

# Populizm penalny. Problem postępowania karnego?

*Janusz Zagrobelny*

## 1. Wstęp

Termin „populizm penalny” tradycyjnie odnoszony jest do prawa karnego materialnego oraz wykonawczego, w szczególności zaś do wymiaru kary oraz określenia precyzyjnego jej kształtu. Jest to zresztą zbieżne z etymologią słowa „penalny” (łac. *poenalis*, dotyczący kary). W ostatnim dziesięcioleciu zjawisko populizmu penalnego coraz silniej wykracza poza swój tradycyjnie określany ekumen, ingerując w procedurę karną. Wpływy te dotyczą zarówno działalności legislacyjnej państwa, jak i praktyki stosowania prawa przez organy ścigania. W niniejszym opracowaniu zamierzam przeanalizować historyczne korzenie populizmu penalnego proceduralnego, wskazać swoistości tego rodzaju populizmu oraz poddać analizie pozytywne i negatywne jego skutki w prawie karnym procesowym.

## 2. Populizm penalny jako zjawisko proceduralne

Dotychczasowy dorobek nauki prawa najczęściej określa populizm penalny (pierwotnie nazwany w 1995 roku przez A.E. Bottomsa [1995: 40] mianem „populistycznej punitowności”, następnie o wiele szerzej opisany przez J. Pratta [2007]) jako „promowanie polityk atrakcyjnych z wyborczego punktu widzenia, będących równocześnie niesprawiedliwymi, nieskutecznymi lub sprzecznymi z prawdziwym oczekiwaniem opinii publicznej” (Hamilton, 2006). Takie ujęcie tego zjawiska, ze względów opisanych poniżej, może być zbyt wąskie. Zachowując pełną świadomość niemożności uwzględnienia wszystkich aspektów tak bogatego zjawiska w jednej definicji, na potrzeby niniejszych rozważań

przez populizm penalny rozumiem zjawisko społeczne wynikające z wpływu społeczeństwa na organy odpowiedzialne w sposób pośredni lub bezpośredni za kształt postępowania karnego, skutkującego instrumentalnym stosowaniem prawa karnego w celu wywołania określonej reakcji społeczeństwa, niezależnie od merytorycznych celów i funkcji prawa karnego.

W mojej ocenie populizm penalny nie jest zjawiskiem ograniczonym wyłącznie do sfery legislacji bądź kreacji polityki karnej. Krąg podmiotowy populizmu penalnego określany jest przez możliwość wpływu na kształt postępowania karnego (również pojedynczych postępowań karnych) oraz faktycznego ulegania wpływowi społeczeństwa. Cechą charakterystyczną owego rodzaju populizmu jest wykorzystywanie prawa karnego jako narzędzia dla realizacji celów innych niż uznane w nauce prawa dyrektywy prawa karnego. W ramach postępowania karnego populizm penalny wykazuje pewne cechy charakterystyczne. Są to:

- a) koncentracja na szybkości (często: natychmiastowości) reakcji karnej państwa;
- b) umniejszanie znaczenia funkcji gwarancyjnej prawa karnego, w szczególności domniemania niewinności (oskarżony jest wręcz traktowany jako „domniemany sprawca”);
- c) poświęcanie niewielkiej uwagi znaczeniu instytucji prawnych składających się na prawo do obrony;
- d) nadawanie instytucjom procedury karnej cech „kary poprzedzającej wyrok”;
- e) dbałość o pozycję procesową oraz prawa pokrzywdzonego;
- f) ograniczanie roli postępowania dowodowego;
- g) postulowanie stosowania rozwiązań „automatycznych”, wiążących organy postępowania karnego.

W realiach polskiego, często przewlekłego, procesu karnego szczególnym zainteresowaniem populistów penalnych cieszą się rozwiązania umożliwiające natychmiastowe lub szybkie ukaranie sprawców przestępstw wywołujących emocje społeczeństwa. Do kategorii tej zaliczają się w szczególności sprawcy przestępstw seksualnych dokonanych na szkodę osób nieletnich, przestępstw o charakterze chuligańskim bądź przestępstw przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji spowodowanych pod wpływem alkoholu.

Populizm penalny po raz pierwszy został naukowo opisany w ostatnim dziesięcioleciu XX wieku. Nie oznacza to jednak, że zjawiska posiadające cechy populizmu penalnego nie występowały przed tym okresem. Już starożytna Grecja dostarcza przykładu narzędzia karnego o charakterze czysto populistycznym – ostracyzmu, to jest możliwości wygnania danej osoby z polis na okres 10 lat z pominięciem wszelkich normalnych procedur karnych, nominalnie w imię ochrony miasta-państwa przed zapędami dyktatorskimi osoby wskazanej w powszechnym głosowaniu. Nie ulega wątpliwości penalny charakter kary wygnania. Stanowi ona ponadto populizm w czystej postaci – poddanie się władzy nieracjonalnym

emocjom społecznym z pominięciem jakiegokolwiek nawet pozoru postępowania dowodowego. Ostracyzm ingerował głęboko w prawa jednostki, nie znajdował merytorycznego uzasadnienia i służył nie tyle wymiarowi sprawiedliwości karnej, ile raczej doraźnym celom, czego najbardziej znanym przykładem było wygnanie Arystydesa Sprawiedliwego. Starożytnym przykładem populizmu penalnego jest również rola Poncjusza Piłata w procesie Jezusa z Nazaretu – pomimo przekonania o braku winy podsądnego, na skutek zdecydowanej postawy zgromadzonego tłumu, Piłat ostatecznie postanawia nie uwalniać osoby, o której niewinności jest przekonany. Populizmem penalnym jest każde instrumentalne wykorzystywanie prawa karnego, mające na celu wywołanie reakcji społecznej. W tym kontekście o znamionach populizmu penalnego można również mówić w stosunku do procesów wszelkich tak zwanych kozłów ofiarnych w ciągu dziejów – czarownic, heretyków czy – przykład z zakresu historii najnowszej – dywersantów, sabotażyстів oraz „złodziei mięsa”, którym przypisywano odpowiedzialność za niedostatki obywateli Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

Ważną obserwacją jest, że populizm penalny nie musi być z natury punitywnej. Wręcz przeciwnie – formą populizmu penalnego w przebiegu dziejów bywały również na przykład amnestie wykorzystywane jako sposób uspokojenia niepokoju społecznego oraz wywołania wrażenia dobroduszości monarchy. Nie należy jednakże nazywać populizmem penalnym każdego instrumentalnego wykorzystywania prawa karnego. Trzeba ograniczać się wyłącznie do działań motywowanych względami populistycznymi. Na przykład tak zwane mordy sądowe dokonywane na przeciwnikach politycznych w państwach totalitarnych z pewnością nie mieszczą się w tym zakresie. Populizm penalny jest bezpośrednim skutkiem wpływu społeczeństwa na organy odpowiedzialne za kształt procesu karnego. Im bardziej organy państwa obawiają się reakcji społeczeństwa – demokratycznej lub siłowej – tym intensywniejsze będzie zjawisko populizmu penalnego. Gdy wpływ ten ma charakter marginalny, populizm penalny traci rację bytu<sup>1</sup>.

### 3. Populizm penalny we współczesnym polskim postępowaniu karnym

Najbardziej oczywistym przykładem populizmu penalnego w procedurze karnej jest tryb przyspieszony (określany w mediach mianem „sądu 24-godzinnego”) oraz tak zwana rozprawa odmiejscowiona, określana również nazwą „sądu stadionowego”.

---

<sup>1</sup> W tym kontekście należy krytycznie ocenić wszelki nadzór polityczny nad organami ścigania czy – stosowany np. w Stanach Zjednoczonych – demokratyczny wybór przedstawicieli organów ścigania oraz sędziów stanowych Sądów Najwyższych. Por. Wright, 2009.

Postępowanie przyspieszone zostało wprowadzone do Kodeksu postępowania karnego z 1997 roku w marcu 2007 roku. W założeniu stanowiło ono nawiązanie do przepisów Ustawy z dnia 22 maja 1958 roku o zastrzeniu odpowiedzialności karnej za chuligaństwo (1958), której regulacje zostały wprowadzone następnie do Kodeksu postępowania karnego z 1969 roku, co spotkało się z krytyką przedstawicieli nauki prawa (Komisja Kodyfikacyjna Prawa Karnego przy Ministrze Sprawiedliwości, 2006). Współczesne postępowanie przyspieszone stosowane jest do osób „ujętych na gorącym uczynku lub bezpośrednio potem” (art. 517b § 1 k.p.k.). Zgodnie z założeniem projektodawcy osoba taka w ograniczonym stopniu korzysta z domniemania niewinności<sup>2</sup>, co usprawiedliwia stosowanie szczególnej procedury.

Aby rozważyć charakter tego postępowania, warto pokrótce opisać jego cechy. Tryb przyspieszony był określany w mediach jako „sąd 24-godzinny” (por. np. *Szybkie sądy 24-godzinne przypilnują porządku*), co sugeruje deklarację wydawania wyroków niezwłocznie po doprowadzeniu oskarżonego do sądu, a więc realizację postulatu natychmiastowości reakcji karnej. Ponadto postępowanie przyspieszone wobec „domniemanego podejrzanego” (sprawcy) spełnia również funkcje „kary przed skazaniem” – niezależnie od indywidualnych okoliczności sprawca w pierwotnym kształcie postępowania przyspieszonego podlegał obowiązkowemu zatrzymaniu. Najsilniej „karana postępowaniem karnym” była grupa oskarżonych, którzy popełniali przestępstwa o charakterze chuligańskim. Wprawdzie w razie zarządzenia przerwy w rozprawie sąd mógł postanowić o niecelowości dalszego stosowania środka zapobiegawczego, ale art. 517c § 1 k.p.k. przewidywał niezgodny z Konstytucją<sup>3</sup> bezwzględny nakaz stosowania środka zabezpieczającego wobec sprawców przestępstw o charakterze chuligańskim.

Poza tym postępowanie to cechuje się skrajnym odformalizowaniem postępowania przygotowawczego, polegającym w dużej mierze na rezygnacji z obowiązków o charakterze gwarancyjnym. W postępowaniu przyspieszonym zakres materialnego prawa do obrony określa sędzia, wyznaczając czas na przygotowanie się do obrony. Niekorzystnie dla oskarżonego ukształtowano również tempo narzucone procesowi – oczekiwaniem ustawodawcy jest, by sędzia niezwłocznie wydał i uzasadnił wyrok, co w istocie sprowadza go do roli osoby „zatwierdzającej” wersję wydarzeń przedstawioną przez funkcjonariusza policji. W mojej ocenie obietnica „szybkiego wymiaru sprawiedliwości”, szczególnie traktowanie przestępczości o charakterze chuligańskim oraz automatyzm niektórych instytucji ingerujących w sposób nieproporcjonalny w prawa oskarżonych zdają się

---

<sup>2</sup> Warto zauważyć, że również Konstytucja RP w sposób szczególny traktuje przestępców ujętych na gorącym uczynku. Dotyczy to zwłaszcza posłów i senatorów (art. 105 ust. 5 Konstytucji), sędziów (art. 181 Konstytucji), sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 196 Konstytucji), członków Trybunału Stanu (art. 200 Konstytucji), Prezesa NIK (art. 206 Konstytucji) oraz Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 211 Konstytucji). Wymienione osoby korzystają z immunitetu formalnego, którego nie stosuje się jednak w razie ujęcia na gorącym uczynku.

<sup>3</sup> Tak wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2008 r., P 30/07.

przemawiać za populistycznym charakterem postępowania przyspieszonego. Pomimo zapowiedzi, że postępowanie przyspieszone stanie się domyślnym trybem dla procedowania w stosunku do drobnej przestępczości, obecnie cieszy się ono znikomą popularnością (Gezell, 2012). W istocie służy w przeważającej mierze do postępowania w sprawach dotyczących przestępstwa prowadzenia pojazdów pod wpływem alkoholu.

Przedmiotem zainteresowania ustawodawcy stali się również pseudokibice. W ramach przygotowania do mistrzostw Europy w piłce nożnej 2012 roku w Polsce postępowanie przyspieszone wzbogacono o art. 517b § 2a–2d, to jest o możliwość przeprowadzania rozpraw, w których uczestnictwo oskarżonego oraz jego obrońcy byłoby zapewnione w drodze transmisji audiowizualnej za pomocą specjalnie wyposażonej sali znajdującej się na terenie obiektu, w którym odbywałaby się dana impreza sportowa. Rozwiązanie to głęboko ingeruje w prawa oskarżonego. Brak fizycznej obecności oskarżonego na sali rozpraw w połączeniu z obecnością oskarżyciela w jednym pomieszczeniu z sądem stawia pod znakiem zapytania zasadę równości stron w procesie karnym, wywodzoną z prawa do obrony. Niejasny jest również stopień realizacji tak zwanej zasady bezpośredniości. Oskarżony, mając jedynie możliwość obrony w formie ustnej, byłby w znacznie gorszej pozycji procesowej niż oskarżyciel, który przedstawiałby większość swoich twierdzeń na piśmie w postaci wniosku o rozpoznanie sprawy w postępowaniu przyspieszonym.

Okolicznością przytaczaną w celu uzasadnienia tych ograniczeń praw oskarżonego jest potrzeba niezwłocznego karania przestępstw stadionowych. Zdecydowana większość przestępstw dokonywanych przez pseudokibiców bywa popełniana poza stadionami, tym samym skutkując koniecznością konwojowania obwinionego. Ciężary organizacyjne wynikające z konieczności stosowania rozprawy odmiejscowionej oraz dotkliwe ograniczenia praw oskarżonego zdecydowanie nie są równoważone korzyściami płynącymi z rozpoznania sprawy za pomocą środków przekazywania informacji na odległość, w zasadzie sprowadzających się do mniejszego zaangażowania sił policyjnych. Również i to rozwiązanie ma cechy populistyczne: w imię nierealistycznego, acz medialnego, pomysłu przyspieszenia postępowania dzięki wykorzystaniu nowoczesnych technologii w sposób skrajnie nieproporcjonalny ogranicza się prawa oskarżonego. Ostatecznie koncepcja sądów odmiejscowionych pozostała koncepcją czysto legislacyjną i nie spotkała się z pozytywnym odbiorem wśród praktyków (Morgała, 2012).

#### 4. Wnioski

Populizm penalny jest zjawiskiem społecznym wynikającym z wpływu społeczeństwa na organy odpowiedzialne w sposób pośredni lub bezpośredni za kształt postępowania karnego, skutkującym instrumentalnym stosowaniem

prawa karnego w celu wywołania określonej reakcji społeczeństwa, niezależnie od merytorycznych celów i funkcji prawa karnego. Choć pojęcie populizmu penalnego pochodzi z XX wieku, zjawiska noszące znamiona populizmu penalnego mają bogate tradycje historyczne. Co więcej, zachodzi wyraźne sprzężenie między wpływem społeczeństwa na organy odpowiedzialne w sposób pośredni lub bezpośredni za kształt postępowania karnego a intensywnością populizmu penalnego. Stanowi to silny argument przemawiający za odcięciem organów ścigania oraz władzy sądowniczej od jakichkolwiek form kontroli demokratycznej, w tym również od podległości organizacyjnej organom politycznym.

Populizm penalny jest zjawiskiem, które dotyczy również czysto proceduralnych aspektów postępowania karnego. Populizm penalny w aspekcie proceduralnym cechuje się oczekiwaniem natychmiastowości reakcji karnej, postulowaniem (najczęściej zawołowanego) ograniczania prawa do obrony, nadmierną koncentracją na potrzebach pokrzywdzonego, ignorowaniem praw oskarżonego oraz stosowaniem wobec oskarżonego instytucji o charakterze punitywnym już w toku postępowania karnego. Poczyszającym aspektem populizmu procesowego jest obszernie stosowany oportunizm faktyczny praktyków w stosunku do rozwiązań o charakterze populistycznym – rozwiązania tego typu najczęściej mają charakter rozwiązań niestosowanych w praktyce. Należy docenić, że polskie sądy oraz organy ścigania z reguły unikają wprowadzania w życie populistycznych intencji ustawodawcy w imię celów prawa karnego. Tę godną pochwały postawę można uznać za pochodną braku bezpośredniej demokratycznej kontroli nad rzeszonymi organami.

Przy braku możliwości zwalczania populizmu penalnego coraz donioślejszą rolę kodyfikatorów prawa karnego staje się uwzględnianie zjawiska populizmu penalnego oraz minimalizacja negatywnych skutków postępowania karnego na etapie tworzenia prawa karnego. Przepisy prawa noszące znamiona populizmu penalnego powinny być identyfikowane przez przedstawicieli nauki prawa oraz rutynowo poddawane kontroli konstytucyjnej, jako że do natury rozwiązań populistycznych należy brak proporcjonalności w ograniczaniu praw i wolności obywatelskich. Postuluję jednak zachowanie umiaru w usuwaniu tych przepisów. Należy docenić pozytywną rolę rzadko stosowanych w praktyce postępowania przyspieszonego i rozprawy odmiejscowionej jako zaworów bezpieczeństwa chroniących przed wpływem populizmu penalnego na rzeczywiście stosowane części postępowania karnego. Obecność tych trybów w kodeksie postępowania karnego stwarza możliwość realizacji populistycznych potrzeb ustawodawcy względem postępowania karnego, nie szkodząc równocześnie, na skutek nikłego stopnia zastosowania ich w praktyce, realnemu kształtowi procedury karnej. Może więc – pomimo powszechnej ich krytyki – przepisy populistyczne mają swoją istotną funkcję do spełnienia?