

JAN C. JOERDEN

## USTĄPIENIE POLITYKA – NORMALNY PROCES W DEMOKRACJI\*

### I

W opublikowanym przed ponad 200 laty piśmie “O wiecznym pokoju” Immanuel Kant zajmuje się moralnymi obowiązkami polityka. Proponuje przy tym niezwykle surowe kryterium oceny. I tak Kant jest w stanie zaakceptować: “moralnego polityka, tzn. kogoś, kto zasady mądrości państwowej pojmuje w taki sposób, że współistnieć one mogą z moralnością, ale już nie politycznego moralistę, który tak wyznacza swoją moralność, o ile pozwala mu na to osiągnięcie korzyści jako mąż stanu”<sup>1</sup>.

Dla “politycznego moralisty”, tak jak pojmuje go Kant, moralność jest więc zawsze warta tylko tyle, na ile nie przeszkadza osiągnięciu zamierzonych celów. “Tak wyznacza on swoją moralność”, aby przystawała do jego planów. “Moralny polityk” z kolei, którego Kant postrzega w opozycji do “politycznego moralisty”, uznaje moralność jako wielkość z góry wyznaczoną i swoje zachowanie polityczne, swoje plany i zamierzenia uzależnia od tego, by nie stały one na przeszkodzie moralności.

Dla “moralnego polityka” naczelną zasadą kierującą jego zachowaniem jest nazwana tak przez Kanta “transcendentna formuła prawa publicznego”, którą bliżej określa i uzasadnia w sposób następujący: “Wszystkie działania odnoszące się do prawa innych ludzi, których zasada nie da się pogodzić z jawnością są niesłuszne... Jako że zasada, której nie mogę pozwolić dojść do głosu bez jednoczesnego udaremniania przez to moich własnych zamierzeń, które muszą być utrzymywane w tajemnicy, jeśli mają się udać i do których nie mogę się publicznie przyznać nie wywołując przy tym nieuniknionego sprzeciwu wszystkich przeciw mojej zasadzie, może czerpać to konieczne i powszechne, zatem *a priori* zrozumiałe, wystąpienie wszystkich przeciwko mnie nie skądinąd, jak z niesprawiedliwości, czym zagraża każdemu z osobna”<sup>2</sup>.

Dzięki tej “zasadzie jawności” Kantowi udaje się wyeliminować z kręgu akceptowanej politycznej moralności cały szereg wielce niezadowolających metod postępowania niektórych polityków, jak przekupność, świadczenie

\* Jest to tekst wykładu, który wygłosiłem 17 kwietnia 1997 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Wykład opierał się po części na mojej wcześniejszej publikacji w czasopiśmie “Neue Justiz” z 1995 r. pod tytułem *Wann muß ein Politiker zurücktreten? (Kiedy polityk musi ustąpić?)*. Dziękuję Panu Prof. J. Szwarcowi za zaproszenie mnie do Poznania oraz za propozycję publikacji poniższego tekstu w języku polskim. Wdzięczny jestem Pani E. Marszałek za przekład na język polski, jak również Panu J. Dudziczowi za przejrzyste tłumaczenia.

<sup>1</sup> Immanuel Kant, *Zum ewigen Frieden* (1795), Akad. Ausg., t. 8, s. 372.

<sup>2</sup> Tamże, s. 381.

nieprawdy i oszustwo. Wynika to stąd, że wszystkie te metody postępowania, które w szerokim znaczeniu tego słowa obliczone są na oszustwo, mają tę wspólną cechę, że same by się "udaremniły", gdyby zamiar, do którego zdążają, został ogłoszony publicznie. Jeśli na kryterium oceny, jakiego domaga się Kant, spojrzymy realistycznie, to stwierdzimy, że jest ono zbyt surowe. Gdyby konsekwentnie przyjąć zasadę jawności Kanta za wytyczną, to niewielu polityków utrzymałoby się na swoich stanowiskach.

Dlatego też w dalszym ciągu mojej wypowiedzi spróbuję naszkicować trochę bardziej realistyczny obraz tego, czego możemy oczekiwać od polityka w kwestii zachowań moralnych. Obejmuje to również dokonanie przeglądu przypadków w Niemczech od czasu utworzenia Republiki Federalnej, w których politycy musieli ustąpić wskutek niewłaściwego postępowania. Przy czym nie będę miał chyba problemu z przedstawieniem Państwu przykładów dymisji polityków ze względu na mnogość takich przypadków. Z tej obfitości przypadków chciałbym jednak zaprezentować tylko kilka i spróbuję przy tym pokazać, że w ramach oceny zachowania politycznego wymuszającego ustąpienie danego polityka wyróżnić możemy (przynajmniej) trzy różne rodzaje reguł: po pierwsze reguły zachowania, po drugie reguły przypisania i po trzecie reguły postępowania. Przypomina to zresztą bardzo prawo karne, w którym również wyróżniamy te trzy typy reguł, co tylko bardziej uwypukla ściśle strukturalne powiązanie filozofii moralności z prawem karnym, stanowiącym zarazem przypadek stosowanej filozofii moralności. Jakie są więc cechy charakterystyczne tych trzech rodzajów reguł?

Po kolei omówię szczegółowo te trzy typy reguł w kontekście problematyki ustąpienia polityków. Najpierw jednak chciałbym tylko wskazać na to, czym różnią się od siebie te reguły. *Reguły zachowania* wskazują na to, jakie zachowanie jest pożądanym, a jakie takim nie jest. W powiązaniu z prawem karnym reguły te tworzą przepisy tak zwanej części szczególnej kodeksu karnego. Ale również wobec reguł etyki, przywołajmy tutaj choćby chrześcijańskie Dziesięcioro Przykazań, zasadniczo nie ma innych rozwiązań. Także i w tym sensie większość reguł części szczególnej prawa karnego stanowi przecież wyłącznie konkretyzację etycznych reguł zachowania. Nie ma wątpliwości co do tego, iż takimi regułami postępowania związani są również politycy. Z jednej strony oczywiście regułami prawa karnego, podobnie jak wszyscy pozostali obywatele. Z drugiej strony jednak też możliwie szeroko zakrojonymi przepisami, które w wielu kwestiach mogą harmonizować, np. z Dekalogiem, a w niektórych z pewnością od niego odbiegają. Mówiąc bardzo ogólnie, reguły zachowania służą z jednej strony prospektywnie sterowaniu zachowaniem i z drugiej strony retrospektywnie stanowią one kryterium późniejszej oceny zachowania.

Od reguł zachowania zasadniczo różnią się te reguły, które określane są jako reguły *przypisania*<sup>3</sup>. Takie reguły spełniają ogólnie funkcję powiązania jakiegoś określonego wydarzenia zaszłego w rzeczywistości (jak na

<sup>3</sup> Blżej na temat rozróżnienia wspomnianych rodzajów reguł Joachim Hruschka, *Verhaltensregeln und Zurechnungsregeln*, w "Rechtstheorie" 22 (1991), s. 449 i n. z dalszymi wskazaniem.

przykład w prawie karnym: śmierć jakiegoś człowieka) z jakąś osobą, która będzie odpowiadać za to zdarzenie. To powiązanie pomiędzy zewnętrznym wydarzeniem zaszłym w rzeczywistości i daną osobą określamy tradycyjnie mianem *przypisania*. W kontekście karnoprawnym w ramach reguł przypisania mieszczą się przepisy dotyczące różnicy między sprawstwem i uczestnictwem, ogólnej nauki o czynie oraz reguły błędu, jak również rozległa dziedzina tego, co specjaliści od prawa karnego określają mianem okoliczności wyłączających winę. Te reguły przypisania różnią się zasadniczo tym od reguł zachowania, że dopiero reguły przypisania określają przedmiot tego, co winno być oceniane i w razie konieczności krytykowane za pomocą reguł zachowania.

Przyjrzyjmy się przykładowi z dziedziny prawa karnego: Jeśli ktoś poddany zostanie krytyce, że przejechał kogoś ze skutkiem śmiertelnym, to *przed* sformułowaniem tej krytyki trzeba jednak ustalić, że to *on* był w ogóle tą osobą, która przejechała pieszego. Wydaje się to być stosunkowo proste, jeśli w konkretnym przypadku chodzi o kierowcę uwikłanego w wypadek samochodu osobowego. Ale już w sytuacji, kiedy rzecz dotyczy ustalenia ewentualnej odpowiedzialności karnoprawnej pasażera, jasnym staje się, że konieczne jest przywołanie odpowiednich reguł przypisania w celu wykazania związku pomiędzy śmiercią ofiary i zachowaniem pasażera. Tego rodzaju reguła przypisania może doprowadzić do tego, że również pasażera można obwinić za śmierć ofiary wypadku mimo, że sam nie prowadził pojazdu, jak zresztą wskazuje na to niemieckie określenie "Beifahrer" – "znajdujący się przy kierowcy", ale głośnym wołaniem lub w jakiś inny sposób odwrócił uwagę kierowcy od samej jazdy.

Tego rodzaju struktury przypisania dadzą się stwierdzić zupełnie niezależnie od tego, czy dane zachowanie zasługuje na krytykę czy też nie. Tak też przecież mówimy, że ktoś np. piecze ciasto lub pomaga w jego pieczeniu, ale do głowy nam nie przychodzi – przynajmniej w normalnym przypadku – pomysł krytycznej oceny tego faktu. W związku z tematem mojego dzisiejszego wykładu w kontekście reguł przypisania należałoby rozważyć pytanie, czy polityk może zostać pociągnięty do odpowiedzialności tylko za swoje *własne* postępowanie – co wydaje się być jak najbardziej oczywiste – ale też ewentualnie za zachowanie *innych*. Pojawia się więc pytanie, czy wtedy gdy funkcjonariusz policji zastrzeli na służbie bez okoliczności wyłączającej bezprawność tego czynu jakąś inną osobą, ustąpić winien właściwy minister spraw wewnętrznych. Udzielenie odpowiedzi na to pytanie uzależnione będzie od tego, czy ministrowi spraw wewnętrznych *przypisać* można niewłaściwe zachowanie jego podwładnego czy też nie.

*Reguły postępowania* stanowią trzeci rodzaj reguł, które należy odróżnić od wspomnianych już reguł zachowania i przypisania. Reguły postępowania informują o tym, przez kogo i w jaki sposób stosowane są reguły zachowania i przyporządkowania. W prawie karnym skorzystać możemy z odpowiedniego instrumentarium reguł zawartych w Ustawie o ustroju sądów i w Kodeksie postępowania karnego. Pomijając przewidziane w Republice Federalnej w konstytucjach niektórych krajów związkowych formalne postępowanie dotyczące zdjęcia z urzędu w szczególnych przypadkach, nie

istnieje w dziedzinie ustąpienia polityków wyraźnie sformułowany kodeks o porównywalnym charakterze, bardzo trudno więc jest objąć naszą uwagę właściwą materią regulującą ten stan rzeczy. Nie oznacza to bynajmniej, by cały szereg kwestii znanych nam z prawa karnego nie dał się przenieść na tę dziedzinę. Nie chciałbym w tym miejscu wybiegać zbyt daleko w przód moich rozważań, dlatego też pozwolę sobie tylko na następującą uwagę: Czy w kwestii ustąpienia polityka obowiązuje również powszechnie uznana obecnie w postępowaniu karnym zasada *in dubio pro reo*, mówiąca, iż wątpliwości należy rozstrzygać na korzyść oskarżonego? Czy też wobec polityka, wobec którego istnieje podejrzenie, nie jest stosowana dużo częściej zasada, którą opisać należałoby zwrotem *in dubio contra reum*?

Zanim w szczegółach omówię teraz te trzy rodzaje reguł i podam Państwu przykłady je ilustrujące, pozwolę sobie na jeszcze jedną uwagę wstępną. Ponieważ – pomijając kilka wyjątków<sup>4</sup> – nie ma *pisanych* reguł dotyczących problematyki ustąpienia polityka, zastosowana przeze mnie metoda ma charakter raczej deskryptywny. Otóż opiszę Państwu przypadki, w których określone zachowanie polityka doprowadziło do jego ustąpienia, nie zawsze mogąc precyzyjnie podać, czy moralnie/etycznie można domagać się, aby polityk ustąpił w takiej sytuacji. Jeżeli chodzi o zachowanie polityków i jego ocenę, znajdujemy się w zasadzie u progu wyraźnego skodyfikowania i w tym kontekście rozważyć trzeba będzie, czy zapis pisemny na przykład w formie swego rodzaju kodeksu honorowego może być w ogóle sensowny. Ale mimo tego przed jakimkolwiek wyraźnym skodyfikowaniem można wykrystalizować przewodnią linię moralnej/etycznej oceny zachowania polityka z rzeczywistego zachowania danego polityka w przypadkach jego ustąpienia, podobnie jak etnolog tylko z obserwacji jakiejś grupy etnicznej może wnioskować o normach obowiązujących przypuszczalnie w tej grupie, mimo że nie dysponuje w kwestii normatywnej przekonującym dowodem w formie pisemnej kodyfikacji. Chodzi więc o reguły mogące znaleźć zastosowanie w publicznej debacie politycznej – o ile rości sobie ona prawo do racjonalności – mającej na celu spowodowanie dymisji, i o przypadki, w których debata ta zakończyła się sukcesem i rzeczywiście doprowadziła do ustąpienia danego polityka.

## II

Przejdźmy teraz do wspomnianych wyżej trzech sfer reguł, na początek do reguł *zachowania*. W czasie mojego wystąpienia wskazałem już na fakt, że w dziedzinie odpowiedzialności politycznej w odróżnieniu do prawa karnego praktycznie nie ma *pisanych* reguł zachowania. Mimo to jednak

<sup>4</sup> W każdym razie *reguły zachowywania* dadzą się wyprowadzić z przesłanek istniejącej w wielu krajach związkowych możliwości postawienia w stan oskarżenia ministra. Tak np. warunkiem skutecznego postawienia w stan oskarżenia ministra w Dolnej Saksonii jest umyślne naruszenie konstytucji bądź ustawy, które pozostaje w związku ze sprawowanym urzędem (art. 31 ust. 1 Tymczasowej Konstytucji Dolnej Saksonii); w Badeni-Wittenbergii postawienie ministra w stan oskarżenia prowadzi do utraty urzędu w przypadku "umyślnego lub spowodowanego rażącym niedbalstwem naruszenia konstytucji lub innej ustawy" (art. 57 ust. 1 Konstytucji Kraju Związkowego Badenia-Wittenbergia).

prowadzona jest publiczna dyskusja na temat, czy polityk w dalszym ciągu piastować może swój urząd czy też nie. Sam fakt, że dyskusja ta jest prowadzona, wskazuje na to, iż istnieją również odpowiednie reguły zachowania. Kwestią zupełnie innej natury jest pytanie o to, czy reguły te można również zastosować w praktyce. Pojawia się też kolejne pytanie, a mianowicie, czy pozwolą one kiedykolwiek na osiągnięcie konsensusu. W każdym bądź razie daleko idącego konsensusu mogą domagać się dla siebie w tym kontekście jakby nie było normy prawa karnego. Polityk, który naruszył przepisy prawa karnego, nie może dalej sprawować funkcji politycznych. Dotyczy to oczywiście tylko naruszenia norm o odpowiednim ciężarze gatunkowym.

Najbardziej chyba spektakularnym przypadkiem w tej materii był skandal Watergate. Jak powszechnie wiadomo amerykański prezydent Richard Nixon szpiegował swoich, przeciwników politycznych z Partii Demokratycznej naruszając przepisy prawa karnego<sup>5</sup>. O ile wiadomo w machlojkach tych posunięto się aż do włamania do lokali biurowych Partii Demokratycznej. W prasie międzynarodowej wyrażenie "Watergate" stało się już swego rodzaju znakiem firmowym afer politycznych. Chciałbym tutaj przywołać aferę Iran-Contra prezydenta Regana, która do historii przeszła jako "Iran-gate", czy też problemy obecnego prezydenta USA, Billa Clintona określane od czasu do czasu jako "Whitewatergate". W Republice Federalnej Niemiec w opinii publicznej ciągle jeszcze jest żywe wspomnienie afery wokół machlojek byłego premiera Szlezwiaku-Holsztyna Uwe Barschla, znanej jako "Waterkantgate".

W Republice Federalnej Niemiec miały miejsce obok tego także inne przypadki z porównywalnym czynnikiem karnoprawnym. I tak miała miejsce wielka afera w ramach nielegalnego finansowania partii, która stała się słynna przez wykorzystanie nazwiska osoby finansującej partię pod hasłem "Flick-Partei-Spendeaffäre" (afery Flicka z darowiznami dla partii)<sup>6</sup>. W przebiegu tej afery ówczesny minister Graf Lambsdorf musiał podać się do dymisji z powodu przestępstwa uszczuplenia podatku. Warte omówienia są też inne przypadki naruszenia prawa karnego, np. składanie fałszywych zeznań przed sądem lub przed parlamentarną komisją śledczą – jak wiadomo przypadek nieodosobniony. I tak były federalny minister spraw wewnętrznych Friedrich Zimmermann obiektywnie dopuścił się krzywoprzysięstwa i uniknął ścigania karnoprawnego tylko dlatego, że wybronił się z tej afery podając jako przyczynę usprawiedliwiającą jego zachowanie przejściową niepoczytalność. W owym czasie sąd orzekł o jego "zmniejszonej sprawności umysłowej wskutek ukrytego stanu chorobowego"<sup>7</sup>. Fakt ten jednak – co ciekawe – nie był powodem, dla którego trzeba

<sup>5</sup> Por. np. "Der Spiegel", z. 21/1973, s. 93 i n., z. 30/1973, s. 52 i n., z. 19/1974, s. 90 i n., z. 33/1974, s. 50 i n. Przy tej okazji a także odnośnie poniżej przywołanych artykułów prasowych chciałbym podkreślić, że nie chodzi mi o to, czy dany przypadek rzeczywiście przebiegał w taki sposób, w jaki został opisany w prasie, lecz o to pod jakim względem był on dyskutowany na forum publicznym. Dlatego też nie można naturalnie przejąć odpowiedzialności za prawdziwość publikacji prasowych.

<sup>6</sup> Por. np. "Der Spiegel" z. 25/1984, s. 15 i n., z. 27/1984, s. 15 i n. Postępowanie zakończyło się skazaniem za uszczuplenie podatku.

<sup>7</sup> Por. np. "Der Spiegel" z. 51/1960, s. 40 i n., z. 47/1965, s. 44, z. 51/1965, s. 34 i n.

byłoby powątpiewać w polityczne umiejętności ministra. Podobnie jak w przypadku Zimmermanna argumentowano kiedyś w związku z obiektywnie fałszywym zeznaniem Helmuta Kohla przed komisją śledczą: Były federalny zarządca CDU i późniejszy minister Heiner Geißler użył w debacie oryginalnego sformułowania usprawiedliwiającego, a mianowicie “black out”, na które miał cierpieć Helmut Kohl<sup>8</sup>. Z powodu fałszywego zeznania przed komisją śledczą zakończyła się również kariera byłego przewodniczącego partii SPD Björna Engholma<sup>9</sup>. Wszystkie te zdarzenia stanowią przypadki naruszenia norm karnoprawnych silnie powiązanych merytorycznie z działalnością polityka. Konsekwencje dla piastowanego urzędu wyciągnięte zostały również w odniesieniu do innych naruszeń prawa karnego. I tak były sekretarz stanu Otto Wiesheu w Bawarii musiał ustąpić, ponieważ będąc pod wpływem alkoholu wskutek niedbalstwa przejechał człowieka<sup>10</sup>.

Istnieją jednak również normy etyczne wykraczające ponad to, czego domaga się prawo karne i naruszenie których w jednakowym stopniu prowadzić może do tego, że dany polityk nie jest już akceptowany na zajmowanym stanowisku. I tak były federalny minister komunikacji Günter Krause wykorzystując osobliwe metody rozliczania upiększył na koszt państwa swój prywatny dom i dzięki swym politycznym kontaktom znalazł jeszcze tanią sprzątaczkę<sup>11</sup>. Oba te fakty doprowadziły do jego ustąpienia. Przewodnicząca frakcji FDP w parlamencie berlińskim, Pani von Braun musiała ustąpić z zajmowanego stanowiska, ponieważ refundowała sobie z kasy frakcyjnej niektóre rachunki za wizyty u fryzjera<sup>12</sup>. Minister z ramienia SPD Pani Heide Pfarr z kraju związkowego Hesja musiała podać się do dymisji, ponieważ domagała się zwrotu zawyżonych kosztów za przeprowadzkę<sup>13</sup>. Niezapomniane pozostało też zachowanie połowy rządu krajowego Saksonii-Anhalt z ramienia CDU, który to stosując wątpliwe triki zawyżył swoje wynagrodzenie<sup>14</sup>. Ale wbrew kodeksowi polityczno-moralnemu postępować też mogą przywódcy związkowi: Franz Steinkühler musiał jako szef związku zawodowego IG Metall ustąpić z zajmowanego stanowiska, ponieważ dokonywał spekulacji akcjami, które to miały opinię niemoralnych interesów dla wtajemniczonych<sup>15</sup>.

Czy na podstawie tych poszczególnych przypadków wysnuć można ogólnie obowiązujące reguły postępowania dla polityka? Przy dokonywaniu oceny polityka wydaje się na pierwszy rzut oka, że w centrum zainteresowania staje obraz nieprzekupnego urzędnika oddanego sprawie państwa. Przecież słowo minister – co niestety coraz bardziej odchodzi w niepamięć – pochodzi od łacińskiego słowa “ministrare”, co jak wiadomo oznacza tyle co “służyć”. Naiwnym byłoby więc niedostrzeżenie, że czasy się zmieniły.

<sup>8</sup> Por. np. “Der Spiegel” z. 9/1986, s. 17 i n.

<sup>9</sup> Por. np. “Der Spiegel” z. 18/1993, s. 18 i n., *Cordt Schnibben*, “Der Spiegel” z. 19/1993, s. 35 i n.

<sup>10</sup> Por. np. “Der Spiegel” z. 44/1984, s. 75 i n.

<sup>11</sup> Por. np. “Der Spiegel” z. 13/1993, s. 24 i n., z. 14/1993, s. 27 i n., s. 30 i n.

<sup>12</sup> Por. np. “Der Spiegel” z. 6/1994, s. 18.

<sup>13</sup> Por. np. “Der Spiegel” z. 20/1993, s. 22.

<sup>14</sup> Por. np. “Der Spiegel” z. 48/1993, s. 26 i n., z. 49/1993, s. 27 i n.

<sup>15</sup> Por. np. “Der Spiegel” z. 22/1993, s. 36 i n.

W międzyczasie polityk stał się raczej przedstawicielem swojej partii politycznej i stojącej za nim grupy interesów. Nie zmienia to jednak nic w fakcie, iż dalej domaga się od niego i także można się domagać, jeśli piastuje urząd państwowy, by w stosunku do każdego obywatela zachowywał się apolitycznie. Mimo to można powiedzieć, że żaden z polityków nie jest wybierany obecnie na jakieś stanowisko tylko po to, by wyłącznie jak urzędnik w stosunku do każdego kierował się sprawiedliwością. Właśnie politycy, o ile tylko angażują się we władzy wykonawczej lub ustawodawczej, są zawsze aktywni współtwórczo i reprezentują przy tym w końcu jakiś określony kierunek polityczny. Takiemu stanowisku nie można w ramach demokracji parlamentarnej w zasadzie nic zarzucić, ponieważ opiera się ona właśnie na tym, by zagwarantować różnym kierunkom interesów możliwość realizacji, o ile pozostaje to w zgodzie z wolą większości uprawnionych do głosowania i nie jest sprzeczne z konstytucją. Zadanie polityka polega na współdziałaniu przy takim tworzeniu opinii. Od tego postawionego mu zadania zależy jednak również udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy swojemu zadaniu sprostał w sposób akceptowany etycznie czy nie.

Zanalizujmy jako przykład kłamstwo. Kłamstwo bardzo ogólnie uchodzi za czyn nieczny. Nie oznacza to bynajmniej, że również dla polityka kłamstwo jest takim czynem. Nawet jeśli z zakresu naszych rozważań wyłączymy zasadniczy problem tak zwanego kłamstwa koniecznego, to i tak otwarty pozostaje problem, czy polityk nie może kłamać okazyjnie nawet wtedy, gdy nie zaistniała taka konieczność w wąskim tego słowa znaczeniu, a dużo bardziej chodzi o sprytne zrealizowanie określonej opcji politycznej. Niezależnie od tego, kto sobie obiecuje coś po wyborze jakiegoś polityka dla zrealizowania swoich interesów, nie będzie raczej sądził, że wyniósł na ten urząd nadmiernie uczciwego pośrednika. Ale na akceptowalny obraz polityka nie składa się na wizerunek szczerwanego machiawellisty. Jednak w żadnym przypadku politykowi nie wolno zachowywać się niezręcznie, względnie nie może to zostać upublicznione.

Związane jest to z tym, iż niekiedy politykom mniej zarzuca się ich wątpliwe zachowanie jako takie, a o wiele bardziej niezręczność, z jaką próbują fakt ten zatuszować. Przykładem na to jest tak zwana afery wokół wózków na zakupy ówczesnego federalnego ministra gospodarki Jürgena Möllemanna. Minister musiał podać się do dymisji, ponieważ pismem polecającym udzielił protekcji firmie krewnego produkującej małe plakietyki plastikowe, przy pomocy których – podobnie jak zwrotnymi monetami markowymi – można w supermarketach obsługiwać wózki do robienia zakupów<sup>16</sup>. To niewłaściwe zachowanie jako takie wydaje się być względnie nieszkodliwe. Cała ta okoliczność nabrała jednak znamion afery dopiero wówczas, gdy minister uznał za konieczne postawienie odważnej – i później nieudowodnionej – tezy, jakoby jeden z jego podwładnych wbrew zaleceniu wykorzystał podpisany przez niego *in blanco* papier firmowy ministerstwa polecając w nim kupno tych płytek plastikowych. On sam miał podobno nic o tym nie wiedzieć. Powodem jego ustąpienia stała się następnie raczej

<sup>16</sup> Por. np. "Der Spiegel" z. 53/1992, s. 21 i n., z. 1/1993, s. 18 i n.

ta niezręczna, ponieważ niewiarygodna, próba zatuszowania, niż jego wątpliwe wcześniejsze zachowanie.

Podobne niezręczności w traktowaniu skandali i skandalików należą wśród polityków do porządku dziennego. Zaliczyć należy tutaj również dawkowane odkrywanie prawdziwego stanu rzeczy. Postępowanie to stało się znane pod hasłem "metoda adwentowa". Określenie "metoda adwentowa" odnosi się do niemieckiego dziecięcego rymu "Advent, Advent ein Lichtlein brennt, erst eins, dann zwei, dann drei, dann vier, dann steht das Christkind vor der Tür" (adwent, adwent, pali się światełko, najpierw jedno, potem dwa, potem trzy, potem cztery, a potem Boże Dzieciątko stoi przed drzwiami). Postępowanie to nazwano metodą adwentową dlatego, że politycy postępują ze swoimi wyznaniem często wedle takiego wzorca: najpierw jedno, potem dwa, potem trzy, potem cztery, a potem prawda stoi przed drzwiami. Metoda ta stosowana jest oczywiście z prostej przyczyny. Dany polityk próbuje poprzez stopniowe odkrywanie prawdy przyznać się tylko do tego, co i tak już stało się wiadome. Obawia się, iż "cała prawda" będzie ciężko strawnym kęsem, więc lepiej przyznać się tylko częściowo, nawet jeżeli w końcu i tak cała prawda wychodzi na światło dzienne, nawet wtedy gdy cała prawda jest mniej obciążająca, niż pozwalają to przypuszczać długie taktowanie i "popychanie do przodu" szczegółów. Typowym przykładem na to było ustąpienie byłego przewodniczącego SPD Björna Engholma. Gdyby zaraz po pojawieniu się tego pytania przyznał, że przed komisją śledczą powiedział nieprawdę, oszczędzone by mu zostały z dużą dozą prawdopodobieństwa konsekwencje, które potem były nieuniknione. A tak najpierw zaprzeczał prawdzie i dopiero stopniowo trzeba było mu to "udowodnić". Całej sprawie nadało to takiego a nie innego biegu, który w innych okolicznościach z pewnością miałby zupełnie inny charakter.

Jeśli spostrzeżenie to jest słuszne, to przykład ten wyraźnie wskazuje jeszcze na coś, co najwidoczniej stoi w tle większości reguł zachowania dla polityków. Poprzez stopniowe przyznawanie prawdy i związane z tym incydentalne lub też wyraźne zaprzeczanie prawdzie, która następnie i tak wychodzi na jaw, polityk skutecznie niszczy *zaufanie*. Wprawdzie niezupełnie zgodnie z prostym mottem wynikającym z powszedniej moralności "Gdy ktoś raz skłamał, już się mu nie wierzy", ale jednak w sposób, w jaki przebiega proces erozji. Hasłem stosowanym chyba najczęściej w dyskusji publicznej mającym uzasadnić domaganie się dymisji polityka, jest hasło utraty zaufania lub – bardziej uściślając – utraty *wiarygodności*. Jeśli polityk w sposób znaczący raz zburzył zaufanie do siebie, to nie może już istnieć na scenie politycznej. To rzeczywiście zadziwiające, że kultura polityczna niezmiennie wyraźnie trzyma się pojęcia zaufania, chociaż ogólny trend wydaje się iść w takim kierunku, że politykowi i tak nie można ufać. Pokazuje to jednak charakterystyczny również dla innych obszarów uregulowań typowy rozdźwięk między regułami normatywno-etycznymi z jednej strony i rzeczywistością z drugiej strony. Taki system reguł korygowany jest dopiero wówczas, gdy rozdźwięk ten jest zbyt szeroki. Stąd też musi być ciągle jeszcze wystarczająco dużo takich polityków, którzy uzasadniają ów wizerunek polityka jako godnego zaufania adwokata politycznych interesów.



Rozróżnić można przy tym jednakowoż dwa różne punkty odniesienia dla tego zaufania. Chciałbym określić je jako *wewnętrzne* zaufanie z jednej strony i jako *zewnętrzne* zaufanie z drugiej. Zaufanie zewnętrzne dotyczy wiarygodności polityka dla każdego obywatela w państwie, a więc nie tylko dla towarzysza partyjnego danego polityka. Wymogi stawiane temu zewnętrznemu zaufaniu są stosunkowo niskie. Powiązane jest to z jednej strony ze wspomnianym już przekonaniem, że politykom i tak nie należy ufać, z drugiej strony jednak obywatel ma w stosunku do politycznego mandatariusza tylko w ograniczonym zakresie *roszczenie o zaufanie*. Tylko w wypadku rzeczywiste poważnych naruszeń wspomnianej już przeze mnie wiarygodności może zdarzyć się, iż zgłaszane żądanie dymisji polityka odniesie sukces. Kto jednak jako obywatel państwa ufa ogólnym informacjom, przyrzeczeniom terminów lub podobnym wypowiedziom polityka, ten, jeśli można tak powiedzieć, sam jest sobie winien i tylko w niezwykle ograniczonym zakresie zasługuje na ochronę.

Obywatel może mieć w szczególności zaufanie do tego, że polityk zachowuje się w ramach porządku prawa karnego. Jeśli przekracza te reguły, to jego ustąpienia nie można uniknąć. Nic zasadniczo innego nie obowiązuje w tych przypadkach, w których polityk służył dyktatorskiemu reżimowi i nie ogłosił tego, gdy stawiał swoją kandydaturę w wyborach. W Republice Federalnej znany jest cały szereg przykładów polityków, którzy musieli ustąpić albo ze względu na obciążenia z okresu narodowego socjalizmu lub przeszłości w "Stasi" (służbie bezpieczeństwa NRD). Zaufanie zburzone zostaje na trwałe także w przypadku szczególnie istotnych kłamstw, na przykład takich przy pomocy których ówczesny minister obrony Strauß obdarował niemiecki Bundestag w ramach tzw. afery Spiegla<sup>17</sup>. Wobec tego proste kłamstwo, np. złamane przyrzeczenie wyborcze lub nieadekwatna zapowiedź lub pełna trików manipulacja nie będą mogły być przywołane do uzasadnienia skutecznego domagania się dymisji jakiegось polityka<sup>18</sup>.

Od kwestii zewnętrznej wiarygodności odróżnić należy kwestię wiarygodności wewnętrznej. Chodzi tutaj o wiarygodność w stosunku do *tej* grupy, która poniekąd "wysłała" danego polityka. Z reguły będzie to jego własna partia, rzecz może dotyczyć jednak również innej grupy interesów. Jeśli zastanowimy się jeszcze raz nad wspomnianym już krótko przypadkiem szefa związków zawodowych Franza Steinkühlera, to wyraźnym staje się, iż nie stracił on wcale wiarygodności zewnętrznej. Jako że prowadzenie wątpliwych interesów akcjami nie jest w społeczeństwie zorientowanym wolnorynkowo niedociągnięciem, ale raczej – przy zachowaniu odpowiednich warunków, tzn. przede wszystkim wtedy, gdy działania te odnoszą sukces – kryterium pozytywnej oceny. I to nie tylko przy założeniu, że "sukces uswięca środki". Działanie takie jest także świadectwem sprytu i mądrości. Tylko że Franz Steinkühler poprzez takie zachowanie nie spro-

<sup>17</sup> Por. "Der Spiegel" z. 48/1962, s. 42 i n., z. 7/1963, s. 18 i n. Pomijając to, co jeszcze mogłoby wykryć śledztwo w przypadku *Uwe Barschla*, swego czasu premiera Szlezewiku-Holsztynu, także ustąpienie *Barschla* było nieuniknione z powodu – dowiedzionego – kłamstwa w ramach wyjaśniania "Waterkantgate"; por. np. "Der Spiegel" 40/1987, s. 17 i n.

<sup>18</sup> Mimo tzw. "kłamstwa w sprawie rent" (gabinet *Schmidta*) lub "kłamstwa w sprawie podatków" (gabinet *Kohla*) jeszcze żaden rząd nie musiał ustąpić z powodu złamania obietnicy wyborczej.

stał swojej roli jako *przywódca związkowy*. To naruszenie kryterium wewnętrznej wiarygodności kosztowało go utratę pozycji.

Z reguły oznaczać to będzie utratę wewnętrznej wiarygodności a mniej utratę wiarygodności zewnętrznej, jeśli ktoś działa według zasady: "Nawia do picia wody a sam pije wino". To, że chodzi przede wszystkim o utratę wiarygodności wewnętrznej staje się wyraźne, jeżeli spojrzymy na problem z zewnętrznego punktu widzenia, przy czym zapożyczam argumentację od amerykańskiego karnisty Leo Katza<sup>19</sup>: Z zewnętrznego punktu widzenia ten, kto optuje również za piciem tylko wody, jest zadowolony, że nasz "kaznodzieja" przynajmniej nie propaguje też picia wina. Ale nawet pasjonat picia wina nie będzie mógł uskarżać się z powodu obłudnego kaznodziei, bo będzie musiał przecież uznać, że ten przynajmniej pije wino, jeżeli już propaguje wodę. O ileż mniej sympatyczny byłby, gdyby sam przyjmował tylko wodę.

Zupełnie inaczej wygląda to z *wewnętrznego* punktu widzenia, a więc dla kogoś, kto sam siebie zmusza do picia tylko wody i również pragnie, by wieść, że woda jest lepsza niż wino, spotkała się z możliwie jak najszerszym rezonansem. Dla niego fałszywy "kaznodzieja" jest zdrajcą, jeżeli nie przestrzega zasad wynikających z jego kazań. Z wewnętrznego punktu widzenia reakcja na wątpliwą podwójną grę naszego kaznodziei jest dlatego szczególnie alergiczna. Traci on to, co określiłem tutaj wewnętrznym zaufaniem i tym samym również swoją polityczną bazę; jeśli zostanie przyłapany na picu wina, musi ustąpić.

Wydaje się, iż związane jest to z tym, że – jak już wspomniano – często bardziej szkodliwe jest dla polityka, gdy nie wyzna zaraz prawdy o swoim niewłaściwym zachowaniu, lecz ujawnia ją tylko stopniowo. Także i w tym przypadku na stałe naruszona zostaje *wewnętrzna* wiarygodność, ponieważ po pewnym czasie nawet towarzysze z własnej partii już nie wierzą politykowi i – co jest być może jeszcze gorsze – po takim przyznaniu się do czynów, które wymuszone było "wynurzeniami", spodziewają się po nim wszystkiego.

Dla polityka szczególnie istotne jest więc unikanie utraty wewnętrznego zaufania i wiarygodności; naruszenie tej reguły zachowania – wszystko jedno przez jakie zachowanie ono nastąpi – w większości przypadków powoduje dymisję. Tyle na temat politycznych reguł zachowania, chciałbym przejść teraz do reguł *przypisania*.

### III

Przez pewien czas w państwach-miastach Berlin, Brema i Hamburg stanowisko senatora sprawiedliwości, bo tak nazywa się w tych państwach-miastach ministra sprawiedliwości, było swego rodzaju fotelem katapultowym. Zawsze gdy jakiś więzień uciekł z więzienia lub nie wrócił z urlopu,

<sup>19</sup> Por. Leo Katz, *Evading Responsibility: The Ethics of Inguenuity*, w: *Jahrbuch für Recht und Ethik* 2 (1994), s. 191 i n., 213 i n.

domagano się wyciągnięcia konsekwencji politycznych, i – regularnie – senator sprawiedliwości musiał podawać się do dymisji<sup>20</sup>. W międzyczasie już się do tego trochę przyzwyczajono, że wykonanie wyroku nie ograniczone do zamknięcia osądzonego powiązane jest z podwyższonym niebezpieczeństwem wykorzystywania przez więźniów automatycznie powstałych luk w kontroli uniemożliwiającej ucieczkę. Od tego czasu w takich przypadkach domaganie się dymisji polityka stało się mniej głośne. Oprócz aktualnego aspektu politycznego przypadki te są interesujące również i z tego powodu, że na pierwszym planie znajduje się tutaj problematyka *przypisania* odpowiedzialności. Jako że przynajmniej na pierwszy rzut oka senator sprawiedliwości nie ma nic wspólnego z tym, że jakiś funkcjonariusz służb więziennych nie zamknie na przykład prawidłowo więziennych drzwi. Pojawia się jednak pytanie, czy nie można mimo to przypisać mu takiego niewłaściwego zachowania funkcjonariusza służb więziennych. Sposób argumentacji, że politycy przejmują za ten czy inny przypadek „odpowiedzialność polityczną” i dlatego ustępują, wydaje się za tym przemawiać.

Przyjrzyjmy się innemu przykładowi: ówczesny kanclerz federalny Willy Brandt podał się do dymisji, ponieważ przejął polityczną odpowiedzialność za przypadek Guillaume’a<sup>21</sup>. Bliski współpracownik Brandta, właśnie ów wspomniany Guillaume, przez wiele lat pracował dla służb wywiadowczych NRD i przekazywał im tajemnice państwowe. Świadom jestem tego, że pojawiały się też inne tezy uzasadniające dymisję Brandta, w każdym bądź razie termin dymisji powiązany był jednak bardzo mocno z aferą szpiegowską, w której Brandt był co najwyżej ofiarą, a z pewnością nie sprawcą. Mimo to widocznie przekonującym było przypisanie mu politycznej odpowiedzialności, chociaż on sam nie mógł być odpowiedzialny za niedoskonałe sprawdzenie warunków bezpieczeństwa w stosunku do Guillaume’a. Inny niedawny przykład powiązany jest z wydarzeniami w „Bad Kleinen”, małej miejscowości Republiki Federalnej, w której w niewyjaśnionych do dzisiaj do końca okolicznościach zginął m.in. domniemany terrorysta Wolfgang Grams. Wskutek bardzo chaotycznie prowadzonego postępowania wyjaśniającego ten przypadek już po odwołaniu federalnego prokuratora generalnego von Stahla ustąpił również odpowiedzialny federalny minister spraw wewnętrznych Rudolf Seiters<sup>22</sup>.

Na tle tych i innych przykładów pojawia się pytanie, *jak dalece* sięgać winno przypisanie odpowiedzialności politycznej. Prawoznawstwo wyróżnia kilka stopni przypisania odpowiedzialności nie tylko karnoprawnej, ale też cywilnoprawnej i publicznoprawnej. Jedną z ekstremalnych pozycji polega na przypisaniu tylko osobistej winy sprawcy. Inne ekstremalne nastawienie polega na przypisaniu wyłącznie skutku, zupełnie niezależnie od osobistej

<sup>20</sup> Patrz do tego chociażby ustąpienie berlińskiego senatora sprawiedliwości *Hermann Oxforda*, który odszedł po tym, jak czterech terrorystów uciekło z więzienia (por. np. „Der Spiegel” z. 29/1976, s. 17 i n.; *Ingo u. Münch* jak w przyp. 7. Trochę inaczej było w przypadku hamburskiego senatora sprawiedliwości *Ulricha Kluga*, który ustąpił, gdyż z jego urzędu przeniknęły do prasy informacje o pewnym sędzim, które to spowodowały, że ten nie został wybrany na Prezesa Sądu Nadkrajowego, por. „Der Spiegel” z. 10/1977, s. 68. Ale także w tym przypadku chodziło ostatecznie o pytanie, czy *Klugowi* można było przypisać zachowanie jego współpracowników.

<sup>21</sup> Por. np. „Der Spiegel” z. 19/1974, s. 17 i n., z. 20/1974, s. 19 i n.

<sup>22</sup> Por. np. „Der Spiegel” z. 27/1993, s. 24 i n., z. 28/1993, s. 18 i n.

winy danej osoby. Konieczne jest tutaj tylko zaistnienie związku przyczynowego między zachowaniem sprawcy i zaistnieniem skutku, aby można go było pociągnąć do odpowiedzialności. Pierwszą koncepcję odnajdujemy przede wszystkim w prawie karnym, ale tam też nie do końca w czystej formie, ponieważ również w prawie karnym w szczególnych okolicznościach można uznać kogoś przynajmniej częściowo odpowiedzialnym za zachowanie innej osoby (chciałbym wskazać na następujące hasła: "sprawstwo pośrednie", "współsprawstwo", ale również "podżeganie" i "pomocnictwo"). Również drugiej koncepcji polegającej tylko na odpowiedzialności za skutek nie odnajdujemy ogólnie rzecz biorąc w formie czystej; w zakresie cywilnoprawnych roszczeń odszkodowawczych akceptowana jest jakby nie było tzw. odpowiedzialność na zasadzie ryzyka, na przykład w ruchu ulicznym. Wprawdzie przypisuje się tutaj komuś (cywilnoprawną) odpowiedzialność za samo zaistnienie skutku, ponieważ uruchomił źródło niebezpieczeństwa (pojazd mechaniczny), ale i to nie odbywa się bez ograniczeń: Z jednej strony przecież już sama konieczność uruchomienia źródła niebezpieczeństwa stanowi moment osobistej odpowiedzialności wykraczający poza zwykłą odpowiedzialność za skutek, a z drugiej strony od odpowiedzialności w ruchu ulicznym można się uwolnić, jeśli chodziło o tzw. zdarzenie nieuniknione.

Chyba tylko w prawie administracyjnym odnajdujemy przykład czystej odpowiedzialności za skutek: Osoba zakłócająca porządek publiczny zobowiązana jest wyłącznie na podstawie stanu rzeczy do niej należących do usunięcia wywołanego przez nie zakłócenia; nie jest konieczne jakiegokolwiek rodzaju powiązanie z winą tej osoby. Pojawia się pytanie, czy porównywalnie surową koncepcję przypisania przenieść można na problematykę politycznej odpowiedzialności. Konsekwencją tego byłaby odpowiedzialność ministra w formie dymisji za właściwie każdą nieprawidłowość w jego resorcie. Ponieważ decydująca byłaby nie jego własna wina, lecz negatywnie ocenione zachowanie w sferze jego władzy, minister musiałby ustąpić, jeśli przykładowo jeden z jego urzędników popełniłby istotny błąd. Wspomniana już ucieczka z więzienia musiałaby doprowadzić do dymisji odpowiedzialnego ministra.

Wydaje mi się, że taka surowa koncepcja odpowiedzialności nie jest właściwa. Jako że pociągałaby ona za sobą ekstremalne zużycie się osobistości ze sceny politycznej i tym samym w końcu spowodowałaby wiele szkód interesom państwa i jego administracji, przynajmniej wtedy, gdy w sposób realistyczny założymy, że "zapasy" dobrych polityków są w społeczeństwie ograniczone. Tak więc to niewątpliwie konieczne "samoczyszczenie" w demokracji nie może osiągać takich rozmiarów, że miałoby dla niej samej szkodliwe skutki. Dlatego też w kwestii przypisania politycznej odpowiedzialności na pierwszym planie stać winna zasada powiązania jej z osobistą winą danego polityka. Nie może to jednakowoż przyjąć ekstremalnej formy odpowiedzialności powiązanej tylko i wyłącznie z zawinionym zachowaniem polityka, kiedy to można byłoby zarzucić mu tylko jego własne zachowanie.

Wydaje mi się, że dla problematyki odpowiedzialności politycznej najbardziej adekwatne są struktury przypisania znane z prawa czynów niedo-

zwolonych, a więc z prawa cywilnego<sup>23</sup>. Również w przypadku prawa czynów niedozwolonych każdy ponosi odpowiedzialność tylko za swoje własne zawinione zachowanie. Jeśli jednak postępuje się on tak zwanym wykonawcą, który wyrządza szkodę, musi zgodzić się z przypisaniem sobie jego niewłaściwego zachowania. Nie chodzi przy tym o odpowiedzialność za winę obcą, lecz za własne zawinienie. Jako że ten, kto korzysta z wykonawcy, ponosi wedle niemieckiego prawa cywilnego odpowiedzialność za jego zachowanie tylko w tym zakresie, że nie dokonał wystarczająco starannego wyboru. W końcu więc wszystko kończy się na odpowiedzialności za własne zawinienie, a więc za tak zwaną winę w wyborze<sup>24</sup>.

Podobnie rozwiązać należy kwestię przypisania także w dziedzinie odpowiedzialności politycznej: Polityk ponosi w pierwszym rzędzie odpowiedzialność za własne zawinione zachowanie. Za zachowanie osób obcych ponosi on odpowiedzialność tylko na tyle, na ile można wykazać, że polega ono również na własnym zawinieniu polityka. Może to znaleźć swoje odbicie w tym, że polityk wskutek niedbalstwa wyszukuje sobie niewłaściwych współpracowników, nie instruuje ich w sposób wystarczający lub niedostatecznie ich kontroluje. Tylko wówczas, gdy można udowodnić mu jego własne zawinienie, uzasadnione jest domaganie się jego ustąpienia.

Jeśli senator spraw wewnętrznych miasta Hamburga, który niedawno podał się do dymisji, Peter Hackmann, nie ponosił sam odpowiedzialności za ataki podległych mu funkcjonariuszy policji na zagranicznych współobywateli, bo przecież ani im tego nie sugerował ani ich do tego nie namawiał, to jednak ponosił odpowiedzialność polityczną za wydarzenia na posterunkach i poza nimi, ponieważ nie był w stanie sprawować skutecznej kontroli w urzędach wewnętrznych i nie zadbał o właściwe zapobieganie takim wydarzeniom<sup>25</sup>. Argumentem przemawiającym za nim jest fakt, że dostrzegł to sam i – przed wszystkimi zgłaszanymi publicznie roszczeniami dymisji – sam wyciągnął polityczne konsekwencje z tej sytuacji.

#### IV

Jeśli w moich wcześniejszych rozważaniach wspominałem przy okazji o tym, iż określone zachowanie musi zostać politykowi udowodnione, to wskazuje to już na trzecią grupę reguł, które mają znaczenie dla podniesionego tematu, a mianowicie na grupę reguł *postępowania*. Jako że pojawia się pytanie o metody postępowania, jeśli nie można lub jeszcze nie można udowodnić podejrzenia skierowanego przeciwko politykowi, np. o zło-

<sup>23</sup> § 823 i n. BGB.

<sup>24</sup> Prezentowane są również odbiegające od tego koncepcje odpowiedzialności za działalność polityczną, które idą w kierunku odpowiedzialności za skutek; krytycznie do tego Reinhold Zippelius, *Varianten und Gründe rechtlicher Verantwortlichkeit*, w: Ernst Joachim Lampe, (Red.) *Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie*, t. 14: *Verantwortlichkeit und Recht*, Opladen 1989, s. 257 i n., s. 263 i n. Przeciwno nadmiernemu podkreślaniu odpowiedzialności osobistej wypowiada się np. Kröger (przyp. 2) s. 162 i n. Przykładem na odpowiedzialność za "winę w organizacji" jest ustąpienie Wernera Maihofera z funkcji ministra spraw wewnętrznych, por. "Der Spiegel" z. 23/1978, s. 21 i n.

<sup>25</sup> Por. np. "Der Spiegel" z. 38/1994, s. 107 i n., Kuno Krause, "Die Zeit" z. 38/1994, s. 22.

zenie fałszywych zeznań przed komisją śledczą. Pytaniem wstępnym jest tutaj jednak kwestia, kto w ogóle ma przeprowadzić takie "postępowanie" przeciwko politykowi. Jeżeli pominiemy uregulowane w formie ustawy postępowanie związane z odwołaniem z zajmowanego urzędu, to i tak otwarte pozostaje pytanie, czy istnieje lub istnieć powinna specjalna instytucja decydująca o dymisji polityka. Możliwy do pomyślenia byłby swego rodzaju organ rozjemczy lub zinstytucjonalizowany trybunał, przed którym politycy byłiby oskarżani i mogliby się bronić. Wszelkie doświadczenia z organami rozjemczymi wyraźnie jednak pokazały, że kontynuowana jest tam tylko walka polityczna za pomocą innych środków. Dlatego też nie należy obiecywać sobie zbyt wiele po porównywalnym "trybunale honorowym" dla polityków. Jako instancja decydująca pozostaje więc chyba tylko opinia publiczna i publicystyka z wszelkimi trudnościami z tym związanymi.

Ciekawa wydaje się koncepcja dyskutowana ostatnio w Meksyku<sup>26</sup>. W celu ograniczenia korupcji aktywności ruchu na rzecz praw obywatelskich chcą "adoptować" urzędników lub całe urzędy. I tak członkowie meksykańskiego porozumienia obywatelskiego postanowili dokładnie obserwować urzędników, ponieważ "państwowe instytucje kontrolne zawiodły". W swoich działaniach stawiają sobie następujące pytania: Jaki jest ich stosunek do obywateli, czy trwonione są pieniądze podatników, na ile realizowane są obietnice wyborcze? Być może jest to koncepcja warta rozważenia również w Niemczech, przy czym zaznaczyć trzeba, że stopień korupcji w tym kraju chyba nie osiągnął jeszcze rozmiarów południowo- i środkowoamerykańskich.

Również w Niemczech zaznaczają się próby zinstytucjonalizowania tego wątpliwego postępowania. I tak premierzy rządów krajów związkowych Saksonia i Dolna Saksonia, Biedenkopf i Schroeder, powołali "urzędników do specjalnych poruczeń", kiedy we własnych rządach mieli problemy z ministrami zamieszkanymi w skandale. Ich zadanie polegało na zbadaniu właściwego zdarzenia, tzn. na wyjaśnieniu stanu faktycznego i na opracowaniu propozycji podjęcia decyzji. W obu przypadkach powołano renomowanych prawników, którzy jednak już nie byli aktywni zawodowo<sup>27</sup>. W jednym z obu przypadków zainteresowany minister ustąpił wkrótce po zamknięciu postępowania wyjaśniającego, w drugim przypadku do dymisji nie doszło. Gdyby takie postępowanie miało się upowszechnić, należałoby jednak dla takiego postępowania rozważyć gwarancje płynące z zasady państwa prawa, jako że postępowanie to nie może się rozwinąć w swego rodzaju sąd kapturowy.

Ale jakie reguły ciężaru dowodu mają więc obowiązywać w przyjętych u nas typowych "postępowaniach" kształtujących opinię publiczną. Czy ma to być reguła znana z prawa karnego procesowego *in dubio pro reo*? Wydaje mi się, że tak. Jako że reguła do niej przeciwna, czyli *in dubio contra reum*, prowadziłaby do tego, że skierowanie na polityka podejrzenia wystarczyłoby do pozbawienia go urzędu; zupełnie niezależnie od tego, czy

<sup>26</sup> Por. "Der Spiegel" z. 51/1994, s. 117.

<sup>27</sup> Por. Helmut Simon, *Berufsethische Verhaltensanforderungen an amtierende Politiker*, w: Neue Justiz 1997, s. 7 i n.

dany polityk nadaje się do sprawowania tego urzędu czy też nie. Dlatego też obowiązywać tutaj również musi zasada domniemania niewinności aż do chwili udowodnienia faktu przeciwnego; jednakowoż z istotnym ograniczeniem: o ile podniesione oskarżenia mają istotną wagę i podejrzenia nie można od razu wyeliminować, polityk musi zawiesić sprawowanie urzędu do momentu wyjaśnienia podnoszonych przeciwko niemu zarzutów<sup>28</sup>.

Kwestią związaną ze sferą reguł postępowania jest zagadnienie *przedawnienia* błędnego zachowania o decydującym znaczeniu politycznym. Nie odbywa się to jednak w sensie przedawnienia – tak jak to ma miejsce w prawie karnym – które uniemożliwia organom śledczym prowadzenie dochodzenia, jeśli sprawcę udało się ujawnić dopiero po upływie długiego okresu od popełnienia czynu. O wiele bardziej istotne jest pytanie, czy polityk, który musiał ustąpić, po pewnym czasie może oczekiwać na ponowne objęcie urzędu politycznego. Znane są prominentne przypadki, w których taki powrót na stanowisko polityczne się udał. Franz-Joseph Strauß został – po tym jak kilka lat wcześniej skłamał przed parlamentem – najpierw ministrem finansów, potem premierem w Bawarii i w końcu kandydatem Unii na kanclerza. Graf Lambsdorf został wybrany przewodniczącym FDP krótko po tym, jak musiał ustąpić ze stanowiska ministra gospodarki z powodu popełnienia przestępstwa uszczuplenia podatku – szczególnie szybki i zakończony sukcesem przypadek resocjalizacji. Wspomniany już sekretarz stanu Otto Wiesheu jest dzisiaj ministrem gospodarki i komunikacji w Bawarii. Wydaje mi się, że w tych przypadkach „przedawnienie” było dlatego skuteczne, że politycy ci stracili wprawdzie to, co nazwałem wcześniej zewnętrznym zaufaniem, ale nie utracili wewnętrznego zaufania swoich kolegów partyjnych. W takiej sytuacji możliwy jest po pewnym czasie, kiedy sprawa przycichnie, swoisty comeback. Być może trzeba by stwierdzić, że polityka wyróżnia właśnie to, że udaje mu się – mimo dymisji wymuszonej przez opinię publiczną – odnaleźć trochę później drogę powrotną na arenę życia publicznego wyzwalając się przy tym z cienia przeszłości.

## V

Być może trochę niechcący popadłem w ton moralizatorski, a polityka – jak powszechnie wiadomo, przynajmniej od czasów Machiavellego – ma tylko w ograniczonym zakresie coś wspólnego z moralnością. Ale oczywiście w tej kwestii obowiązywało wiele różnych poglądów. I tak Fryderyk II król pruski w swojej książce *Anti-Machiavel*, którą napisał jako następca tronu i w roku 1740 wydał anonimowo przez Voltaire'a<sup>29</sup>, gorzko uskarżał się

<sup>28</sup> Można by to porównać z aresztem śledczym. Godne uwagi jest w tym kontekście to, że inaczej niż ma to miejsce w prawie karnym, w przypadku polityka nie można założyć, iż ma on prawo do milczenia. Aby uniknąć ustąpienia musi on sam aktywnie współdziałać w wyjaśnieniu podnoszonych przeciwko niemu zarzutów.

<sup>29</sup> Cytat za wydaniem: *Anti-Machiavel, oder Versuch einer Kritik über Nic. Machiavels Regierungskunst eines Fürsten. Nach des Herrn von Voltaire Ausgabe ins Deutsche übersetzt; wobey aber die verschiedenen Lesarten und Abweichungen der ersten Haagischen, und aller andern Auflagen, angefüget worden, Frankfurt und Leipzig, 1745. Dodany do wydania dzieła cytowanego w przyp. 1, s. 205 i n.*

nad książką Machiavellego, którą określił “jedną z najbardziej niebezpiecznych książek”, jakie “kiedykolwiek pojawiły się w świecie”<sup>30</sup>. To ironia ze strony historii, że Fryderyk II jako polityk wiele rad Machiavellego z sukcesem wcielił w czyn<sup>31</sup>. I już w jego książce *Anti-Machiavel* znajdujemy miejsce świadczące o wielkiej mądrości w obchodzeniu się z politykami i dlatego chciałbym je tutaj przypomnieć:

“Książęta nie będący filozofami stają się wnet niecierpliwi; oburzają się z powodu słabości swoich podwładnych, podają ich w niełasce do dymisji i strącają w zniszczenie. Książęta mający z kolei więcej wyrozumiałości lepiej znają ludzi. Wiedzą, że wszyscy oni są ludźmi, że nic na świecie nie jest doskonałe, że cechy wielkie równoważą się [...] z wielkimi błędami, i że człowiek mądry wszystko to musi wykorzystywać. Dlatego zatrzymują swoich ministrów z ich dobrymi i złymi cechami, z wyłączeniem niewierności; i przedkładają tych, których bardzo dokładnie poznali nad nowych, których mogliby mieć, prawie tak jak sprytni muzycy grający chętniej na instrumencie, którego słabe i mocne strony znają, niż na nowym, którego jakoś nie jest im jeszcze znana”<sup>32</sup>.

#### RETIREMENT OF A POLITICIAN – SOMETHING NORMAL IN DEMOCRACY

##### S u m m a r y

Within the framework of evaluating political steps forcing a retirement of a politician the Author of the article has distinguished three kinds of rules:

- a) rules of behaviour that indicate what kind of behaviour is desirable and what kind is not. These rules relate first of all to penal law and ethics: perspectively they serve to steer a behaviour and retrospectively – to evaluate an example of concrete behaviour *post factum*;
- b) rules of imputation which – generally speaking – assume a function of attaching some true past event to a person who shall be charged with responsibility for it (in penal law – rules that make it possible to distinguish between perpetration of a crime and participation in it);
- c) rules of proceeding which inform us about ways of application (who? how?) of the two precedent rules.

The Author discusses in detail all these rules and illustrates them with examples taken mostly from German political life.

<sup>30</sup> Tamże, s. 214.

<sup>31</sup> Por. też Heiner Höfener, Posłowie w dodatku do wznowienia dzieła cytowanego w przypisie 1 (s. 12).

<sup>32</sup> Jak przyp. 29, s. 356 i n.