanawiające ograniczenia – jako przepisy wprowadzające wyjątki od ogólnej reguły – podlegają zawsze ścisłej, literalnej wykładni" (wyrok z dnia 10 listopada 1998, OTK ZU Nr 6 (21)/98, s. 563). Następnie, trybunał w przywołanym orzeczeniu stwierdza następująco: "Obowiązująca konstytucja wylicza wyczerpująco kategorie osób, którym nie przysługuje prawo udziału w referendum oraz prawo wyborcze. *De lege lata* nie jest zatem możliwe wprowadzenie innych ograniczeń praw wyborczych, a szczególności uniemożliwienie korzystania z tych praw, które nie zostały ich pozbawione zgodnie z art. 62 ust. 2 konstytucji" (wyrok z dnia 10 listopada 1998, OTK ZU Nr 6(21)/98, s.563 -564). Utrata biernego prawa wyborczego – stanowi w ocenie trybunału –

utrata zdolności do kandydowania w wyborach do Sejmu, Senatu, rad gmin oraz na urząd Prezydenta i utratę zdolności do objęcia takiego mandatu. Ma przy tym skutek generalny, odnoszący się do wszystkich procedur wyborczych i do dłuższego lub krótszego – okresu pozbawienia prawa wybieralności, jak ma miejsce np. w przypadku art. 25 ustawy o Trybunału Stanu, por. wyrok z dnia 8 kwietnia 2002 r., sygn. akt SK 18/01, OTK ZU nr 2/A/2002, Warszawa 2002, s.236; jak i ww. wyrok z dnia 10 listopada 1998 r sygn. akt K.39/97, OTK ZU Nr 6, s. 563). Zdaniem więc trybunału, obowiązująca konstytucja wylicza wyczerpująco kategorie osób, którym nie przysługuje prawo udziału w referendum oraz prawo wyborcze (art. 62 Konstytucji). Przepisy konstytucyjne zawierają zamknięty katalog pozytywnych przesłanek biernego prawa wyborczego. Dlatego też wprowadzenie ustawowych ograniczeń prawa wyborczego jest niedopuszczalne, lub inaczej ujmując tę myśl, byłoby dopuszczalne jedynie pod warunkiem dokonania zmian w konstytucji.

Orzecznictwo trybunału w zakresie pojmowania podmiotowych praw wyborczych jest ugruntowane poprzez ustalenia nauki prawa, wedle której zasady prawa wyborczego są fundamentalnymi założeniami politycznymi dotyczącymi bezpośrednio uprawnień obywateli i odpowiadającym im zadań organów władzy publicznej (zob. M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, jw. s.37), zaś konstytucyjne sformułowanie przesłanek biernego prawa wyborczego ma charakter wyczerpujący (tak, L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, art. 99, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1999, s. 4).

TK stoi na stanowisku, które ogranicza także jakby “pośrednie” próby “rozmiękczenia” ww. podejścia do sfery prawa wyborczego. Otóż, nie można modyfikować podmiotowego prawa wyborczego także poprzez klauzulę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Taki stan rzeczy prowadziłby do zakwestionowania samej istoty gwarancji konstytucyjnych. Art. 2 Konstytucji nie może zdaniem TK znajdować zastosowania tam, gdzie samo konstytucja precyzyjnie i wyczerpująco określa zakres i treść określonego prawa, tak właśnie jak to się dzieje w przypadku postanowień odnoszących się do praw wyborczych.

Ustawodawca zwykły nie może również ingerować w konstytucyjnie ukształtowany zakres prawa wyborczego biernego na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten nie może być podstawą dla wprowadzania na mocy ustaw cenzusów wyborczych. W opinii trybunału, nie jest bowiem dopuszczalne zastosowanie tego przepisu jako podstawy uchylecia innej normy konstytucyjnej, która zawiera całościowe i wyczerpujące uregulowanie, co najmniej w zakresie przesłanek proceduralnych. Wspomniany przepis nie może uzasadniać rozwiązań legislacyjnych prowadzących do wyraźnej sprzeczności z normami konstytucyjnymi, choćby nawet za takimi rozwiązaniami przemawiały określone racje.

Reasumując powyższe wywody należy wskazać, że świetle poglądów TK, a także świetle stanowiska nauki prawa, ograniczenie biernego prawa wyborczego, przez ustawodawcę zwykłego, jest niedopuszczalne. Zatem stosowny cenzus wyborczy może być wprowadzony tylko na mocy nowelizacji ustawy zasadniczej. Należy zaznaczyć, iż w wyroku trybunału z dnia 10 listopada 1998 r. (sygn. akt K.39/97, OTK ZU Nr 6 (21)/98 odmienny pogląd co do możliwości wprowadzenia ograniczeń w prawie wyborczym wyraził jeden z sędziów trybunału. Jego zdaniem, art. 31 ust. 3 konstytucji, upoważnia do ingerencji w prawo wyborcze w przypadku zaistnienia okoliczności w nim wskazanych. Ewentualne podzielenie

takiego stanowiska otwierałoby możliwość ograniczenia biernego prawa wyborczego, na mocy ustawy zwykłej, bez dokonywania nowelizacji Konstytucji RP (por. OTK ZU, jw. s. 575 i n.).

Odnosząc powyższe ustalenia do oceny przedłożonych projektów ustaw, należy stwierdzić, iż te projekty które ustanawiają cenzus w postaci wymogu niekaralności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, popadają w konflikt z konstytucyjnym ujęciem prawa biernego (prawa wybieralności). Dotyczy to projektu z 21 lipca 2004 r.), projektu z 4 sierpnia 2004 r. (druk nr 3134 –A), projektu oznaczonego jako druk nr 3133.

Natomiast w uzasadnieniu do projektu oznaczonego jako druk nr 3133 wnioskodawca trafnie podkreślił, iż realizacja projektu wymaga nowelizacji konstytucji, w części dotyczącej rozszerzenia warunków określających treść prawa wybieralności (s. 1 uzasadnienia). Jest to stanowisko, które w pełni podzielam.

Z kolei ustanowienie w ustawie zwykłej obowiązku “dostarczenia informacji z Krajowego Rejestru Karnego o której mowa w art. 7 ustawy z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym” przez kandydata, jest zgodne z konstytucją, a co więcej może służyć realizacji normy z art. 60 Konstytucji.

Ad b). W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny przeciwstawiał utratę biernego prawa wyborczego, kwestii wygaśnięcia mandatu (por. wyrok trybunału z 10 listopada 1998 r., sygn. akt K. 39/97, OTK ZU nr 6/1998, poz. 99). Kategorie te, co oczywiste, nie są bowiem sobie tożsame. Wygaśnięcie mandatu radnego, jako następstwo prawomocnego skazania za przestępstwo umyślne, nie ogranicza biernego prawa wyborczego takiej osoby. Wygaśnięcie mandatu ma niejako skutek konkretny, zrelatywizowany, ograniczony wyłącznie do mandatu sprawowanego aktualnie przez daną osobę. Fakt wygaśnięcia mandatu nie wpływa na zdolność ponownego ubiegania się wygaśnięcie mandatu nie wpływa na zdolność ponownego ubiegania się danej osoby o mandat, jeżeli to wygaśnięcie nie jest związane z utratą biernego prawa wyborczego (jw. s.236).

Analizowane projekty przewidują utratę piastowanego już mandatu poselskiego (senatorskiego), w razie skazania za przestępstwo umyślne, bez utraty biernego prawa wyborczego. Nowelizacja konstytucji byłaby przypuszczalnie wówczas także konieczna, gdyż ustawodawca popada w paradoks, że osoba skazana może kandydować do parlamentu, natomiast po zdobyciu mandatu, traciłaby go. Takie rozwiązanie ustawowe zakłada projekt oznaczony jako druk nr 3133., jak i w projekcie PIS (z 21 lipca 2004 r., ale słusznie, w pierwszym z wymienionych projektów zakłada się związaną ze sobą utratę mandatu poselskiego z utratą prawa wybieralności (zob. s. 2 uzasadnienia tego projektu). Tego typu regulacja ustawowa, bez zmiany w art. 99 konstytucji, prowadziłaby do nierówności wobec prawa, polegającej na ograniczeniu prawa biernego wobec jednych podmiotów, i na odstąpieniu od tego ograniczenia w sytuacji innych podmiotów, którzy charakteryzują się jednak tą samą cechą relewantną.

We wszystkich projektach ustanawia się obowiązek składania oświadczeń o karalności kandydatów, w fazie rejestracji listy (wybory do Sejmu) lub w fazie rejestracji zgłoszenia (wybory do Senatu). Jest to rozwiązanie, które z powodzeniem może być wprowadzone do ordynacji wyborczych, bez potrzeby dokonywania zmiany w konstytucji. Stosownie do art. 100 ust. 3 konstytucji *zasady i tryb zgłaszania kandydatów i*

przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa. Prawodawca, korzystając z danego upoważnienia ustawowego, może bez przeszkód konstytucyjnych wprowadzić ów obowiązek. Dodatkowo, taka informacja może być ujawniona opinii publicznej. Mieści się ona w konstytucyjnym prawie obywatela do informacji o działalności osób pełniących funkcje publiczne (art. 61 ust. 1 konstytucji). Projekty zgodnie przewidują, iż z obowiązkiem złożenia oświadczenia o karalności (bądź niekaralności), jest skorelowany obowiązek okręgowych komisji wyborczych do sprawdzania prawdziwości tych informacji. Niezgodne z prawdą oświadczenie kandydata powinno rodzić obowiązek skreślenia kandydata z listy przez właściwą komisję. Tego typu nowelizacja prawa wyborczego, nie dotyczy podmiotowego prawa wyborczego, gdyż nie pozbawia osób skazanych prawnej możliwości uczestniczenia w wyborach. Nakłada ona na nich obowiązek ujawnienia tej informacji, która może mieć wpływ na decyzje wyborców, na jakość reprezentacji, jak i na sposób wykonywania mandatu. Fakt karalności, jak i wyjawienie go, nie odbiera zainteresowanemu zdolności do uczestnictwa w wyborach i do nabycia mandatu. W takim przypadku, prawo wyborcze przysługuje obywatelowi, niezależnie od jego karalności bądź niekaralności. Prawodawca powinien wprowadzić do procedury rejestracyjnej obowiązek ujawnienia informacji o skazaniu ze względu na zobiektywizowanie wizerunku kandydatów.

Wnioski:

- 1. Konstytucyjne określenie przesłanek biernego prawa wyborczego ma charakter wyczerpujący, i tym samym zakres tych przesłanek nie może rozszerzony przez ustawodawstwo zwykłe, mimo niezwykle doniosłego uzasadnienia dla tego typu noweli.**
- Należy powiązać ze sobą utratę mandatu poselskiego(senatorskiego) z utratą prawa wybieralności. Oddzielenie od siebie tych dwóch kategorii będzie rodzić zarzut nierówności wobec prawa: osoba skazana (ukarana) mogłaby kandydować i zdobyć mandat (mimo np. informacji o skazaniu), zaś parlamentarzysta skazany za przestępstwo umyślne już w toku kadencji, straciłby go. Stanowiłoby to naruszenie zasady równości wobec praw, która polega m.in. na nakazie jednakowego traktowania równych i podobnego traktowania podobnych.
- Z orzecznictwa TK wynika wniosek dla prawodawcy, iż określenie przesłanki wygaśnięcia mandatu (na skutek prawomocnego skazania za przestępstwo umyślne), powinno być określone w sposób w miarę jednorodny dla wszystkich osób sprawujących dany rodzaj mandatu. Regulacja taka, nie powinna wprowadzać kryteriów, które godziłyby – w wynikający z art. 60 Konstytucji - nakaz jednakowego traktowania wszystkich osób ubiegających się (i pełniących) określoną funkcję w służbie publicznej.
- Nie ma żadnych przeszkód prawnych dla wprowadzenia do ordynacji wyborczych, wobec kandydatów rejestrujących się w wyborach, obowiązku oświadczenia co do swojej karalności za przestępstwa umyślne, czemu winien odpowiadać obowiązek komisji wyborczych do weryfikowania tych informacji. Ma to znaczenie dla zobiektywizowania wizerunku kandydatów, i nie stoi temu na przeszkodzie konstytucja.

Sporządził: Mirosław Granat – ekspert ds. legislacji