

Antoni Sutek\*

## ZAKAZ PUBLIKACJI WYNIKÓW SONDAŻY W KAMPANII WYBORCZEJ 1993. PRAWO I ŻYCIE<sup>1</sup>

*W trakcie wyborów do Sejmu w 1993 roku zakaz ogłaszania wyników sondaży stał się kwestią sporną już w toku sejmowych prac nad ordynacją wyborczą. W kampanii wyborczej jego słuszność była przedmiotem publicznych sporów, był on obchodzony, łamany, a nawet wykorzystywany. W pracy tej pokażę, jak powstał zakaz ogłaszania sondaży przedwyborczych i jak funkcjonował on w kampanii 1993 roku. Sformułuję też oparte na tych doświadczeniach wnioski. Podstawę źródłową stanowią artykuły z gazet, programy telewizyjne i radiowe, a także urzędowe dokumenty Sejmu, Państwowej Komisji Wyborczej i Sądu Najwyższego.*

Wybory parlamentarne, przeprowadzone w Polsce jesienią 1993 roku, odbyły się pod rządami ordynacji, której artykuł 136 stanowi, że „od dwunastego dnia przed dniem wyborów aż do zakończenia głosowania zabrania się podawania do wiadomości publicznej wyników przedwyborczych badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych i wyników wyborów oraz wyników sondaży wyborczych przeprowadzanych w dniu głosowania”<sup>2</sup>. Art. 136 jest dokładnym powtórzeniem art. 117 ordynacji z 1991 roku z jedną istotną zmianą – wydłuża on okres „ciszy sondażowej” z siedmiu do dwanaście dni przed dniem głosowania.

Do ordynacji z 1991 roku zakaz publikacji wyników sondaży został wprowadzony jako niesporny. Nie wywołał on żadnej dyskusji w Sejmie, nikt też go nie łamał ani publicznie nie podważał w czasie samej kampanii wyborczej. W 1993 roku było inaczej. Zakaz ogłaszania wyników sondaży był kwestią sporną już w toku sejmowych

---

\* Uwagi do autora lub prośby o nadbitki prosimy kierować do: Antoni Sutek, Instytut Socjologii UW, 00-324 Warszawa, ul. Karowa 18, tel. 27 85 99, E-mail: SULEK@PLEARN.

<sup>1</sup> Praca napisana w ramach badania „Stosunek społeczeństwa polskiego do sondaży opinii publicznej i sposobów wykorzystywania ich wyników”, kierowanego przez prof. Zygmunta Gostkowskiego z Instytutu Socjologii Uniwersytetu Łódzkiego, a finansowanego przez Komitet Badań Naukowych (nr grantu 1-0827-9101).

<sup>2</sup> *Dziennik Ustaw RP* 1993, nr 45, poz. 205.

prac nad ordynacją. W kampanii wyborczej jego słuszność była przedmiotem publicznych sporów, był on obchodzony i łamany, a nawet wykorzystywany, gdyż umożliwiał chwytły, które nie pojawiłyby się w warunkach swobody ogłaszania wyników badań.

Przyczyny tej różnicy tkwią w wydłużeniu embarga na sondaże, we wprowadzeniu w nowej ordynacji progów procentowych, a także w zmienionych postawach samych badaczy opinii oraz polityków i dziennikarzy.

W pracy tej ujawnię, jak powstał zakaz ogłaszania wyników sondaży przedwyborczych, zwłaszcza tak surowy, jak funkcjonował on w kampanii 1993 oraz sformułuję oparte na tych doświadczeniach wnioski. Podstawę źródłową opisowej warstwy pracy stanowią materiały prasowe, programy telewizyjne i audycje radiowe, a także dokumenty Sejmu, Państwowej Komisji Wyborczej i Sądu Najwyższego. W pracy nie rozważam szerzej teoretycznych zagadnień związanych z wpływem sondaży na wyniki wyborów, gdyż zrobiłem to już gdzie indziej<sup>3</sup>.

## PRAWO: SKĄD SIĘ WZIĄŁ ARTYKUŁ 136?

Dwunastodniowe embargo na sondaże przedwyborcze, zapisane w ordynacji, nie było zapisane w żadnym z projektów ordynacji, rozpatrywanych przez Sejmową Komisję Nadzwyczajną do rozpatrzenia projektu ustawy Ordynacja wyborcza do Sejmu RP. Poselski projekt Unii Demokratycznej, który stał się podstawą ordynacji, powtarzał stosowny zapis z poprzedniej ordynacji, przewidywał więc embargo siedmiodniowe, natomiast projekty Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) w kwestii sondaży milczały. Stwierdzały one, że podmioty polityczne „mogą prowadzić kampanię wyborczą bez żadnej dyskryminacji i w sposób wolny, z zastrzeżeniami wynikającymi z ustawy”<sup>4</sup>, a ustawa nie czyniła żadnych zastrzeżeń względem sondaży.

Jak to się więc stało, że Komisja Nadzwyczajna przedstawiła Sejmowi projekt ordynacji zawierający aż dwunastodniowy zakaz ogłaszania wyników sondaży przedwyborczych? Odpowiedź znajduje się w stenogramach jej posiedzeń. Kwestia ograniczenia publikacji sondaży była rozważona i rozstrzygnięta na posiedzeniu 27 października 1992 roku. Oto najważniejsze fragmenty tej dyskusji<sup>5</sup>:

*Kazimierz Czaplicki* (sekretarz PKW) – „Jako zasadę generalną PKW proponuje rezygnację z przepisu mówiącego o zakazie podawania do wiadomości publicznej wyników badań i sondaży przedwyborczych”.

*Piotr Nowina-Konopka* (UD) – „Sondaże są jednym z elementów demokratycznego życia publicznego. Mają one oczywiście swoje skrzywienia i swoje choroby. Wiemy, że sondaże na całym świecie bywają nadużywane jako forma kampanii wyborczej. [...] Sądzę jednak, że nie ma lepszego instrumentu informowania opinii publicznej o preferencjach wyborców, a jest to element, który zawsze rzutuje na

<sup>3</sup> Zob. A. Sułek, *Paragraf 117. Przyczynek do psefologii*, „Krytyka” 1993, nr 40; zob. też nie znaną mi wcześniej pracę C. Marsh, *Do polls affect what people think?* [w:] C.F. Turner, E. Martin (red.), *Surveying Subjective Phenomena*, t. 2, New York: Russell Sage Foundation 1984.

<sup>4</sup> PKW, *Ordynacja wyborcza do Sejmu RP. Projekty*. PKW, Krajowe Biuro Wyborcze, marzec 1992.

<sup>5</sup> *Biuletyn Informacyjny*, Kancelaria Sejmu, BIS/782/1 kad.

zachowania wyborcze. W poprzednich wyborach najgorsze było to, że „wypadają” sobota, niedziela i poniedziałek jako dni, w których jest pewna faza prasowo-radiowo-telewizyjna. [...] Rozważenia wymaga więc propozycja – mogąca być autopoprawką – aby art. 135 [taki miał on numer w projekcie] rozpoczynał się od słów: «od piątego dnia przed dniem wyborów ...».

*Janusz Korwin-Mikke (UPR)* – „Uderza mnie naiwność twórców tego projektu [...], którzy stwierdzają, że zakazuje się czegoś. [...] Jeśli czegoś się zakazuje i jednocześnie nie ustala sankcji, to po prostu zakaz nie istnieje. [...] To, na kogo się głośnie zależy od programów partii, a nie od wyników sondaży. Nie bardzo więc rozumiem, komu potrzebne są sondaże [...], co nie oznacza, że opowiadam się za zakazem publikacji wyników sondaży. Ma natomiast rację poseł P. Nowina-Konopka, że sondażami się manipuluje. Jedyne znany mi sondaż, w którym nie było manipulacji, to sondaż we Francji dotyczący Maastricht. Wyniki sondażu były prawie takie same, jak wyniki głosowania”.

*Jan Bury (PSL)* – „Sądzę, że nie unikniemy manipulacji sondażami. Myślę, że jednak powinniśmy przyjąć przepis, iż na tydzień przed wyborami państwowe radio i telewizja nie publikują wyników sondaży, gdyż są one często manipulowane”.

*Leszek Miller (SLD)* – „Podzielam pogląd, że sondaże mogą służyć jasno określonym intencjom. Myślę, że zwłaszcza wszystkie instytucje badania opinii społecznej związane z aktualną koalicją rządową, będą – co zrozumiałe – starały się przedstawić daną koalicję w sposób upiękuszony. Nie wyobrażam sobie, aby mogły na tym skorzystać ugrupowania opozycyjne. W moim przekonaniu, w najbliższych wyborach problem sondaży będzie ważniejszy niż w poprzednich wyborach. Wynika to z wprowadzenia progów procentowych dla partii i koalicji. [...] Proponuję zatem utrzymać przepis art. 135 projektu Komisji mówiący o 7 dniach. Jeżeli byłaby tendencja do jego modyfikacji, to w kierunku odwrotnym, a więc w kierunku oddalenia od dnia wyborów, granicy, kiedy zabronione jest podawanie do wiadomości publicznej wyników badań przedwyborczych. Chodzi o to, aby nie wpływać na świadomość wyborców”.

*Teresa Lipowicz (UD)* – „W ostatniej wypowiedzi uderzyło mnie sugerowanie z założenia, że instytucje państwowe będą działały nieuczciwie. [...] Wiadomo, że publikowanie sondaży jest bronią obosieczną. Działa również w ten sposób, że wyborcy przekonani o dużych szansach określonego ugrupowania nie idą do urn pozostając w domu. Unikajmy więc sugestii ogólnych, iż z góry wiadomo, że coś będzie korzystne dla jednej opcji politycznej. Nie bardzo wiadomo skąd taka pewność”.

*L. M.* – „Mamy jednak wszyscy pewne doświadczenia. Wydaje mi się, że sytuacja, o której mówiłem, jest możliwa. [...] Z wdzięcznością przyjmuję też sugestie, że w tych nadchodzących wyborach Sojusz Lewicy Demokratycznej będzie traktowany w sondażach w sposób obiektywny, a może nawet preferencyjny”.

*P. N.-K.* – „Posłowi L. Millerowi pomyliły się lata, gdy mówił o sondażach przeprowadzanych obecnie w Polsce. [...] Mamy do dyspozycji 10, a może nawet 15 różnych instytucji przeprowadzających sondaże i uważam, że nie ma powodu podawać w wątpliwość – generalnie – rzetelności tych instytucji i ich sondaży. Nie jest tak, że służą one jednej partii – partii rządzącej”.

*L. M.* – „Bezustannie przekonujemy się o tym, jak kolejne sondaże wykonywane obecnie i dotyczące różnych ugrupowań politycznych różnią się w zależności od tego, kto je przeprowadza i jaki cel chce osiągnąć”.

J. K.-M. – „Przed ostatnimi wyborami złożyłem się – kiedy badania CBOS i inne mówiły o tym, że Unia Demokratyczna otrzyma 23–25% głosów – że Unia Demokratyczna otrzyma poniżej 8%. Pomyliłem się o 5%, a instytucje badawcze pomyliły się o 13% [...], nie wierzę, aby była to pomyłka. Oskarżam te instytucje o fałszowanie wyników sondaży przedwyborczych”.

Janusz Chojiński (RdR) – „Poseł P. Nowina-Konopka w pełni przekonał mnie co do nierównorzędności dni powszednich i sobotnio-niedzielných przy prezentacji wyników sondaży. [...] W związku z tym – biorąc także pod uwagę inne wypowiedzi – proponuję, aby obowiązywał termin do 12 dni jako możliwy dla publikowania sondaży”.

W głosowaniu przeciwstawnym za zakazem pięciodniowym opowiedziało się trzech, za dwunastodniowym – czterech posłów, a również czterech wstrzymało się od głosu. „Tak więc Komisja przyjęła termin 12 dni” – oznajmił Krzysztof Król (KPN), jej przewodniczący.

Przytoczone fragmenty dyskusji pokazują nie tylko używane w niej argumenty, ale także jej atmosferę i dynamikę. Dopiero wszystkie te elementy pozwalają zrozumieć, dlaczego decyzja Komisji okazała się nieoczekiwanie tak odległa od wyjściowych wniosków, a autopoprawka wnioskodawców wywołała efekt bumerangowy: gdyby nie próbowali oni skrócić embarga, zapewne nie zostałoby ono wydłużone. Warto zwrócić uwagę na kilka cech poselskiej dyskusji.

1. W szczególności i wymagającej specjalistycznej wiedzy kwestii, posłowie nie dysponowali żadnym materiałem fachowym, a większość posłów – zapewne też żadną wiedzą dotyczącą rozwiązań przyjętych w innych krajach, wpływu sondaży na decyzje wyborców i skuteczności rozważanych zakazów. Zwolennicy surowego embarga wyrażali jedynie swoje opinie i powoływali się na własne doświadczenie, a interpretowali je w sposób bardzo uproszczony.

2. Sondaże dla posłów były źródłem zagrożenia, czymś, co trzeba kontrolować, by zapobiec szkodom. W wielu wypowiedziach pojawiało się słowo „manipulacja” – tym pojemnym określeniem obejmowano nie tylko świadome fałszowanie danych w celach perswazyjnych, ale też uzyskiwanie wyników sondaży, od których rezultaty wyborów się potem różnią, a nawet uzyskiwanie przez różne ośrodki badawcze wyników różniących się od siebie. Dla zwolenników embarga jedynym powodem różnic obu rodzajów jest „manipulacja”, za którą kryje się zła wola lub polityczne interesy badaczy.

3. W dyskusji brak było dobitnie wyrażonych pozytywnych argumentów odwołujących się do wartości. Nie stwierdzono np., że ludzie mają prawo do informacji, a w kampanii wyborczej sondaże pozwalają im to prawo realizować, że publikowanie wyników sondaży zmniejsza rozmiar niepewności przy podejmowaniu decyzji i czyni je decyzjami bardziej przemyślanymi, że po to, by ograniczać tak ważne prawo jak prawo do wolności słowa, trzeba mieć argumenty bardzo istotne i dobrze uzasadnione.

Komisja, opracowawszy projekt ordynacji zwróciła się o jego ocenę do ekspertów-prawników, lecz otrzymało również nie zamówioną ekspertyzę Polskiego Towarzystwa Socjologicznego w sprawie owego embarga<sup>6</sup>.

„Zaostrzenie rygoru wobec ogłaszania wyników sondaży przedwyborczych nie znajduje uzasadnienia ani we wzorach prawa wyborczego w zdecydowanej więk-

<sup>6</sup> Zob. Opinia w sprawie zakazu publikacji wyników sondaży przedwyborczych przewidziane go w przygotowywanej ordynacji wyborczej, „Kultura i Społeczeństwo” 1994, nr 3.

szości państw demokratycznych, ani w doświadczeniach kampanii i badań wyborczych w Polsce i w innych krajach, ani w wartościach społeczeństwa otwartego. Tak surowe embargo na sondaże przedwyborcze godzi też w interes badań społecznych w Polsce” – stwierdzano w tekście. Zwracano też uwagę, że „w projektowanej ordynacji [...] ogłaszanie wyników badań przedwyborczych jest poddawane nieporównanie ostrzejszemu rygorowi niż agitacja wyborcza, jeśli tylko nie posługuje się ona wynikami sondaży. [...] Nie jest zrozumiałe prawo polityków i agitatorów do zapewniania społeczeństwa o poparciu dla ich partii i ogłaszania prognoz nie opartych na jakichkolwiek podstawach faktycznych przy równoczesnym odebraniu społeczeństwu prawa do kontroli zasadności tych prognoz za pomocą solidnych metod naukowych”.

Komisja Nadzwyczajna zajęła się tymi wszystkimi ekspertyzami na posiedzeniu 26 stycznia 1993 roku<sup>7</sup>. Zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami powstrzymała się jednak od rozpatrywania uwag w sprawach, które były dyskutowane i zostały przyjęte. Do tych należała kwestia zakazu ogłaszania wyników sondaży, więc przewodniczący Komisji postanowił do niej nie wracać, a dodał tylko, że może ona „być podniesiona we wnioskach mniejszości lub jako problem do dyskusji w drugim czytaniu”.

Ta druga możliwość stała się faktem. W plenarnej dyskusji sejmowej nad sprawozdaniem Komisji 31 marca 1993 roku<sup>8</sup> przeciwko temu zakazowi wypowiedział się prof. Jerzy Wiatr (SLD). Powołując się na ekspertyzę PTS mówca uznał ograniczenie prawa publikowania wyników sondaży za naruszenie swobody wypowiedzi, za „drastyczne”, „niestuszne” i „nielogiczne”. Domagał się przyjęcia poprawki przynajmniej ograniczającej skalę tego zakazu. Replikował mu poseł Włodzimierz Cimoszewicz (SLD): zakaz ten byłby zbędny „gdybyśmy [...] mieli w Polsce niezależny i wiarygodny ośrodek badań opinii publicznej”, a tymczasem „wleie osób jest przekonanych o tym, że sposób przeprowadzenia badań, sposób wykorzystania wyników badania opinii publicznej bywa przedmiotem manipulacji politycznej”. Na tym sprawa została zakończona i projektowane embargo znalazło się w definitywnym tekście ordynacji, uchwalonej 28 maja 1993 roku.

Dzień ten był ostatnim dniem pracy rozwiązanego nazajutrz Sejmu. Niebawem rozpoczęła się kampania wyborcza, w której sondażowe embargo miało obowiązywać. Jej obserwacja pozwoliła pokazać działanie i skutki tego zakazu.

## ŻYCIE: EMBARGO W KAMPANII

W kampanii wyborczej sondaże były systematycznie prowadzone, a ich wyniki – wykorzystywane<sup>9</sup>. Monitoring preferencji wyborczych, postrzegania polityków, ocen kampanii itp. był regularnie prowadzony przez kilka ośrodków, a jego wyniki publikowane przez najważniejsze gazety. Wyniki sondaży były żelazną częścią serwisu prasowego, przez polityków i planistów wyborczych były używane jako przesłanki decyzji i argumenty propagandowe, a przez zaangażowanych obserwatorów

<sup>7</sup> Zob. Bis 782/1 kad.

<sup>8</sup> Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 40 posiedzenia Sejmu RP w dniach 18, 19, 20 i 31 marca 1993 r.

<sup>9</sup> Zob. A. Sutek, *Do czego służą sondaże? Wykorzystanie badań opinii publicznej w kampanii wyborczej 1993*, „Kultura i Społeczeństwo” 1993, nr 3.

życia politycznego śledzone niemal tak jak przez inwestorów notowania giełdowe. Trwało to aż do 6 września, ostatniego dnia sondażowej wolności; 7 września był pierwszym dniem działania embarga.

Szóstego i siódmego września w najważniejszych dziennikach: „Gazecie Wyborczej”, „Rzeczpospolitej” i „Życiu Warszawy” uświadomiono czytelnikom, a w telewizyjnych „Wiadomościach” – telewizjom, że zaczęto obowiązywać embargo i zamieszczono z tej okazji różne materiały. Ich autorzy – zwykle socjologowie, zgodnie, stanowczo i pryncypialnie wypowiedzieli się przeciw embargu. W obronie zakazu wystąpił natomiast w „Gazecie Wyborczej” i telewizji Krzysztof Król, przewodniczący komisji, która go zaproponowała i prof. Andrzej Zoll, przewodniczący PKW – komisji, która miała jego przestrzegania pilnować.

Po opublikowaniu tych wypowiedzi, w gazetach i telewizji nastąpiła wymagana przez wyborcze prawo, cisza sondażowa. Zrazu była to cisza absolutna, ale powoli, w miarę jak zbliżał się dzień wyborów, w mediach zaczęły się pojawiać wyniki badań przedwyborczych.

1. „Rzeczpospolita” w rozpoczętym w sierpniu cyklu artykułów prezentujących poszczególne partie w dalszym ciągu zamieszczała wykresy ich notowań w sondażach sopockiej Pracowni Badań Społecznych (PBS); badania te przeprowadzono przed wejściem w życie embarga. Jeszcze 13 września przedstawiając Unię Demokratyczną, gazeta zamieściła impresywny wykres ukazujący systematyczny spadek pozycji tej partii w okresie od maja 1992 roku.

Wszystkie te dane były już wcześniej przez gazetę publikowane, ale ich przypomnienie stanowiło naruszenie litery ordynacji. PKW pisemnie (a także publicznie), zwróciła redakcji uwagę, że publikacje te naruszają przepis art. 136 ordynacji, gdyż „z przepisu tego wynika, że zakaz upowszechniania sondaży dotyczy wskazanego okresu bez względu na to, kiedy badania sondażowe zostały przeprowadzone i podane do wiadomości publicznej po raz pierwszy” (13 września). W wyniku interwencji „Rzeczpospolita” zaprzestała przypominania wyników dawniejszych sondaży.

2. „Życie Warszawy” po wejściu w życie embarga wydrukowało kupon „Wybieraj z «Życiem», które partie wygrają wybory do Sejmu” i dalej zamieszczało notowania Warszawskiej Giełdy Wyborczej. Giełdowe notowania partii były bardzo podobne do ich notowań sondażowych, a okazały się podobne również do wyników głosowania.

Po interwencji PKW Redakcja zaprzestała druku kuponów „Wybieraj z «Życiem»”, przyznała bowiem, że choć „ta gra nie jest [...] sondażem, a mniej sformalizowaną metodologicznie sondą”, jest jednak „formą rejestrowania opinii publicznej” (14 września). Redakcja nie posłuchała natomiast PKW w kwestii giełdy, a PKW nie dała się przekonać metodologicznymi wyjaśnieniami redakcji i powiadomiła o sprawie prokuratora, stwierdzając, że giełda jest „w istocie formą prezentowania opinii czytelników, dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych” (17 września). Sprawa dalszego ciągu nie miała.

„Życie Warszawy” nie mogło przekonać Komisji, gdyż zakaz zawarty w art. 136 ordynacji interpretowała on tak szeroko, że obejmował on wszelkie pozyskane od ludzi informacje „dotyczące przewidywanych zachowań wyborczych”. Komisję interesowała funkcja przedsięwzięcia, a nie jego metodologia (to, czy jest ono sondażem), o nawet nie jego rodzaj (to, czy jest ono badaniem). Innymi słowy, w ujęciu PKW art. 136 obejmował nie tylko sondaż, ale i inne niesondażowe, a nawet

niebadawcze inicjatywy służące temu samemu celowi, co sondaże, a więc rozpoznaniu zamiarów wyborczych społeczeństwa.

3. O tym, jak szeroko PKW interpretowała art. 136, świadczy fakt, iż za naruszenie embarga potraktowała ona podanie przez „Gazetę Wyborczą” (16 września) informacji o „prawyborach” w pewnym warszawskim liceum. Gazeta opisała, jak to uczniowie Liceum im. Reytana przy wsparciu pobliskiej cukierni (ciastka zapewniały wysoką frekwencję) zorganizowali na przerwach głosowanie, w którym Unia Demokratyczna zdobyła 30% głosów, Kongres Liberalno-Demokratyczny 17%, a inne partie 63%, razem 110% (*sic!*) głosów.

Doniesienie o tym artykule PKW złożyła w prokuraturze, nazywając przy tym uczniowski happening „sondażem przedwyborczym przeprowadzonym wśród uczniów i nauczycieli” (17 września). Sprawa była tematem ironicznego komentarza w „Gazecie Wyborczej” i utrzymanej w poważnym tonie odpowiedzi prof. Zolla, ale dalszego ciągu nie miała. Zreferowano ją tutaj, gdyż ukazuje sposób myślenia PKW w kwestii publikacji wyników sondaży wyborczych.

4. Zamaskowaną publikacją wyników sondażu przedwyborczego był natomiast tekst *Wygra lewica. Prognoza „Rzeczypospolitej”*, zamieszczony w tej gazecie 17 września, w ostatnim dniu kampanii. Tekst zaczynał się od słów: „Przedwyborczych sondaży publikować nie wolno. [...] Można [...] jedynie pobawić się w spekulacje, we wróżby, czekając z zaciekawieniem na ich weryfikację”. Następnie gazeta podała jako prognozę (nie podając jej źródła), ... wyniki ostatniego (10–12 września) sondażu PBS, zamówionego być może z myślą o tej właśnie publikacji<sup>10</sup>. Te wyniki badań („przypuszczenia «Rzeczypospolitej»”) zostały nawet przeliczone na miejsca w Sejmie. Prognoza ta, dodajmy, okazała się bardzo trafna<sup>11</sup>.

Publikacja „Rzeczypospolitej” nie została zaskarżona przez PKW, gdyż art. 136 nie zabrania ogłaszania prognoz – jeśli tylko nie są one wyraźnie oparte na sondażach. Wolno więc publikować nawet najbardziej niedorzeczne spekulacje, nie wolno jednak ogłaszać prognoz opartych na danych zebranych metodami naukowymi – chyba, że przedstawi się je jako „przypuszczenia”, „spekulacje” czy wręcz „wróżby”!

5. Jedyne otwarte (zdaniem jednych – uczciwe, zdaniem drugich – zuchwałe) złamanie zakazu ogłaszania wyników sondaży stanowiła publikacja „Super Expressu” w przedwyborczy piątek, 17 września. 16 września Grzegorz Lindenberga, redaktor naczelny tej gazety zapowiedział prasie (a telewizja przekazała to dalej), że wydrukuje nazajutrz – wbrew zakazowi – wyniki najświeższego (10–12 września) sondażu przeprowadzonego dla gazety przez Demoskop. Cała pierwsza strona weekendowego numeru wydanego w nakładzie 780 tysięcy egzemplarzy zawierała diagramy, tabele i wykresy sondażowe. Wyniki te nie zawierały jednak rewelacji względem dotychczasowych badań, a redakcyjny komentarz osłabiał ich wymowę, gdyż mnożył zastrzeżenia i konkludował: „dlatego wyniki, które publikujemy, mogą bardzo się różnić od prawdziwych wyników, które poznamy dopiero w niedzielę wieczorem”.

<sup>10</sup> Wyniki tego sondażu, już bez kamuflażu, „Rzeczypospolita” podała 28 września.

<sup>11</sup> Podobnego wybiegu użyła „Nowa Gazeta”, zamieszczając 17 września prognozę wyborczą Prywatnego Biura Badania Opinii Ulicznej „Sonda”. Prognoza ta, całkiem trafna, była „oparta w tej samej mierze na wczorajszym miejskim sondażu, co na własnej wiedzy, doświadczeniu i intuicji” właściciela firmy, Stanisława Remuszki.

Publikacja „Super Expressu” stała się wydarzeniem ostatniego dnia kampanii. Ostro i nychmiast zareagowali na nią przywódcy dwu partii. Jan Olszewski (Koalicja dla Rzeczypospolitej; 1,9% wskazań) nazwał ją w radiu (17 września rano) „ordynarną manipulacją”, a Jarosław Kaczyński (PC; 1,5% wskazań) w piśmie do PKW zarzucił Komisji, że nie zapobiegła tej publikacji. Przewodniczący PKW potępił telewizję za podanie wypowiedzi redaktora naczelnego „Super Expressu” „nawołującej wręcz do łamania prawa”, lecz wyjaśnił, że „publikacja sondaży jest jednak wykroczeniem zagrożonym grzywną w wysokości 5 milionów złotych” i że „usiłowanie wykroczenia w prawie polskim nie jest karalne”, PKW „nie mogła więc nic w tej sprawie zrobić”<sup>12</sup>.

PKW mogła jedynie po fakcie powiadomić o tym prokuratora. W grudniu 1993 roku kolegium do spraw wykroczeń skazało redaktora „Super Expressu” na 1 milion złotych grzywny. Skazany odwołał się do Sądu Rejonowego w Warszawie i 25 kwietnia 1994 roku odbyła się rozprawa, która wzbudziła duże zainteresowanie mediów. „Złamałem prawo, aby bronić wolności słowa” – mówił przed sądem Lindenberg<sup>13</sup>. Sąd, choć zdawał się być przekonany argumentacją oskarżonego i jego obrońcy, Tadeusza de Virion, stojąc na gruncie istniejącego prawa, nie uwinął redaktora. Mimo że precedens nie został stworzony, to proces ten wykazał, jak wątpliwe podstawy społeczne i normatywne ma sondażowe embargo.

Opublikowanie przez „Super Express” wyników sondażu Demoskopu miało także inne konsekwencje. Stało się powodem protestu grupy wyborców PC i „Solidarności”, skierowanego do Sądu Najwyższego. PC uzyskało 1,5% deklaracji w sondażu, lecz 4,4% głosów w wyborach, natomiast „Solidarność” uzyskała 5,7% deklaracji i 4,9% głosów. Oba ugrupowania były więc bliskie wejścia do Sejmu. Sygnatariusze protestu pisali: „Cała ta operacja [tj. sondaż, jego opublikowanie i reklama] miała charakter zamierzonego politycznie działania przesądzającego o ostatecznych decyzjach głosujących. Było to szczególnie dotkliwe dla kandydatów na postów ubiegających się o mandat z listy nr 8 NSZZ Solidarność i listy nr 1 Zjednoczenie Polskie [PC]. Oba tym komitetom zabrakło w sumie około 80 tys. głosów, by przekroczyć próg wyznaczony ordynacją. Jest to tylko dziesięć procent nakładu Superexpressu w dniu 17.09.93. Wystarczało więc, aby tylko niewielka grupa czytelników tej gazety zmieniła swoją decyzję po zapoznaniu się z opublikowanym sondażem. W związku ze stwierdzonymi powyżej faktami domagamy się powtórzenia wyborów na terenie całego kraju”<sup>14</sup>.

Sąd Najwyższy pozostawił jednak ten protest bez dalszego biegu. W postanowieniu stwierdził, że: „W trybie protestu przeciwko ważności wyborów mogą być [...] rozpoznawane zarzuty dotyczące dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom lub naruszenia przepisów ordynacji wyborczej dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów”. Wykroczenie polegające na naruszeniu art. 136 ordynacji przez wydrukowanie wyników sondaży wyborczych – wyjaśnił sąd – ani nie mieści się w obrębie tych przestępstw, ani nie jest przestępstwem

<sup>12</sup> PKW o przebiegu głosowania [Relacja z konferencji prasowej w dn. 19 września], „Rzeczpospolita”, 20 września 1993.

<sup>13</sup> Zob. np. *Ostateczny wyrok na Lindenbergu*, „Życie Warszawy”, 26 kwietnia 1994; autor niniejszego artykułu zeznawał w procesie jako świadek obrony.

<sup>14</sup> Protest i postanowienie SN – w aktach Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN (sygn. III SW 54/93).



przeciwko wyborom. Szkoda, że Sąd nie musiał rozważać kwestii, czy sondaż mógł w istotny sposób wpłynąć na wynik wyborów, ale też trudno sobie wyobrazić, by sądy, nawet korzystając z pomocy rzeczoznawców, wydawały wyroki w kwestiach z zakresu empirycznej socjologii.

6. Sondaże wyborcze nabrały szczególnego znaczenia w sytuacji, w której ordynacja wprowadziła progi procentowe. Zgodnie z przewidywaniami autorów art. 136, partie o dużych szansach na wejście do Sejmu, ich komitety wyborcze i gazety apelowały do zwolenników partii o matych lub niepewnych szansach do przeniesienia głosów na ich partie. W ostatnim tygodniu przed wyborami agitowała tak zwłaszcza (w telewizyjnym „Studiu Wyborczym”) Unia Demokratyczna, ale także Polskie Stronnictwo Ludowe i Porozumienie Centrum. Jednakże wskutek wprowadzenia embarga, ich kalkulacje oparte na sondażowej wiedzy nie mogły odwoływać się wprost do sondażowych argumentów, co zmniejszyło ich skalę. Równocześnie jednak embargo ułatwiało propagandę sondażową.

Po pierwsze, partiom na które było skierowana agitacja typu „chodź do nas, twoja partia jest bez szans”, art. 136 utrudniał obronę. Reagując na apele UD skierowane zapewne do sympatyków bliskiego Unii, lecz słabnącego Kongresu Liberalno-Demokratycznego, sztab wyborczy KLD nie mógł się bronić, aż w końcu użył sondażowego argumentu: podał w TV wyniki badań PBS, w których Kongres jednak uzyskiwał stale 5% wskazań. Było to złamanie zakazu, ale ustawodawca próbując zapobiec propagandzie sondażowej, nie przewidział propagandy krypto-sondażowej.

Po drugie, embargo umożliwiało blefowanie – sugerowanie istnienia korzystnych dla danej partii wyników z równoczesnym zastrzeżeniem, że nie można ich ujawnić. Ten chwyt zastosował sztab wyborczy PC 14 września w telewizyjnym „Studiu Wyborczym”; ogłosił on, że ma „rewelacyjne wyniki” sondaży, ale dodał „podać ich nie możemy”. Tymczasem żadnych bardzo dla PC korzystnych wyników w poważnych ośrodkach badawczych nie uzyskano. Gdyby nie sondażowe embargo, blefowanie – jako łatwe do zdemaskowania, nie pojawiałoby się.

Po trzecie, zakaz ten zamiast uniemożliwić manipulację wynikami, zachęcał do niej, gdyż chronił ją przed demaskacją. W ostatniej (piątek, 15 września) emisji „Studia Wyborczego” „Samoobrona” pokazała całkowicie sfałszowany wykres ukazujący jej rosnące szanse na wyborczy sukces. I jeśli ta manipulacja się nie powiodła, to również dlatego, że tego samego dnia „Super Express” opublikował prawdziwe dane „Demoskopu”. Demaskacja bez ogłoszenia prawdziwych danych (czego ordynacja zabrania) nie jest jednak możliwa.

## WNIOSKI: PRAWO A ŻYCIE

W pracy tej pokazałem, jak doszło do uchwalenia dwunastodniowego zakazu sondaży przedwyborczych, jednego z najsurowszych w Europie, i jak funkcjonował on w kampanii wyborczej 1993 roku.

Generalnie rzecz biorąc, zakaz ten był przestrzegany, i to z powodu samego respektu dla prawa. Jedyнным przypadkiem jego wyraźnego złamania było opublikowanie przez „Super Express” wyników zamówionego w tym celu sondażu. Reda-

kcje dwóch gazet znalazły natomiast sposób obchodzenia zakazu i ogłosiły wyniki sondaży w formie prognozy.

Państwowa Komisja Wyborcza i prawo w ogóle nie dysponowały środkami, które zapobiegłyby złamaniu przez gazetę embarga, zapowiedzianemu w dodatku przez państwową telewizję. Ta bezsilność razita tym bardziej, że PKW energicznie zwalczała publikacje należące raczej do folkloru wyborczego niż sondażowych raportów.

PKW pojmowała sondaż w sposób odbiegający od praktyki badań społecznych. Dyskusja w Sejmowej Komisji Nadzwyczajnej dowodzi, że zakaz miał dotyczyć, jeśli już nie tylko sondaży, to w każdym razie badania przedwyborczych. PKW natomiast sondaż rozumiała „po swojemu” – jako wszelkiego rodzaju poznanie zamiarów wyborców, z „prawyborami” włącznie, które może służyć jako, zła czy dobro, podstawa przewidywań wyników wyborów.

Wydaje się, że polski ustawodawca wierzy, że przed manipulacją uchroni wyborców administracyjna kontrola – faktycznie zaś lepiej uchronić może wolny rynek wielu konkurujących ze sobą instytucji badawczych i gazet, dbających o swoją reputację i wiarygodność. Zakaz ogłaszania sondaży, który miał zapobiec manipulacji za pomocą sondaży, umożliwił parokrotnie nowy rodzaj manipulacji, łatwy tylko przy braku kontroli rynkowej. Potwierdziła się przestroga Europejskiego Stowarzyszenia Badaczy Opinii i Rynku (ESOMAR): „to milczenie, a nie wolność sprzyja pogłoskom i manipulacji”<sup>15</sup>.

Zakaz ogłaszania wyników sondaży w decydującej fazie kampanii wyborczej stawia partie w sytuacji nierównego dostępu do informacji. Ponieważ prąd badań nie jest zakazane, bogate partie mogą zamawiać sobie „prywatne” sondaże, co „uprzywilejowuje” je w walce wyborczej. Embargo jest więc rozwiązaniem z gruntu antydemokratycznym. Nie są mi znane żadne badania wykonane dla partii w 1993 roku, w okresie objętym embargiem. Jednakże kilka ośrodków przeprowadziło wówczas sondaże dla siebie lub dla gazet, a wyniki części z nich znane były tylko sztabom wyborczym i elitom partii. Znacznie zdrowsza byłaby sytuacja, w której wyniki sondaży ośrodków publicznych (CBOS, OBOP) byłyby ogłaszane i dostępne dla wszystkich – elit i publiczności, partii bogatych i biednych, sztabów powiązanych i niepowiązanych z badaczami opinii. Duże różnice wyników między ośrodkami (*house effect*) oraz między wynikami sondaży a wynikami wyborów są częstym argumentem za ograniczeniem publikacji sondaży wyborczych, a małe różnice – ważnym argumentem przeciwko temu ograniczeniu. Z tego punktu widzenia polscy badacze opinii po wyborach parlamentarnych 1993 roku znajdują się w znacznie lepszej sytuacji po wyborach 1991 roku, a nawet niż po wyborach prezydenckich 1990 roku, gdyż wszystkie ośrodki badawcze dość zgodnie i dobrze przewidziały wyniki wyborów – tym razem mało kto był nimi zaskoczony<sup>16</sup>.

W kampanii wyborczej 1993 roku pojawiła się silna krytyka embarga prowadzona z pozycji aksjologicznych. Zakaz ten – mówiono – ogranicza wolność prasy i swo-

<sup>15</sup> ESOMAR, *Guide to Opinion Polls*, Amsterdam 1993, s. 3.

<sup>16</sup> Por. A. Sułek, *Dynamika preferencji wyborczych*, [w:] M. Grabowska, I. Krzemiński (red.), *Bitwa o Belweder*, Warszawa: Myśl; Kraków: Wydawnictwo Literackie 1991; W. Sitek, *Czy można było przewidzieć? Wybory 1991 w perspektywie socjologicznych sondaży*, „Odra” 1992, nr 2/3; R. Domański, *House effect w Polsce*, „Kultura i Społeczeństwo” 1994, nr 3.

bodę wyrażania opinii, prawo obywateli do informacji o własnym społeczeństwie oraz możliwość podejmowania racjonalnych decyzji. Krytyka ta uzasadniona jest tym bardziej, że trudno wskazać zarówno rodzaj szkód, jakie miałyby wyrządzać nielimitowane publikowanie sondaży, jak i rodzaj dóbr – tak ważnych, że podporządkować im należy wolność prasy i prawo do informacji.

Uzasadnienia ograniczeń w publikacji sondaży nie podejmuje się także nauka prawa. W pracach prawniczych spotkałem tylko jeden komentarz do tego zakazu. Adam Łopatka zauważa krótko: „Z wielkim trudem da się to uzasadnić troską o ochronę porządku publicznego”<sup>17</sup>.

Na koniec, sondażowe embargo ma mało zwolenników w opinii publicznej. Tylko 26% respondentów CBOS, zapytanych w sierpniu 1993 roku o stosunek do tego zakazu, uznało go za słuszny, a 48% za niesłuszny; 26% nie miało zdania<sup>18</sup>. Badani nie przypisują zresztą wynikom sondaży zbyt wielkiego wpływu na swoje decyzje wyborcze; zdecydowana większość ludzi albo wyników sondaży nie zna, albo się nimi nie przejmuje. Poglądy zwykłych wyborców są więc bliższe poglądom badaczy niż poglądy wielu polityków.

Można się więc spodziewać, że w następnych kampaniach wyborczych gazety, zwłaszcza nastawione bardziej komercyjnie, będą publikować wyniki sondaży bez względu na zakazy ordynacji. Ani bowiem uzasadnienia zakazu ich nie przekonają, ani kary nie odstraszą – pierwsze są wątpliwe, a drugie symboliczne. Co więcej, złamanie zakazu jest bardzo opłacalne dla gazety, która robi to pierwsza, gdyż skupia na niej uwagę, zaś respektowanie zakazu staje się dla gazety kosztowne, gdy inne gazety go nie respektują. Pokusa wyprzedzenia innych w łamaniu embargo będzie więc silna.

Ustawodawca zatem, jeśli nie chce, by przepis ten stał się martwą literą prawa, ma do wyboru dwie drogi:

1. Całkowite zniesienie zakazu, co jest rozwiązaniem nie tylko najprostszym, ale i najbardziej logicznym. W istocie, nie widać powodu, dla którego jakiś jeden rodzaj informacji społecznej miałby być specjalnie reglamentowany. Takie stanowisko – warto przypomnieć – zajmowała Państwowa Komisja Wyborcza, przedkładając Sejmowej Komisji Nadzwyczajnej swoje projekty ordynacji.

2. Znaczne złagodzenie zakazu. Powinno ono pójść w trzech kierunkach: (a) wydatnego skrócenia okresu obowiązywania zakazu, a przynajmniej przywrócenia okresu siedmiodniowego; (b) ograniczenia zakazu do wyników badań w sensie ścisłym, oraz (c) ograniczenia zakazu do wyników badań przedtem nie publikowanych. Jest też konieczne, by w wypadku, gdy jakiś komitet wyborczy czy gazeta – wbrew zakazowi – posłuży się w celach propagandowych wynikami sondaży, a te okażą się sfabrykowane lub rażąco nierzetelne, wolno było ogłosić wyniki prawdziwe i rzetelne. Równocześnie, zakaz stanowczo złagodzony powinien być obwarowany takimi sankcjami, które czynią jego łamanie zbyt kosztownym.

<sup>17</sup> A. Łopatka, *Prawo do swobodnego wyrażania opinii*, Scholar: Warszawa 1993, s. 57.

<sup>18</sup> Zob. CBOS, *Sondaże a decyzje wyborcze społeczeństwa, wrzesień 1993*; przedruk w „Kulturze i Społeczeństwie” 1994, nr 3. Pytanie brzmiało: „Ustawa w Polsce zabrania publikowania wyników ankiet przedwyborczych na dwanaście dni przed wyborami. Czy, Pana(i) zdaniem, lepiej by było, żeby publikowanie wyników ankiet przedwyborczych było w tym okresie zabronione czy dozwolone?”.

Warto tu zwrócić uwagę na istniejącą dysproporcję między rozmiarami szkód, które – zdaniem obrońców embarga – może powodować zakazana publikacja wyników sondaży, a prawnymi skutkami złamania tego zakazu. Ich zdaniem, publikacja sondaży, a zwłaszcza sondażowe „manipulacje”, mogą zdecydować nawet o wejściu lub niewyjęciu danej partii do Sejmu, a tymczasem ordynacja nie przewiduje nawet protestu wyborczego motywowanego wpływem zakazanej przez nią publikacji sondaży.

Zniesienie lub radykalne złagodzenie administracyjnej kontroli publikacji wyników sondaży wyborczych zwiększa jednak odpowiedzialność badaczy za jakość tych wyników, a dziennikarzy – za poziom ich prasowych omówień. Rzecz jasna, wszystkie sondaże opinii publicznej powinny być prowadzone dobrze i wszystkie prasowe doniesienia z nich powinny być uczciwe, ale sondaże tuż-przedwyborcze muszą stać na najwyższym poziomie rzemiosła. Jeśli badacze opinii domagają się całkowitej swobody publikacji wyników sondaży i uzasadniają to prawem obywateli do informacji, muszą pamiętać, że jest to prawo do informacji rzetelnej i że oni przyjmują obowiązek ochrony interesu wyborcy w demokracji.

## BAN ON PUBLICATION OF RESULTS OF OPINION POLLS IN 1993 ELECTION'S CAMPAIGN. LAW AND LIFE

In parliamentary election 1993, the ban on publication of results of opinion polls prompted a contentious debate already in preparation of the election rule. During electoral campaign it was overlooked, broken and exploited for political purposes. I will show, here, how this ban was enacted and how it worked in 1993 electoral campaign. Some conclusions with respect to this question will be made. The analysis is based on official documentation of Parliament, State Electoral Commission, the Highest Court as well as newspapers, TV and radio broadcastings.