

O dylematach administracji współczesnej i administracji Starożytnego Rzymu – porównanie

The dilemmas of modern administration and administration
in Ancient Rome - a comparison

Mgr Małgorzata Łach

University of Warmia and Mazury, Department of Roman and Comparative Law

malgorzata.lach1@gmail.com

Abstrakt

Funkcjonowanie administracji nie zawsze jest idealne. Dużo zależy od pracy osób zajmujących stanowiska urzędnicze. Jeśli odpowiednie osoby znajdują się na właściwych stanowiskach, administracja działa o wiele sprawniej. Jednak nie łatwo jest wybrać właściwe osoby. Kandydaci w różny sposób zachęcają do oddania na siebie głosów. Jednak rządy władzy jest tak duża, że w czasie kampanii zrobią wiele, aby zdobyć urząd. W czasie wyborów dochodzi do wielu przestępstw np. do przekupstwa. Ten problem nie jest nowy. Z tymi problemami spotkano się już w Starożytnym Rzymie. Aby przeciwdziałać takim przestępstwom wyborczym, powstało wiele konstytucji, które zawierały surowe kary. W poniższym artykule wspominam o nich, jednak nie wymieniam ich wszystkich i nie opisuję szczegółowo, gdyż w literaturze zostały one już dość dobrze przedstawione. Jednak trudno dziś ocenić, czy przyniosły one wymierne skutki.

Ale w jaki sposób możemy poznać kandydatów w tak krótkim czasie kampanii? W starożytnym Rzymie istniał suffragator, który reklamował kandydata, mówił o jego walorach. Nie zawsze jednak działał on bezinteresownie. Czasem zachęcał do głosowania nie ze względu na odpowiednie cechy kandydata, lecz dlatego, że ten mu za to zapłacił. Dziś również trudno jest nam poznać kandydata podczas wyborów. I dlatego trudno jest nam dokonać właściwego wyboru. Ale pamiętać należy, że to od odpowiedniego wyboru zależy w dużej mierze działanie administracji.

Słowa kluczowe: *interes publiczny, interes prywatny, problemy w funkcjonowaniu administracji, przekupstwo, wybory.*

Abstract

The functioning of the administration is not always ideal. Much depends on the work of those involved in official positions. If the right people are in the right positions Administration runs much more smoothly. However, it is not easy to choose the right person.

Candidates encouraged to vote for yourself on many different ways. But the lust for power is so great that during the campaign they can do much to gain office. During the election, there are many crimes such as bribery. This problem is not new. With these problems they met already in Ancient Rome. To prevent such electoral offenses created many constitutions, which contained severe penalties. In this article I mention about them, but do not describe too much, because in the literature they were already enough well presented. However, it is difficult to assess whether production have produced results. But how can we get to know them during the short time of the campaign? In ancient Rome there was suffragator, which advertised the candidate spoke about his qualities. But not always acted selflessly. Sometimes urged to vote not because of the relevant characteristics of the candidate, but because that paid him. Today is also difficult for us to get to know a candidate during the election. I therefore find it difficult to make the right choice, but well-functioning administration depends on the right choices.

Key words: *public interest, private interest, problems in the functioning of the administration, bribery, elections.*

Mówi się, że administracja jest wszędzie. Każdy z nas w pewien pośredni bądź bezpośredni sposób jest z nią związany. Każdy z nas doświadczył też lepszych lub gorszych rozstrzygnięć swoich interesów i każdy z nas mógłby się podzielić swoimi spostrzeżeniami wynikającymi z kontaktów z administracją. Niemal każdego dnia się z nią stykamy, jednak nie często zastanawiamy się, w jakim celu została ona stworzona.

Słowo administracja pochodzi od łac. *administrare* – zarządzać, kierować lub służyć, pomagać, dlatego administracja jest określana jako służba społeczeństwu. Administracja jako zjawisko społeczne istnieje od bardzo dawna. Związywała się stopniowo wraz z łączeniem się ludzi w większe grupy (chodziło głównie o zapewnienie sobie bezpieczeństwa wewnętrznego). Z czasem uformowało się wojsko, policja, miejsca użyteczności publicznej, zaczęto nakładać podatki. Administracja w starożytnym Rzymie z założenia miała być dobrze rozwinięta, działać na dużym obszarze, być jednolita i ciągła, a przede wszystkim *pro bono publico*. Ale czy zawsze było to owe *publico*?

Założeniem współczesnej administracji publicznej jest realizacja interesu publicznego i działanie w jego imieniu. Nie sposób stworzyć pełnego i zamkniętego katalogu wartości, które służą dobru publicznemu, można jedynie wymienić te najważniejsze. Niemożliwe jest również stworzenie precyzyjnej definicji interesu publicznego.

We współczesnym państwie polskim interes indywidualny (prywatny) i interes publiczny najczęściej łączą się ze sobą na płaszczyźnie prawa administracyjnego. Czasem decyzje

pracowników administracji budzą pewne wątpliwości i obawy, czy aby na pewno były one podjęte z uwagi na dobro ogółu. Podobne dylematy miały miejsce już w Starożytnym Rzymie.

Ulpian – jurysta rzymski na początku III wieku po Chr. takimi słowami zaczął podręcznik do nauki prawa „Institutiones”: „Dwa są obszary studium prawa: publiczny i prywatny. Prawo publiczne dotyczy spraw państwa rzymskiego, prywatne zaś korzyści jednostek; jedne rozwiązania prawne przynoszą bowiem korzyść publiczną, a inne prywatną”.

Dzięki temu, że wypowiedź tą zamieszczono w VI w. po Chr. na wstępie najbardziej popularnych części kompilacji justyniańskiej, jakimi były „Instytucje” i „Digesta”, od czasu recepcji prawa rzymskiego weszła ona do elementarza europejskiej tradycji prawnej. Od tego czasu tradycja ta ma swój aksjomat - tak jak łacinnicy uczą się na podstawie pierwszego zdania „Wojny gallickiej” Cezara, że Galia dzieli się na trzy części, podobnie prawnicy uczą, że prawo dzieli się na dwie części: publiczne i prywatne. Interes publiczny w prawie rzymskim w realizacji z interesem prywatnym stał się podstawą odniesień do współczesnych relacji łączących te dwie kategorie.

Prawo rzymskie wskazuje, że prawem publicznym wg Ulpiana jest takie prawo, które dotyczy ustroju państwa rzymskiego. Prywatnym prawem jest takie, które dotyczy korzyści jednostek. Zadaniem norm rzymskich prawa publicznego było przynoszenie korzyści społeczeństwu jako całości. Ulpian zauważa również, że częsty problem stanowi właściwe połączenie interesu jednostkowego z interesem całego społeczeństwa. Wyraził poparty swoimi rozważaniami pogląd, że między interesem jednostki a społeczeństwem zachodzi trudna do pogodzenia sprzeczność. W tym miejscu warto zauważyć, że prawo prywatne w prawie rzymskim podkreślało swój niespotykany silny związek z własnością prywatną. W te łączności wplecione były konflikty interesów. Konflikt między interesem jednostki i państwa jako całości rozstrzygano na podstawie *utilitas publica*, tj. na korzyść interesu publicznego.

W prawie rzymskim do zakresu prawa publicznego należały wszelakie ustanowione normy, które dotyczyły organizacji ludu rzymskiego w postaci państwa. Pozostałe normy ustanowione w interesie pojedynczych obywateli tworzyły prawo prywatne. Jednak należy jasno powiedzieć, że interes publiczny był fundamentem rozumienia funkcjonowania państwa, któremu podporządkowane było prawo prywatne.

Jednocześnie trzeba pamiętać, iż rzymskie prawo publiczne przynosiło najczęściej korzyści klasie panującej. To jest naturalny przejaw wykorzystywania pozycji dominacji w systemie funkcjonowania państwa. Do zakresu prawa publicznego należą najczęściej wspomniane już normy dotyczące organizacji i funkcjonowania społeczności rzymskiej

w postaci państwa. Pozostałe normy ustanowione przez panujących, a które dotyczyły samych jednostek (obywateli rzymskich), tworzyły istotę prawa prywatnego. W przypadku konfliktu pomiędzy tymi prawami dobro publiczne było ważniejsze i nadrzędne w stosunku do dobra jednostki. Jednak należy silnie w tym miejscu zaakcentować, iż pomimo pojawiających się konfliktów (co powinno być wzorem dla współczesnych) integrowanie interesu jednostki z interesem publicznym (społecznym) było prawidłowe. Była to umiejętność wypracowania porozumienia i wspólnego przestrzegania dobra wspólnego.

Praktyka prawa rzymskiego dowodzi, że interes publiczny był silniej związany z władztwem publicznym, a interes prywatny musiał być podporządkowany istocie funkcjonowania prawa rzymskiego, w oparciu o przesłanki prawa i interesu publicznego. Wydawać by się mogło oczywistym, że każdy, kto został powołany do pełnienia służby dla dobra państwa, z założenia stawia sobie interes tego państwa na pierwszym miejscu. Ale w praktyce często okazuje się, że osoby, które mają pewne kompetencje wykorzystują „władzę”, aby zyskać w pierwszym rzędzie coś dla siebie. Oznacza to, że interes prywatny staje się ważniejszy od publicznego. Zawłaszczają sobie prawo do decydowania o losie innych. To od ich decyzji (opartych często na subiektywnych kryteriach) zależy los petenta, czyli drugiego pełnoprawnego obywatela. Ważne jest zatem, aby właściwa osoba była na właściwym stanowisku. Jak jednak przewidzieć, jakim urzędnikiem będzie ten, który aplikuje na dane państwowe stanowisko? Jak odgadnąć, czy będzie on robił wyjątki w imię prawa, czy decyzje, które będzie wydawał, będą pozytywne przede wszystkim dla jego samego?

Należy zadać pytanie – jak to się dzieje, że niewłaściwe osoby zostają wybrane na stanowiska publiczne? Aby administracja działała sprawnie, kluczowy jest właściwy dobór osób, które posiadają odpowiednie kompetencje. Przed analogicznym problemem stawali już w Starożytnym Rzymie wszyscy ci, których zadaniem było powołanie odpowiednich osób na stanowiska w administracji. Niezwykle trudne jest do udowodnienia, czy doszło do naruszenia władzy, czy przy podejmowaniu decyzji urzędnik kierował się wyłącznie interesem publicznym. Często bowiem nie sposób rozgraniczyć interesu publicznego od interesu prywatnego. Tak też było w antycznym Rzymie. Późnoklasyczny prawnik Ulpian pisał: *Publicium ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem*. Odnosimy wrażenie, że niektóre osoby nie znają się na tym, co robią, że znalazły się w tym miejscu jakby przypadkiem, a ich umiejętności są nieadekwatne do wymogów, jakie powinna spełniać osoba będąca na tym stanowisku. Nie jest to problem nowy. Historia pokazuje, jak do wielu rażących naruszeń dochodziło przy obsadzaniu na stanowiska w drodze wyboru. Współcześnie w państwach demokratycznych wybory odbywają się według ściśle ustalonych reguł. Wpływ na wolę wyborców wywiera się najintensywniej

w czasie kampanii. Dochodzi wtedy do zachęcania obietnicami, do pokazywania swojego planu w samych superlatywach za pomocą audiowizualnych efektów specjalnych, które są barwne, wesołe i wprawiają w dobry nastrój.

Obecnie zaobserwować możemy, jak w imię władzy i chęci panowania nad innymi kandydaci na urzędy dopuszczają się oszustw. Niepohamowana rządzą przewagi nad innymi była obecna również w Starożytnym Rzymie i już wtedy powstały ustawy, które miały na celu ograniczenie wpływu na wolę wyborców. Tego rodzaju ustawy zmierzające do redukcji nadużyć wyborczych były określane mianem *leges de ambitu*. Słowo *ambitus* z języka łacińskiego możemy tłumaczyć jako: „obchodzenie wyborców w celu zjednania sobie głosów, w późniejszym okresie „podstępne ubieganie się o urząd (zwłaszcza drogą przekupstwa)”, „dążenie do popularności, żądze zaszczytów, próżność”, „tzw. ujazd, objeżdżanie terenu dla ustalenia granic”, „krążenie”. I tak też rozumiano *crimen ambitus* (regulacje prawne wymierzone przeciwko nieuczciwości w czasie wyborów w antycznym Rzymie pojawiły się już pod koniec V w. przed Chr. - nie znamy jednak ich treści. Pierwsza, która jest nam znana, jest w *Lex Cornelia Baebia de ambitu* z 181 r. przed Chr.).

Wyraz *ambitus* wywodzi się natomiast od czasownika *ambire*, a ten ma tożsame znaczenie z *circumire*, co oznacza „przechadzać się wokół, krążyć”. Możemy więc przypuszczać, że chodziło o obchodzenie miasta przez kandydatów przed wyborami i podczas nich w celu zbierania głosów. Nawiązując do tego słowa (*ambitu*), czy w czasie kampanii wyborczych nie czujemy się, że jesteśmy niejako okrążani i obchodzeni z różnych stron? XXI wiek daje wielkie możliwości techniczne. Wykorzystując coraz ciekawsze przekazniki audiowizualne, kandydaci pragną dotrzeć do każdego potencjalnego wyborcy i przekonać go do oddania głosu. Rozgłos, odpowiedni PR, składanie licznych, mniej lub bardziej nierealnych obietnic mają przekonać niezdecydowanych. Na pozór nie ma w tym nic niezgodnego z prawem. Nie sprzeciwiamy się, jak podczas spotkań z kandydatami zostajemy obdarowani balonikami, długopisami lub innymi, mniej lub bardziej cennymi prezentami. Takie zachowania kandydatów nie są czymś pierwszym. Już ponad 2060 lat temu u schyłku listopada 63 roku p.n.e. Lucjusz Licyniusz Murena, kandydat na konsula, stanął przed sądem z powodu stosowania metod zdobywania poparcia wyborców, które nie spodobały się Katonowi Młodszemu, który oskarżył go m.in. o rozdawanie potencjalnym wyborcom darmowych biletów do cyrku. Na pozór podobne dwie metody zjednywania sobie wyborców, dzieli zasadnicza różnica a mianowicie stosunek społeczeństwa. Rzymskie prawodawstwo pojmowało przestępstwo wyborcze inaczej niż my współcześnie. W obecnej ordynacji trudno bowiem doszukać się przepisów określających sankcje np. za wydawanie uczt dla wyborców czy organizowanie dla nich bankietów, na których hojnie rozdawana jest dosłownie

i w przenośni „kielbasa wyborcza”. Obecnie nie widzimy w tym nic złego. Takie zachęcanie odbieramy dość pozytywnie. Jednak w czasach republiki katalog dopuszczalnych sposobów pozyskiwania głosów wyborców był mocno ograniczony.

Wśród przestępstw wyborczych można wyróżnić: *largitio*, czyli przekupstwo, *coitio*, czyli znowę, spisek, związywanie nieformalnych porozumień między kandydatami w celu eliminacji innych. Na podstawie takiej koalicji wyborcy mieli głosować wzajemnie na swoich kandydatów, co miało doprowadzić do eliminacji trzeciego pretendenta o konsulat. *Crimen sodaliciozum* to organizacja stowarzyszeń politycznych, celem których było popełnianie przestępstw wyborczych, stosowanie przemocy wobec wyborców (*vis*), fałszowanie tabliczek (z głosami) wyborczych, odmowa ogłoszenia wyboru kandydata (*renuntiatio*) czy w końcu przesuwanie terminu wyborów.

W okresie republiki osoba ubiegająca się o urząd publiczny zgłaszała swoją kandydaturę (*petitio*) do konsula sprawującego aktualnie władzę. Konsul sporządzał listę wszystkich starających się o urząd i przekazywał ją do wiadomości publicznej. Następnie przedstawiał kandydatów zgromadzeniu wyborczemu. W czasie między przedstawieniem wniosków przez konsula a przeprowadzeniem wyborów kandydaci odwiedzali okręgi wyborcze (*tribus*), aby być jak najbliżej ludu. Odziani byli w białą togę obsypaną pyłem kredowym (*toga candida*). Wraz z towarzyszącymi im zwolennikami zwanymi *sectatores* zachęcali potencjalnych wyborców do oddania na nich swoich głosów. Oczywiście takie reklamowanie się nie było zakazane. Karane było bowiem dopiero kupowanie głosów, w dodatku karane srodze, bo zgodnie z ustawą XII tablic zagrożone było karą śmierci. Kara ta, zgodnie z wczesnorepublikańską *lex Valeria de provocatione*, mogła być zamieniona na dobrowolne wygnanie z Rzymu połączone z obrzędami wyłączenia ze wspólnoty obywateli rzymskich (*aquae et ignis interdictio*).

Obecność ustaw przeciwko różnym przestępstwom wyborczym (*leges de ambitu*) jest dowodem na istnienie problemu z przeprowadzeniem uczciwych wyborów. Dość wcześnie, gdyż już w okresie wczesnej republiki (według tradycji w latach 433 i 358 p.n.e.), została wydana uchwała Senatu, a następnie *lex Poetelia*, które zakazywały odziewania się w *toga candida* oraz wędrówek kandydatów po targach i gromadzeniach publicznych, gdzie odbywały się spotkania wyborców.

Adrian Zandler w swoim artykule pt. „Leges de ambitu. Rzymskie ustawodawstwo wyborcze u schyłku republiki” szczegółowo przedstawia ustawy dotyczące przestępstw wyborczych w okresie późnej republiki. Odwołując się do w/w artykułu, pragnę zwrócić jedynie uwagę na sporą ilość konstytucji, co świadczy o nagminnym procederze łamania prawa w tym zakresie. Najwięcej ustaw dotyczących *ambitus* zostało uchwalonych w okresie

końca rzymskiej republiki (w latach 81 – 49 p.n.e). Były to czasy ostrych walk politycznych. W ostatnich dziesięcioleciach republiki wybory urzędników coraz bardziej przeradzały się w karykaturę idei republikańskich. Zamożni obywatele inwestowali w swoje *petitio*, próbując zdobyć lukratywne urzędy. Korzystali z tego również pozostali obywatele. W ten sposób wybory utraciły swoją istotę. Zaczęły się walki pomiędzy stronnictwami. Nie dziwi więc, że jedyną instytucją zdolną do opanowania sytuacji było wojsko. Przejęcie władzy przez Cezara i komicje w 49 r. zamknęły rozdział wolnych, republikańskich wyborów, które mało miały wspólnego z uczciwością i prawem. Ostatecznie kres uchybieniom przyniosła jednak dopiero podjęta przez Tyberiusza w 14 r. n.e. decyzja o przeniesieniu wyborów do Senatu. W nowych realiach *largitio* zmieniło swoją rolę i zmieniło formę, zaś *ambitus* zupełnie przestało istnieć. W tym miejscu chciałabym zauważyć, że kary za nadużycia były dość dotkliwe, np.: wygnanie z Miasta, wykluczenie na okres 10 lat lub na stałe od sprawowania urzędów, wykluczenie ze składu Senatu, kary pieniężne. Skuteczność tych ustaw w praktyce wyborczej w Rzymie była jednak wątpliwa.

Podobnie jak obecnie, tak i w okresie kariery politycznej Cyserona, propaganda wyborcza zaczynała się na długo przed samymi wyborami. Osoba planująca ubiegać się o urząd musiała w pierwszej kolejności rozślawić swoje nazwisko i zasługi. W tym celu kandydaci organizowali spektakle publiczne, urządzali bankiety, rozdawali bezpłatnie bilety do cyrku lub teatru oraz stosowali różne formy rozdawnictwa.

Przejęcie władzy przez Cezara w roku 48 p.n.e. zakończyło faktycznie kampanie wyborcze okresu republiki, które stymulowały różnego rodzaju nadużycia wyborcze w postaci przekupstw czy nacisków na wyborców. Odnowienie przez Oktawiana Augusta w roku 27 p. n. e. działalności komicjów wyborczych, zaczęło sprzyjać nadużyciom wyborczym. Wydana w związku z nasileniem się korupcji wyborczej w r. 18 p.n.e. *lex Iulia de ambitu*, wprowadziła za korupcję wyborczą kary pieniężne z zakazem sprawowania urzędów przez 5 lat, natomiast za stosowanie przymusu fizycznego związanego z wyborami przewidywała karę śmierci.

Decyzja Tyberiusza (w roku 14 n.e.) o likwidacji wyborów w komicjach spowodowała w dużej mierze dezaktualizację ustawodawstwa dotyczącego *ambitus*. Pomimo stopniowego przejmowania przez cesarzy prawa do nominowania urzędników przestępczość wyborcza nie została jednak wyeliminowana, również w okresie późnego cesarstwa. Nadal dochodziło do przestępstw wyborczych w prowincjach i municypiach, gdzie przy obsadzaniu stanowisk w administracji lokalnej wciąż decydowały zgromadzenia wyborcze. Modestyn - jurysta piszący w III w. n.e. – wyraźnie stwierdza, że *lex Iulia de ambitu* nie ma już znaczenia przy obsadzaniu urzędów w Mieście (w Rzymie), gdyż obsada tych stanowisk leży w gestii

pryncypsa. Ma ona natomiast wciąż zastosowanie w miastach prowincjonalnych (municypiach), gdzie kara przewidziana przez tę ustawę wynosi 100 aureusów.

Lex Iulia de ambitu (nowelizowana kilkakrotnie) obowiązywała jeszcze w czasach Justyniana. Kodeks cesarza Teodozjusza (z roku 438) zawierał cztery fragmenty konstytucji cesarzy Arkadiusza, Honoriusza i Teodozjusza, dotyczące przestępstw związanych z korupcją wyborczą (C.Th. 9, 26, 1-4). Przewidzianymi karami były: deportacja lub konfiskata majątku skazanych. O karze deportacji za przestępstwa przewidziane w *lex Iulia de ambitu* wspomina również Kodeks Justyniana (C. 9, 26, 1).

Jak wspomniałam wyżej, kandydaci, którzy ubiegają się o stanowisko, starają się najskuteczniej dotrzeć do jak największej liczby obywateli. Obecnie idealnie nadają się do tego wielkie billboardy, informacje w telewizji i radiu, ogłoszenia w mediach. Tak jak dziś korzysta się z nowinek technicznych, tak w Starożytnym Rzymie, aby wzbogacić swoją kandydaturę potrzebny był suffragator, który tworzył rozgłos i dobrą reklamę. Była to osoba ciesząca się uznaniem i powagą, która nakłaniała szerokie grono wyborców do poparcia konkretnego kandydata (na tym polegała republikańska forma *suffragium*). Nie były to naciski, a jedynie zachęta, elektorat bowiem swobodnie mógł dysponować swoim prawem do głosu. Przekształcenie republiki w pryncypat doprowadziło do zmiany systemu powoływania na najwyższe funkcje w państwie - wyjątkowo nadal republikański system był w municypiach, gdzie zwoływano zgromadzenie ludowe o charakterze wyborczym.

W okresie późnego cesarstwa *suffragium* ewoluowało, gdyż urzędnicy byli nominowani przez samego cesarza, zatem suffragator miał za zadanie przekonać samego cesarza lub urzędników z jego najbliższego otoczenia. A zatem największe szanse na sukces gwarantowali *suffragatores* znajdujący się najbliżej cesarza. W otoczeniu cesarza ścierały się różne stronnictwa i wpływy z różnych stanów społeczeństwa. Zrozumiałe jest, że cesarz nie był w stanie osobiście zająć się poszukiwaniem i ocenieniem kandydatów na liczne stanowiska w administracji i musiał polegać na tym, co podpowiadali mu jego urzędnicy. Takie reklamowanie i zachwalanie kandydata przez suffragatora nie było niczym złym pod warunkiem, że ten nie kierował się jedynie własnymi korzyściami. Mógł to bowiem robić, również ze względów osobistych – miał zobowiązania wobec przyjaciół lub otrzymywał pieniądze tzw. *sportula*. Suffragator podejmował działania na podstawie porozumienia zawartego z osobą poszukującą protekcji – w formie pisemnej lub ustnej.

Podjęcie władz rzymskich do *suffragium* było ambiwalentne. Z jednej strony odbierano ich pozytywnie, gdyż byli niejako filtrem i ułatwiali dokonanie wyboru. I to było dobre oczywiście pod warunkiem, że kierowali się oni kompetencjami, doświadczeniem, umiejętnościami i lepszym przygotowaniem do pełnienia roli urzędnika. Jednak z drugiej

strony mogło dojść do sytuacji, że osoba uzdolniona, ale niezamożna i niemająca wystarczająco pieniędzy, aby zapłacić suffragatorowi, pozostawała incognito i nie miała szans, aby cesarz dowiedział się o nim i o jego zasługach. Spotykało to najczęściej żołnierzy, których kariery były często blokowane przez *suffragatores* działających w interesie bogatszych osób.

Suffragium miało swoje dobre i złe strony. Jak wcześniej wspomniałam cesarz nie był fizycznie w stanie szukać odpowiedniej osoby na właściwe stanowisko i sprawdzić kompetencje kandydatów. *Suffragium* było pewnym sitem. Taka rekomendacja ułatwiała dokonanie wyboru i zapewniała przekonanie o dobrze wybranym osobniku. Jednak skąd pewność, że kandydat tak zachwalany ma odpowiednie kompetencje, cechy charakteru czy umiejętności, skoro zachwalany jest przez kogoś, kto otrzymał wynagrodzenie w zamian za tę rekomendację? Chociaż czasem te dwie rzeczy szły w parze.

Mimo wszystko płatna protekcja nie była dobrze odbierana. Rządzący mieli świadomość, że osoba uzdolniona i z wysokimi kwalifikacjami, ale niezamożna nie mogła bez rozgłosu i odpowiedniej rekomendacji awansować. Problem był widoczny, o czym świadczą moga chociażby liczne konstytucje. Jedną z najwcześniejszych konstytucji zachowanych w Kodeksie Teodozjańskim, które poruszały problem osiągnięcia godności w administracji cesarskiej w drodze *suffragium*, została wydana w 317 r. za panowania Konstantyna Wielkiego i była zaadresowana do mieszkańców prowincji Bitynia.

Zakończenie

Problemy czy dylematy współczesnej administracji były dobrze znane już w Starożytnym Rzymie. Jednym z obszarów nadużyć typowych dla okresu republiki były wybory na urzędy republikańskie. Ustawy, które miały na celu ograniczenie wpływu na wolę wyborców świadczą o tym, że problem był poważny i próbowano z nim walczyć. Trudno jednoznacznie stwierdzić, czy konstytucje odnosiły zamierzone skutki. Warto jednak uzmysłwić sobie, że problem ten nie jest nowy. Wierząc, że historia jest nauczycielką życia, warto znać metody walki z problemami, które wciąż są aktualne, tj. korupcja i płatna protekcja. Biorąc pod uwagę małą skuteczność współczesnych rozwiązań prawnych, uważam, że należy szukać w historii lepszych sposobów na walkę z nieuczciwością wyborczą. Być może to surowe kary okazałyby się remedium? Ostateczne przecież *ambitus* przestało istnieć.

Warto też uświadomić sobie, że nie można poznać kandydata, czerpiąc wiadomości o nim jedynie z kampanii wyborczej. Nie należy zapominać, że żądza zdobycia władzy jest czasem na tyle silna, że doprowadza kandydującą osobę do czynów mających na celu wprowadzenie wyborcę w błąd. Nie od dziś wiadomo, że chęć władzy popycha nawet do przestępstwa. A osoba, która już w czasie kampanii jest nieuczciwa, z pewnością nie będzie

kierowała się interesem publicznym, wykonując swoją pracę. Demokratyczne wybory od najdawniejszych czasów były okazją do różnego rodzaju nadużyć wyborczych. Suffragator był protektorem rekomendującym odpowiednich kandydatów cesarzowi, ale nie zawsze jego rekomendacje były obiektywne i sprawiedliwe. Czasem bowiem podyktowane były zwyczajną chęcią zysku osobistego. Fałszywa protekcja powodowała, że stanowisko otrzymywała osoba z niewystarczającymi do pełnienia urzędu kwalifikacjami.

Mając na uwadze, jakie ważne dla nas funkcje spełnia wszechobecna administracja, powinniśmy sami przyłożyć się do tego, aby działała ona sprawnie i zgodnie z prawem.

Bibliografia / References

- Fascione L. (1984). *Crimen e quaestio ambitus nell'età repubblicana. Contributo allo studio del diritto criminale repubblicano*. Milano.
- Jones A.H.M., (1964). *The Later Roman Empire 284-602, A social economic and administrative survey*, t. 2. Oxford.
- Kowalski, H. (2001). *Przekupstwa wyborcze w Rzymie w okresie cesarstwa*, [w:] Kuryłowicz M. (red.). *Crimina et mores. Prawo karne i obyczaje w starożytnym Rzymie*. Lublin.
- Liv. IV, 25.13.
- Makrobiusz. *Saturnalia I*, 14, 5.
- Modestinus. *Libro secundo de poenis*. (D. 48,14,1).
- Mommsen. Th., (1843). *De collegiis et sodaliciis Romanorum*. Kiliae.
- Pomponius. *Libro singulari enchiridiai*. (D. 1,1,1,2).
- Sitek, B. (2010). *Convivium, cena i donum munus w antycznym Rzymie a współczesne dylematy korupcji wyborczej (crimen ambitus)*. Studia Prawnoustrojowe 11. Olsztyn. Wyd. UWM.
- Sondel, J. (1997). *Słownik łacińsko – polski dla prawników i historyków*. Kraków, Towarzystwo Autorów i Wydawców Prac Naukowych "Universitas".
- Wołodkiewicz, W. (2007). „Okręcanie” wyborców – czyli *crimen ambitus* w prawie rzymskim. *Palestra*, nr 11 -12.
- Ulpianus. *Libro primo institutionum*. (D. 1,1,1 2).
- Zandler A. (2002). *Meander* 56, nr 1-2.