

ANTONI SUŁEK  
Uniwersytet Warszawski

## WALKA O WOLNOŚĆ PUBLIKACJI WYNIKÓW SONDAŻY WYBORCZYCH W POLSCE

Ostatnie badanie restrykcji w publikowaniu wyników sondaży przedwyborczych, przeprowadzone przez Foundation for Information z siedzibą w Amsterdamie wykazało, że w 2002 roku w 30 spośród 66 objętych badaniem krajów istnieją prawne ograniczenia publikacji wyników sondaży<sup>1</sup>. Stwierdzono zarazem, że w 27 spośród 56 krajów zbadanych dwukrotnie – w 1996 i 2002 roku – nie istniały i nie istnieją takie restrykcje. Spośród pozostałych 29 krajów dwukrotnie przebadanych, 15, a więc połowa zliberalizowała lub nawet zniosła całkowicie embargo, zostawiło je niezmiennym 5 krajów, a 9 krajów zaostrzyło ograniczenia. Na świecie dominuje więc tendencja do znoszenia lub liberalizacji ograniczeń w publikacji wyników sondaży przedwyborczych. Polska jest krajem, w którym w 2001 roku zniesiono istniejące od 1991 roku restrykcje tego typu. W pracy zostanie pokazane, jak doszło do wprowadzenia w Polsce prawnych ograniczeń publikowania wyników sondaży wyborczych, a następnie do ich zaostrzenia, jak funkcjonował ten zakaz, jakie wywoływał spory, i jak doszło do jego zniesienia.

Narracja i ustalenia tej pracy mają podstawę w wielu rodzajach źródeł: aktach prawnych i dokumentacji procesów legislacyjnych, ekspertyzach, komunikatów z badań sondażowych i wynikach wyborów, pismach urzędowych i treściach prasowych. Praca odwołuje się też do wcześniejszych własnych publikacji autora oraz do prac innych osób piszących o sondażach opinii publicznej w Polsce.

Opis przypadku Polski ma nie tylko wartość dokumentalną. Pokazuje problemy, jakie w nowoczesnym społeczeństwie demokratycznym rodzi wprowadzanie ograniczeń dla publikacji informacji sondażowych oraz przytacza argumenty, które doprowadziły do zniesienia tego ograniczenia. Praca może być pomocą dla badaczy opinii w krajach, w których takie ograniczenia nadal istnieją i w krajach,

---

<sup>1</sup>D. Spangenberg, *The Freedom to Publish Opinion Poll Results. Report on a Worldwide Update*, Amsterdam: Foundation for Information 2003; [www.unl.edu/WAPOR/opinion](http://www.unl.edu/WAPOR/opinion).

w których pojawiają się propozycje ich wprowadzenia lub zaostżenia. Studium polskiego przypadku pozwala też pokazać, jak skomplikowana jest realizacja zasad wolności badań społecznych i ujawnić naturę sporów etycznych związanych z tymi badaniami.

### DROGA DO EMBARGA

Demokracja i sondaże idą w parze. Ankiety i badania opinii, wynalezione w Ameryce w połowie lat 1930., już przed II wojną światową i zaraz po wojnie pojawiły się w kilku europejskich krajach demokratycznych<sup>2</sup>. Po wojnie były z powodzeniem stosowane w Czechosłowacji i na Węgrzech – do czasu zdobycia tam pełnej władzy przez komunistów. W Polsce o sondażach wtedy tylko myślano<sup>3</sup> – zaczęto je prowadzić dopiero po roku 1956, po upadku ścisłego stalinizmu. Potem, aż do 1989 roku, fale rozwoju i regresu badań sondażowych były powiązane z falami politycznej liberalizacji i „normalizacji”. Po upadku rządów komunistycznych badania opinii publicznej rozwinęły się już bez politycznych przeszkód. Szczególnie silny jest związek demokracji z sondażami wyborczymi. Jaka demokracja, takie wybory, obiekt badań sondażowych. Przed rokiem 1989, za „demokracji ludowej” wybory miały charakter plebiscytarny i rytualny; wyborcy mogli głosować tylko na jedną listę lub – w ogóle nie wziąć udziału w wyborach. W owych czasach też prowadzono, także regularne, sondaże przedwyborcze, ale z konieczności mogły one dotyczyć tylko wiedzy o wyborach i organach przedstawicielskich oraz zamiarów udziału w głosowaniu.

Założony w 1958 roku Ośrodek Badania Opinii Publicznej, prowadził sondaże przed wyborami do rad narodowych przez całą dekadę lat 1970., a w następnej dekadzie OBOP i nowo założony CBOS prowadziły je także przed wyborami do Sejmu. Przed 1989 rokiem w ordynacjach wyborczych nie było przepisów dotyczących sondaży, ale w ośrodkach badawczych istniały szczegółowe, i stale aktualizowane rozdzielniki dla komunikatów z badań, a prasa nie była wolna - podlegała kontroli politycznej i cenzurze. Wyniki badań wyborczych należały

<sup>2</sup> Zob. R.M. Worcester, *The Internationalization of Public Opinion Research*, „Public Opinion Quarterly” 1987 t. 51 supl.

<sup>3</sup> Władze Polskiej Partii Socjalistycznej projektowały powołanie Instytutu Badania Opinii Publicznej, brał w tym udział także Stanisław Ossowski, zob. jego list do Marii Ossowskiej z 19 II 1948 r., w: *Intymny portret uczonych. Korespondencja Marii i Stanisława Ossowskich*, oprac. E. Neyman, Warszawa: Sic! 2002, s. 445. Trudno zrozumieć wiarę w realność tego pomysłu – nie tyle wobec historii lat późniejszych, ile w świetle doświadczeń sfalszowanego przez komunistów referendum 1946 roku i brutalnej przemocy przed wyborami 1947 roku.

do wysoce drażliwych politycznie, więc ich dystrybucja była ściśle reglamentowana, docierały one tylko do władz i nie były znane szerokiej publiczności. Już w komunikacie z badania przed wyborami do rad narodowych w 1973 roku OBOP napisał, że wyniki „dowodzą ograniczonej wiedzy o wyborach, traktowanych bardziej jako manifestacja postawy obywatelskiej, niż akt świadomego wyboru reprezentantów do terenowych organów przedstawicielskich”<sup>4</sup>. Trudno sobie wyobrazić, by wówczas taki wniosek mógł znaleźć się w gazetach. W połowie lat 1980., wyniki *przedwyborczych* sondaży OBOP i CBOS, wykazujące rytualny i bezrefleksyjny charakter wyborów były już ogłaszane, ale dopiero *po* wyborach – w OBOP-owskich „Przekazach i Opiniach”, „Biuletynie CBOS” i małonakładowych pracach akademickich<sup>5</sup>. Komunikaty z badań CBOS miały pieczętę „poufne” i mogły być publikowane dopiero po dezaktualizacji, np. po upływie półtora roku.<sup>6</sup>

Problem publikacji wyników sondaży wyborczych w dzisiejszym rozumieniu, tzn. badań obejmujących preferencje wyborcze pojawił się dopiero wraz z „demokracją bezprzymiotnikową” (w odróżnieniu od „ludowej”) i wolnymi wyborami.

Na początku 1989 roku władze komunistyczne postanowiły podjąć rozmowy z Solidarnością i opozycją demokratyczną. W wyniku umów Okrągłego Stołu 4 czerwca 1989 roku odbyły się częściowo wolne wybory do Sejmu i w pełni wolne wybory do Senatu. Władza zgodziła się na takie wybory także dlatego, że spodziewała się sukcesu. Jeszcze w 1988 roku sondaże wykazywały wysokie „zaufanie” do czołowych polityków „strony rządowej”, a niskie - do opozycji. Sondaże prowadzone w systemie autorytarnym nie są jednak dobrą podstawą do przewidywania głosowania w wolnych wyborach, a w pierwszej połowie 1989 roku sytuacja zmieniła się gwałtownie na niekorzyść władzy, więc wyniki wyborów okazały się różne od jej oczekiwań, i od wyników sondaży, na których opierały się jej nadzieje<sup>7</sup>. Rozbieżność ta stała się podstawą popularnego przekonania, że w roku 1989 sondaże pomyliły się i nie przewidziały zwycięstwa

<sup>4</sup> *Wybory do rad narodowych*, komunikat z badań, luty 1974, [www.tns-global.pl/archiwum](http://www.tns-global.pl/archiwum).

<sup>5</sup> Zob. J. R a c i b o r s k i, *Wybory do rad narodowych i Sejmu w świetle badań empirycznych*, w: J. Raciborski, J.J. Wiatr, *Wybory w PRL: doświadczenia i wnioski*, Warszawa: Inst. Socjologii UW 1987.

<sup>6</sup> Zob. *Spółeczeństwo i władza lat osiemdziesiątych w badaniach CBOS*, Warszawa: CBOS 1994, s. 452.

<sup>7</sup> Zob. M.J. K a m i ń s k i, *Jak komuniści mogli zachować władzę po Okrągłym Stole. Rzecz o (nie)kontrolowanej odwilży, sondażach opinii publicznej i ordynacji wyborczej*, „Studia Socjologiczne” 1997 nr 2; A. S u ł e k, *Sługa dwóch panów: badania opinii publicznej w ostatniej dekadzie socjalizmu realnego*, „Kultura i Społeczeństwo” 1997 nr 4.

Solidarności. Jest to przekonanie mylne. Przed wyborami czerwcowymi OBOP i CBOS prowadziły pierwsze w Polsce sondaże preferencji wyborczych - pytano badanych na kogo będą głosować i na tej podstawie próbowano przewidzieć wyniki wyborów; także Komitet Centralny PZPR zamówił *sobie* (w CBOS) sondaż na wielotysięcznej próbie<sup>8</sup>. Sondaże przewidywały, choć mało precyzyjnie, klęskę strony rządowej, i zdecydowane zwycięstwo Solidarności. Numerowane „poufne” i „tajne” komunikaty z tych badań były jednak znane tylko władzy – ich treści nie znała opinia publiczna, a opozycja znała ją tylko z niedokładnych przecieków i niedyskrecji. Publikowane komunikaty nie zawierały najważniejszego – oceny szans wyborczych. Wybory 1989 roku były demokratyczne tylko częściowo także dlatego, że tylko jedna z konkurujących stron, władza, miała dostęp do wyników sondaży prowadzonych przez instytucje państwowe oraz mogła zamawiać wyłącznie do swego użytku badania przedwyborcze<sup>9</sup>.

Wybory prezydenckie 1990 roku, pierwsze w pełni demokratyczne wybory w Polsce (nie licząc wyborów samorządowych w 1990 roku) odbyły się pod rządami ordynacji, która o sondażach w ogóle nie wspominała. Ustawa o wyborze Prezydenta RP z 1990 roku zakazywała jednak prowadzenia agitacji wyborczej na 36 godzin przed dniem głosowania oraz w samym dniu głosowania<sup>10</sup>; w powszechnej interpretacji nakazana „cisza wyborcza” obejmowała także ogłaszanie wyników sondaży. Przez całą kampanię wyborczą po raz pierwszy w Polsce kilka, państwowych i prywatnych ośrodków regularnie prowadziło sondaże preferencji, a wolne już media na bieżąco publikowały ich wyniki<sup>11</sup>. Zgodnie z opartymi na nich prognozami, prezydentem został wybrany Lech Wałęsa, ale zwycięstwo populistycznego demagoga „Stana” Tymiąńskiego, nieznanego wcześniej biznesmena z Kanady – nad Tadeuszem Mazowieckiem, pierwszym premierem niekomunistycznego rządu było dla masowej opinii publicznej wielkim zaskoczeniem. Tymiąński rozpoczął kampanię późno i możliwość jego sukcesu pojawiła się dopiero w ostatnich kilkunastu dniach przed wyborami. Została wprawdzie ujawniona przez sondaże, ale nie zdążyła dotrzeć do powszechnej świadomości, nie liczyli się z nią także zwolennicy Mazowieckiego. Znowu więc wytykano badaczom opinii, znowu niesłusznie, że czegoś ważnego nie przewidzieli – tym razem fenomenowi

<sup>8</sup> Zob. J. K o w a l s k i, *Metodologia sondaży przeprowadzonych przez OBOP i CBOS przed wyborami 4 czerwca 1989 r.*, „Kultura i Społeczeństwo” 1994 nr 3.

<sup>9</sup> W sytuacji szczególnie uprzywilejowanej informacyjnie był dyrektor CBOS, który sam kandydował do Senatu, więc w badaniach przedwyborczych sondował także i swoje szanse.

<sup>10</sup> „Dz. U. RP” 1990 nr 67 poz. 398.

<sup>11</sup> Zob. M. G r a b o w s k a, I. K r z e m i ń s k i (red.), *Bitwa o Belweder*; Warszawa: Myśl; Kraków: Wyd. Literackie 1992, zwł. przyczynki M. Grabowskiej, A. Sułki i R. Pieńkowskiego.

Tymińskiego i klęski Mazowieckiego. Gdyby jednak obowiązywał wtedy zakaz publikowania wyników sondaży na przykład w ciągu 7 dni przed głosowaniem, zaskoczenie sukcesem Tymińskiego byłoby znacznie większe.

Rok potem, wybrany jeszcze w 1989 roku Sejm zwany „kontraktowym” przygotował ordynację do w pełni demokratycznych wyborów parlamentarnych. Po raz pierwszy uregulowano w niej wyraźnie sprawę sondaży przedwyborczych - wprowadzono 7-dniowe embargo na publikowanie ich wyników: „Od siódmego 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 przeprowadzonych w dniu głosowania”<sup>12</sup>. Artykuł ten do ordynacji został wprowadzony bez żadnych dyskusji i bez sporów; nie wiadomo też, by projektodawcy nowego prawa wyborczego zasięgaliby w tej sprawie opinii badaczy. Wzór artykułu wzięli podobno z Francji, gdzie od 1977 roku obowiązywał 7-dniowy zakaz publikacji sondaży przedwyborczych, zniesiony dopiero w 2002 roku.

Embargo zostało przyjęte jako rzecz niesporna przez badaczy, media i polityków i było przestrzegane w kampanii przed wyborami parlamentarnymi w 1991 roku<sup>13</sup>. W wyborach tych z badań sondażowych korzystano intensywniej niż w wyborach prezydenckich 1990, ale wyniki wyborów wyraźnie odbiegały od sondażowych ekstrapolacji. Okazało się, że sondaże bardzo mocno zawyżały poparcie dla faworyzowanych przez główne media – Unii Demokratycznej i NSZZ Solidarność, i równie mocno zaniżyły poparcie dla postkomunistycznego Sojuszu Lewicy Demokratycznej oraz ugrupowań katolickich i prawicowych, przedstawianych przez media jako nieodpowiedzialne i niebezpieczne dla nowej demokracji<sup>14</sup>. Rozbieżność ta, choć miała źródło w klimacie społecznym i konformizmie badanych, a nie w błędach sztuki, nie umocniła prestiżu sondaży przedwyborczych i wielokrotnie była potem przywoływana w dyskusjach o wartości sondaży. Proporcjonalna ordynacja wyborcza nie ustanowiła progów

<sup>12</sup> „Dz.U. RP” 1991 nr 59 poz. 252, art. 117; zob. A. Sułek, *Paragraf 117: przyczynek do psefologii*, w: W. Sitek (red.), *Czy można przewidzieć? Socjologiczno-metodologiczne doświadczenia polskich badań przedwyborczych*, Wrocław: Ossolinum 1995.

<sup>13</sup> Z drobnym, ale ciekawym wyjątkiem. Sekcja Polska BBC nadała sześć dni przed wyborami wyniki lokalnego sondażu przeprowadzonego przez jedną z partii. Niemożliwość kontroli ogłaszania wyników sondaży przez zagraniczne media nadające spoza obszaru Polski była potem podnoszona jako argument za zniesieniem embarga.

<sup>14</sup> Zob. *Unia prowadzi, reszta idzie ławą*, „Gazeta Wyborcza”, 1 X 1991; T. Żukowski, *Wybory parlamentarne '91*, „Studia Polityczne” 1992 nr 1; zob. też J. Najdowski, *Wiarygodność deklaracji przedwyborczych i relacji powyborczych*, „Kultura i Społeczeństwo” 1994 nr 3.

procentowych, więc w wyniku wyborów w parlamencie zasiedli przedstawiciele aż dwudziestu partii. Tak rozdrobniony parlament nie był w stanie wyłonić stabilnego rządu i w 1993 roku został rozwiązany przez prezydenta Wałęsę. Przedtem zdążył jednak uchwalić nową ordynację wyborczą do Sejmu.

Uchwalona ordynacja ustanowiła progi procentowe (5% dla partii, 7% dla koalicji), co miało zachęcić małe partie do łączenia się w koalicje, a w konsekwencji zapobiec rozdrobnieniu parlamentu. W projekcie ordynacji, przedstawionym przez Państwową Komisję Wyborczą sprawa sondaży nie była w ogóle regulowana, a poselski projekt Unii Demokratycznej utrzymywał istniejące 7-dniowe embargo na sondaże wyborcze, ale Nadzwyczajna Komisja Sejmowa, która nad tym projektem dalej pracowała (pod kierunkiem Krzysztofa Króla z Konfederacji Polski Niepodległej, nieoczekiwanie *wydłużyła* to embargo do 12 dni. Lektura zapisu jej posiedzeń wykazuje, że<sup>15</sup>:

1. Decyzja o wydłużeniu embargo została podjęta, jako reakcja na wysunięty *ad hoc* postulat *skrócenia* embargo z 7 do 5 dni. Kwestia ta stała się przedmiotem kontrowersji politycznej, w której po jednej stronie znaleźli się posłowie Unii Demokratycznej, a po drugiej – SLD i innych partii opozycyjnych; najostrzej przeciw sondażom wypowiadał się Leszek Miller, późniejszy premier.

2. W szczególowej i wymagającej specjalistycznej wiedzy 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 embargo wyrażali jedynie swoje opinie i powoływali się na własne doświadczenie, a interpretowali je w sposób uproszczony.

3. Sondaże były dla posłów źródłem zagrożenia, czymś co trzeba kontrolować. W wielu wypowiedziach pojawiło się słowo „manipulacja”. Tym określeniem obejmowano nie tylko przypadki retuszowania danych w celach perswazyjnych, ale też badania, których wyniki nie potwierdzą się w wyborach oraz sytuację, gdy różne ośrodki badawcze uzyskują rozbieżne wyniki. Dla zwolenników embargo jedynym powodem różnic obu rodzajów była „manipulacja”, za którą kryć się miała zła wola lub polityczne interesy badaczy.

4. W dyskusji brak było stanowczo wyrażanych argumentów pozytywnych odwołujących się do wartości. Nie stwierdzono np., że ludzie mają prawo do informacji, a w czasie kampanii wyborczej sondaże pozwalają im to prawo realizować, że publikowanie wyników sondaży zmniejsza rozmiar niepewności przy

<sup>15</sup> Zob. „Biuletyn Informacyjny”, Kancelaria Sejmu, BIS/782/ I kad; zob. też A. Sulek, *Zakaz publikacji wyników sondaży w kampanii wyborczej 1993: prawo i życie*, „Ask” 1995 nr 1.

podejmowaniu decyzji i czyni je bardziej przemyślanymi, że po to, by ograniczać tak ważne prawo jak prawo do wolności słowa, trzeba mieć argumenty bardzo istotne i dobrze uzasadnione.

Propozycja zaostrenia embarga zmobilizowała środowisko socjologów i badaczy opinii. W ich imieniu Polskie Towarzystwo Socjologiczne przedłożyło Sejmowi „Opinię w sprawie zakazu publikacji sondaży przedwyborczych przewidzianego w przygotowywanej ordynacji wyborczej”<sup>16</sup>. Towarzystwo stwierdzało, że:

„Zaostrenie rygoru ogłaszania wyników sondaży przedwyborczych nie znajduje uzasadnienia ani we wzorach prawa wyborczego z zdecydowanej większości państw demokratycznych, ani w doświadczeniach kampanii i badań wyborczych w Polsce i w innych krajach, ani w wartościach społeczeństwa otwartego. [...] Obywatele demokratycznego państwa mają prawo do informacji, a prasa jest wolna. [...] Prawo do znajomości społeczeństwa, w którym człowiek żyje jest częścią jego wolności. Przedwyborcze embargo na sondaże jest próba obrony opinii publicznej przed nią samą. [...] W projektowanej ordynacji uderza ponadto, że ogłaszanie wyników badań przedwyborczych poddane jest nieporównanie ostrzejszemu rygorowi niż agitacja wyborcza, jeśli tylko nie posługuje się wynikami sondaży. Ordynacja zezwala na taką agitację w mass mediach aż do ostatniego dnia przed wyborami. 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. Projektowane dwunastodniowe embargo na sondaże godzi też w interes badań opinii publicznej i badań społecznych w ogóle”.

Ekspertyza odwoływała się do skromnych jeszcze doświadczeń polskich badań wyborczych, ale przede wszystkim do doświadczeń zagranicznych, podsumowanych w „raporcie Page’a”, przedstawionym Zgromadzeniu Parlamentarnemu Rady Europy z 1985 roku i pracy Dennisa Kavanagha „Do opinion polls influence elections?”<sup>17</sup>. Komisja Sejmowa nie chciała jednak do sprawy wracać i nie uwzględniła głosu socjologów. Gdy nad projektem debatował cały parlament, przeciwko embargu wypowiedział się poseł SLD prof. Jerzy Wiatr.

<sup>16</sup> „Kultura i Społeczeństwo” 1994 nr 3; też w: A. S u ł e k, *Sondaż polski: przygarść rozpraw o badaniach ankietowych*, Warszawa: Wydaw. IFiS PAN 2001.

<sup>17</sup> *Information report on public opinion polls presented by the Committee on Parliamentary and Public Relations* (rapporteur: Sir John Page), Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Doc. 549, 29 Aug. 1985; D. K a v a n a g h, *Do opinion polls influence elections?*, “The Parliamentarian”, July 1981.

Powołując się na ekspertyzę PTS, uznał ograniczenia prawa publikowania wyników sondaży za naruszenie wolności wypowiedzi, za „niesłuszne”, „drastyczne” i „nielogiczne”. Domagał się przynajmniej skrócenia tego embarga. Replikował mu czołowy polityk z tej samej partii Włodzimierz Cimoszewicz, argumentem, że w Polsce nie ma „niezależnego i wiarygodnego ośrodka badań opinii publicznej”, zaś „sposób przeprowadzenia badań, sposób wykorzystania wyników badania opinii publicznej bywa przedmiotem manipulacji politycznej”<sup>18</sup>. Na tym sprawa została zakończona i 12-dniowe embargo znalazło się w nowej ordynacji<sup>19</sup>, zaś Polska stała się krajem z jednym z najsurowszych zakazów publikowania sondaży w całej Europie.

### EMBARGO W DZIAŁANIU

Zakaz ten obowiązywał w wyborach parlamentarnych w 1993 roku. O ile jednak w 1991 roku przeciw embargu nikt nie protestował i go nie łamał, to w 1993 roku było inaczej. W dniu, w którym zaczęło obowiązywać embargo, we wszystkich ważniejszych mediach zgodnie i stanowczo wypowiedziano się przeciw embargu, robili to zwykle socjologowie. „Agitacja partyjna - tak - naukowe sondaże - nie?” – pod takim tytułem ukazał się w „Życiu Warszawy” (6 IX 1993) skrót ekspertyzy PTS. Badacze opinii zwrócili się do Rzecznika Praw Obywatelskich z prośbą o ocenę zgodności zakazu z Konstytucją RP i Europejską Konwencją Ochrony Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>20</sup>. W obronie embarga natomiast wypowiedział się w „Gazecie Wyborczej” przewodniczący komisji sejmowej, która zakaz wymyśliła oraz przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej, która miała jego przestrzegania pilnować.

Gdy embargo zaczęło obowiązywać, zrazu w mediach zapanowała wymagana cisza sondażowa, ale w miarę jak zbliżał się dzień wyborów i rosła ciekawość ich wyników, zaczęły się pojawiać różne formy obchodzenia tego zakazu. Dziennik „Rzeczpospolita” zamieścił prezentacje partii politycznych, w tym wyniki badań preferencji, ukazujące systematyczny spadek notowań jednej partii; gazeta tylko przypomniła wcześniej publikowane dane. „Życie Warszawy” zbierało opinie swoich czytelników przysyłane na kuponach i publikowało z dnia na dzień aktualne notowania partii. Interwencja PKW spowodowała zaprzestanie lub

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

<sup>19</sup> „Dz.U. RP” 1993 nr 45, poz. 205.

<sup>20</sup> List dyrektorów CBOS i Demoskopu z 10 IX 1993, kopia u autora artykułu.



ograniczenie tych praktyk. PKW nie miała jednak podstaw by zareagować, gdy „Rzeczpospolita” w ostatnim dniu kampanii ogłosiła wyniki aktualnego sondażu, ale nie ujawniła, że są to rezultaty sondażu, specjalnie zamówionego na tę okazję, lecz podała, że są to „przypuszczenia”; łatwo było zgadnąć, że oparte na badaniach. Dziennik wykorzystał okoliczność, że prawo nie zabrania ogłaszania prognoz *nie* opartych na sondażach. Wolno, jak się okazało, ogłaszać spekulacje, ale nie wolno ogłaszać prognoz opartych na badaniach naukowych!

Doszło też do otwartego złamania zakazu. Na dwa dni przed dniem głosowania masowy dziennik „SuperExpress” ogłosił na pierwszej stronie wyniki specjalnie zamówionego (w Demoskopie) sondażu wyborczego. Przeciw publikacji zaprotestowało kilku polityków, ale z partii, które miały w tym sondażu niskie notowania. Po wyborach grupa wyborców – sympatyków partii, które nie weszły do parlamentu złożyła protest w Sądzie Najwyższym. Domagali się powtórzenia wyborów – argumentując, że wielu czytelników gazety „zmieniło swoją decyzję po zapoznaniu się z opublikowanym sondażem”, wskutek czego ich partie nie zdołały przekroczyć progu 5 proc. głosów. Sąd Najwyższy nie rozpatrywał protestu z powodów formalnych. Wydawca „SuperExpressu” stanął jednak przed sądem, gdyż kolegium orzekające ds. wykroczeń za złamanie embargo ukarało go grzywną. „Złamałem prawo, aby bronić wolności słowa” – oświadczył przed sądem, do którego się odwołał. Sąd uznał go winnym, ale ten nagłośniony przez media proces wykazał, jak wątle podstawy społeczne i normatywne ma embargo sondażowe. Także niska kara nie mogła też odstraszyć od łamania tego zakazu; wyniosła ona milion złotych, czyli 100 zł. po denominacji<sup>21</sup>.

Zakaz ogłaszania sondaży w decydującej fazie kampanii wyborczej, który miał zapobiec manipulacji za pomocą sondaży, umożliwił nowy rodzaj manipulacji: niektóre komitety wyborcze w swoich telewizyjnych programach wyborczych sugerowały istnienie korzystnych dla nich danych, a nawet podawały dane fikcyjnych sondaży. Embargo nie pozwalało się bronić przed taką propagandą w najlepszy sposób - przez podawanie prawdziwych danych sondażowych. Potwierdziła się przestroga Europejskiego Stowarzyszenia Badaczy Opinii i Rynku (ESOMAR): „to milczenie, a nie wolność sprzyja manipulacjom sondażowym”<sup>22</sup>. Polski ustawodawca uwierzył, że przed manipulacją uchroni administracyjna kontrola – faktycznie lepiej chroni przed nią wolny rynek konkurujących ze sobą organizacji badawczych i gazet, dbających o swoją wiarygodność.

<sup>21</sup> *Ostateczny wyrok na Lindenberga*, „Życie Warszawy” 26 IV 1994.

<sup>22</sup> *Guide to Opinion Polls*, Amsterdam: ESOMAR 1993, p. 3.

Embargo stawiało partie w sytuacji nierównego dostępu do informacji. Ponieważ *prowadzenie* badań nie było zakazane, bogatsze partie zamawiały sobie własne sondaże, co uprzywilejowało je w walce wyborczej. Ponadto, niektóre ośrodki badawcze przeprowadziły sondaże „dla siebie”, ale zdarzało się, że ich wyniki przeciekały do sztabów niektórych partii. Embargo okazało się rozwiązaniem antydemokratycznym. Znacznie zdrowsza okazywała się sytuacja, w której wyniki sondaży publicznych organizacji badawczych są ogłaszane w mediach i tym samym są dostępne dla wszystkich – elit i publiczności, sztabów powiązanych i niepowiązanych z badaczami opinii.

W 1993 roku pojawiła się też wyraźna krytyka embarga prowadzona z pozycji aksjologicznych, z perspektywy wartości. Zakaz ten – mówiono – ogranicza wolność prasy i swobodę wyrażania opinii, prawa obywateli do informacji o własnym społeczeństwie oraz możliwość podejmowania racjonalnych decyzji. Krytyka ta uzasadniona była tym bardziej, że trudno wskazać zarówno rodzaj szkód, jakie miałyby wyrządzać Nielimitowane publikowanie sondaży, jak i rodzaj dóbr – tak ważnych, że podporządkować im trzeba wolność prasy i prawo do informacji. W istocie, uzasadnienia ograniczeń w publikacji sondaży nie dostarczała nauka prawa. W polskich pracach prawniczych udało się znaleźć tylko jeden komentarz do tego zakazu: „Z wielkim trudem da się to uzasadnić troską o ochronę porządku publicznego”<sup>23</sup>. Sondażowe embargo nie miało też zwolenników w opinii publicznej. W 1993 roku tylko 26% respondentów CBOS uznało go za słuszne, a 48% za niesłuszne; 26% nie miało zdania<sup>24</sup>. Poglądy zwykłych wyborców okazały się więc bliższe poglądom badaczy niż poglądy wielu polityków.

Kampania wyborcza 1993 roku zakończyła się sukcesem partii lewicowych i klęską partii prawicowych – lewica objęła władzę, a prawica pozostała poza parlamentem. Zakończyła się też sukcesem badaczy opinii publicznej i zachowań wyborczych – wyniki wyborów okazały się zgodne z sondażowymi ekstrapolacjami, a *exit-poll* zrobił wrażenie swą precyzją. Politycy, którzy o sondażach wyrażali się dobrze i z nich korzystali (np. trafnie rozpoznawali nastroje w społeczeństwie i definiowali krytyczne kwestie społeczne), odnieśli sukces, a politycy, którzy sondaże lekceważyli i z nich nie korzystali (np. nie łączyli się w koalicje dla pokonania 5% progu), ponieśli klęskę. Wszystko to umocniło społeczne zaufanie do sondaży przedwyborczych i do badań opinii publicznej w ogóle; nie można

<sup>23</sup> A. Łopatk a, *Prawo do swobodnego wyrażania opinii*, Warszawa: Scholar 1993, s. 57.

<sup>24</sup> CBOS, Sondaże a decyzje wyborcze społeczeństwa, komunikat z badań, wrzesień 1993.

już było tak lekko zarzucać sondażom, że ich wyniki są rozbieżne, tendencyjne i nie dają podstawy do trafnych prognoz wyborczych<sup>25</sup>.

Na nowelizację ordynacji wyborczej przyszło jednak czekać kilka lat, bo pracę nad nią podjęto dopiero w 1999 roku. Do tego czasu odbyły się wybory prezydenckie 1995 i wybory parlamentarne 1997; w 1997 roku odbyło się też referendum, w którym uchwalono nową Konstytucję (pomijamy tu wybory samorządowe 1994 i 1998 roku).

W wyborach prezydenckich 1995 roku sondaży już nie lekceważono. W kampanii wyborczej wystąpił nawet przerost funkcji politycznych sondaży i po raz pierwszy zaczęto mówić o „tyraniu sondaży” i „demokracji sondażowej” w Polsce. Zaobserwowano, że w warunkach słabości partii politycznych, przy braku struktur i mechanizmów pośredniczących, w procesie artykulacji i transmisji interesów sondaże zaczęły „zastępować politykę”: elity odwoływały się bezpośrednio do opinii społecznej, do wyników sondaży<sup>26</sup>.

Ustawa o wyborze Prezydenta RP o sondażach nie wspominała, zakazywała jedynie prowadzenia w jakiejkolwiek formie agitacji wyborczej na 36 godzin przed dniem głosowania. Państwowa Komisja Wyborcza w ogłoszonym w prasie „wyjaśnieniu” przypominała ten zakaz, i uznała, że „dotyczy on także rozpowszechniania [...] publikacji i danych dotyczących badań i sondaży opinii publicznej o przewidywanych zachowaniach wyborczych”<sup>27</sup>. Teraz jednak, inaczej niż w 1990 roku, na taką, rozszerzającą interpretację zakazu i uznanie publikowania wyników badań za „formę agitacji”, a nie informacji, łatwej zgody już nie było. Swój sprzeciw wyrazili redaktorzy kilku gazet i – znowu - Polskie Towarzystwo Socjologiczne<sup>28</sup>. Po wyborach sprawę tę podniósł Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu do Marszałka Sejmu dotyczącym pożądanych zmian w ordynacji<sup>29</sup>.

Dziennik „SuperExpress” nic sobie nie robił z interpretacji prawa wyborczego, przedstawionej przez PKW. Zapowiedział, że w przeddzień obu tur wyborów prezydenckich ogłosi - i w numerach z 4 i 18 listopada 1995 r. ogłosił - wyniki spe-

<sup>25</sup> Zob. A. Sułek, *Do czego służą sondaże? Wykorzystanie badań opinii publicznej w kampanii wyborczej 1993*, „Kultura i Społeczeństwo” 1994 nr 3.

<sup>26</sup> Zob. L. Kolarska-Bobińska, *Polityczna rola sondaży w kampanii wyborczej 1995*, „Przegląd Socjologiczny” 1996 t. 45

<sup>27</sup> „Rzeczpospolita” 3 XI 1995.

<sup>28</sup> Zob. *Wyborcze sondaże w wyborczej ciszy*, „Życie Warszawy” 3 XI 1995; pismo Oddziału Warszawskiego PTS do PKW z dnia 9 XI 1995 i odpowiedź PKW z dnia 15 XI 1995 z argumentem, że publikowanie wyników badań „może wywierać wpływ na postawy wyborców, a tym samym wypełnia znamiona swoistej agitacji wyborczej”; archiwum PTS.

<sup>29</sup> *Jeszcze o wyborach prezydenckich*, „Rzeczpospolita”, dod. „Prawo co dnia” 4 I 1996.

cialnie na tę okazję zamówionych sondaży; sondaże te przewidywały zwycięstwo Aleksandra Kwaśniewskiego i przegraną Lecha Wałęsy, choć – jak się wkrótce okazało - zawyżyły przewagę Kwaśniewskiego. Sztabowcy Wałęsy próbowali uzyskać w prokuraturze zakaz druku „SuperExpressu” – bezskutecznie. W przypadku wyborów prezydenckich prawo nie przewidywało kar za złamanie zakazu agitacji, więc prokuratura odmówiła i sprawa nie miała konsekwencji prawnych<sup>30</sup>. Poza jedną – pogłębieniem przekonania, że surowego embarga sondażowego nie można ani uzasadnić ani wyegzekwować. Nie dało się też logicznie wyjaśnić, dlaczego w wyborach parlamentarnych obowiązuje embargo 12-dniowe, podczas gdy w wyborach samorządowych może być embargo 7-dniowe, a w wyborach prezydenckich może nie być go w ogóle – już sama ta niespójność sugerowała, że przy podejmowaniu decyzji legislacyjnych w tych sprawach kierowano się raczej intuicją i względami doraźnymi niż wynikami badań empirycznych i przesłankami teoretycznymi. Okazało się też, że słabo uzasadniony i nieprzekonujący zakaz, nie poparty groźbą surowych sankcji, nie będzie skuteczny.

Erozja uzasadnień dla surowego 12-dniowego embarga posuwała się nadal. Uchwalona w 1995 roku Ustawa o referendum rozciągnęła na kampanię referendalną przepisy ordynacji wyborczej do Sejmu dotyczące sondaży, a gdy zbliżał się zarządzony okres ciszy sondażowej przed najbliższym referendum, PKW o tym przypominała<sup>31</sup>. Pod rządami tej ustawy 25 maja 1997 roku odbyło się referendum, w którym została zatwierdzona nowa konstytucja. Opracowany przez Zgromadzenie Narodowe projekt był przedmiotem gwałtownej kampanii krytyki ze strony, niereprezentowanych w Sejmie II kadencji partii prawicowych i NSZZ Solidarność, wspieranych przez hierarchię Kościoła katolickiego – przygotowali oni własny, „obywatelski” projekt konstytucji. Ku dużemu zaskoczeniu, konstytucja, choć w paru miejscach zmieniona w duchu projektu obywatelskiego, została zatwierdzona bardzo małą przewagą głosów: 53 proc. głosowało „za”, a 46 proc. „przeciw”, przy frekwencji 42 proc. Zaskoczenie brało się w części stąd, że znane sondaże dotyczące głosowania w referendum zdawały sprawę ze stanu opinii na długo przed referendum. Ostatnie ogłoszone przez media dane OBOP pochodziły z badania przeprowadzonego aż półtora miesiąca przed referendum; pokazywały one zdecydowaną przewagę zwolenników nowej konstytucji. Wyniki sondaży przeprowadzonych w dwa tygodnie i w tydzień przed referendum, z powodu embarga nie mogły już być ogłoszone przez media, a pokazywały one spadek

<sup>30</sup> *Agitacja w ciszy wyborczej*, „Gazeta Wyborcza” 20 XI 1995.

<sup>31</sup> PTS konsekwentnie protestowało; zob. *Złe prawo trzeba zmieniać*, list Przewodniczącego PTS w „Rzeczpospolitej” 16 V 1997.

poparcia dla konstytucji.<sup>32</sup> Po referendum okazało się, że niewiele brakowało, aby konstytucja nie została zatwierdzona, a żadna ze stron sporu o konstytucję nie była tego świadoma; Marianowi Krzaklewskiemu, liderowi Akcji Wyborczej Solidarność, który stał na czele protestu przeciw jej projektowi, zarzucano nawet, że zmarnował okazję. Dysfunkcyjny charakter embarga dla procesu politycznego był oczywisty: zwiększał on nieprzewidywalność i niepewność procesu politycznego ponad rozsądną miarę.

W czasie kampanii wyborczej do parlamentu w 1997 roku wprowadzić nikt nie złamał embargo sondażowego w sposób frontalny, ale „Gazeta Wyborcza” i „Rzeczpospolita” 19 września, a więc dwa dni przed dniem głosowania, znowu opublikowały wyniki sondaży, przedstawiając je jako prognozy, dozwolone prawem. Reakcja polityków była słaba. Leszek Balcerowicz, wówczas lider Unii Wolności powiedział w Polskim Radio, że prawa należy przestrzegać, zaś Marek Pol, polityk Unii Pracy, publikację „Gazety” nazwał „prowokacją”. Reakcji Państwowej Komisji Wyborczej nie dało się zauważyć. Prognozy okazały się trafne – prowadząca w sondażach AWS zwyciężyła. Wybory 1997 r. były trzecimi z rządu (1993, 1995, 1997), których rezultaty przewidziane przez sondaże na tyle dokładnie, że nie były zaskoczeniem ani dla polityków, ani dla opinii publicznej. Przyczyniło się to do wzrostu zaufania do sondaży, ale na zniesienie embargo trzeba było jeszcze poczekać.

Gdy w 1999 roku Sejm III kadencji, w którym większość miała koalicja Akcji Wyborczej Solidarność i Unii Wolności, podjął prace nad nowymi ordynacjami wyborczymi, sytuacja prawna była następująca: w wyborach parlamentarnych i referendum obowiązywało 12-dniowe embargo na sondaże, w wyborach samorządowych – wprowadzone w 1998 roku – embargo 7-dniowe, a wyborach prezydenckich obowiązywała tylko 1-dniowa „cisza wyborcza” i wyraźnego zakazu ogłaszania wyników sondaży nie było. Wniesione do Sejmu projekty nowelizacji prawa wyborczego zmierzały do ujednoczenia przepisów dotyczących publikacji sondaży. Okazało się jednak, że przywiązanie autorów projektów do idei zakazu ogłaszania wyników sondaży w okresie bezpośrednio poprzedzającym wybory jest nadzwyczaj silne. Poważne przecież wątpliwości dotyczące tego zakazu nie miały oczekiwanego wpływu na projektodawców. Przeciwnie, projektowane zmiany szły w odwrotnym kierunku! Ujednoczenie ordynacji miało polegać na utrzymaniu embarga 12-dniowego tam, gdzie było i wprowadzeniu go tam, gdzie

<sup>32</sup> Zob. OBOP, Opinie o konstytucji i referendum na początku maja; Dlaczego Polacy będą głosować za lub przeciw nowej konstytucji? komunikaty z badań, maj 1997; [www.tns-global.pl/archiwum](http://www.tns-global.pl/archiwum).

go (jeszcze) nie było<sup>33</sup>. Bardzo trudno jest ustalić, skąd wziął się ten pomysł, a to tym bardziej, że wkrótce okazało się, że nie popierają go nawet jego autorzy.

### ZNIESIENIE EMBARGA

Wydawało się, że sprawa zmierza w nieszczęsnym dla badaczy i wolności informacji kierunku. W Nadzwyczajnej Komisji powołanej przez Sejm do rozpatrzenia złożonych projektów ordynacji (kierowanej przez Mirosława Czecha z Unii Wolności) panował już jednak inny duch – *Zeitgeist*, duch czasu, który jest duchem wolności, a nie zakazów.

Będący podstawą prac Komisji poselski projekt nowelizacji Ustawy o wyborze prezydenta RP (druk sejmowy nr 1216) przewidywał rozciągnięcie na wybory prezydenckie 12-dniowego embarga z wyborów parlamentarnych. Problem ten, tym razem inaczej niż w 1992 roku, znalazł się w ręku ekspertów – prawników i socjologów, brali oni udział w pracach i posiedzeniach Komisji<sup>34</sup>. Także posłowie byli przygotowani merytorycznie do jego rozwiązania. Sejmowe Biuro Studiów i Ekspertyz przygotowało dla nich obszerną informację na temat regulacji dotyczących sondaży wyborczych w różnych krajach<sup>35</sup>. Otrzymali oni także dwie opinie prawne, napisane przez znanych konstytucjonalistów z Uniwersytetu Warszawskiego – prof. Stanisława Gebethnera i prof. Piotra Winczorka<sup>36</sup>.

Już na początku prac Komisji, prof. Gebethner oznajmił, streszczając swoją opinię pisemną: „Przyznaję, że kiedyś byłem za wprowadzeniem zakazu ogłaszania wyników sondaży przed wyborami. Zakazowi temu przeciwstawiali się natomiast socjologowie. [...] [W] koncepcji europejskiej - kontynentalnej - uważa się, że publikacja sondaży to wpływanie na decyzje wyborców, choć nie wiadomo, w jakim kierunku. Wobec tego wprowadzane są zakazy. Tak jest np. we Francji. Natomiast w USA dominuje zasada, że wolność człowieka oraz prawo człowieka do informacji muszą być w pełni respektowane. Należy także podkreślić, że wcześniejsze poglądy w Polsce były kształtowane na podstawie poprzednich przepisów konstytucyjnych. Od 17 października 1997 r. obowiązuje natomiast nowa Konstytucja RP, która w art. 54 ust. 1. stanowi, iż: „Każdemu zapewnia się

<sup>33</sup> Projekty dostępne są na stronie [www.sejm.gov.pl/archiwum/prace](http://www.sejm.gov.pl/archiwum/prace).

<sup>34</sup> Ekspertem, wydelegowanym do Komisji przez klub SLD był prof. Stanisław Gebethner, a przez klub AWS – dr Tomasz Żukowski

<sup>35</sup> Nie udało się, niestety, odnaleźć tego opracowania.

<sup>36</sup> Teksty tych opinii stanowią załączniki do protokołów Komisji Nadzwyczajnej, dostępnych w archiwum Sejmu, t. 1, k. 164-165 i 182-188; publicystyczną wersję opinii prof. Winczorka jest jego artykuł *Dostęp do informacji, ordynacja i konstytucja*, „Rzeczpospolita” 18-19 XII 1999.

wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji”. Ponadto ust. 2 wprowadza zakaz cenzury prewencyjnej. Uważam więc, że utrzymywanie zakazu publikowania sondaży przedwyborczych, jak i wprowadzenie tego zakazu do ustawy o wyborze Prezydenta RP może być uznane za sprzeczne z konstytucją. Jest to bowiem ograniczenie pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. [...] [Z]a uchynieniem tego zakazu [...] przemawia także to, że w praktyce zakaz ten nie jest skuteczny. [...] Oznacza to również, że władza nie jest w stanie wymusić respektowania prawa”. Ekspert opowiedział się natomiast za zakazem ogłaszania w dniu wyborów wyników *exit-polls*.

Napisana przez prof. Winczorka i przedstawiona w stosownej podkomisji „opinia w sprawie zgodności z Konstytucją” ograniczeń w publikacji sondaży wyborczych, prowadziła do tych samych konkluzji: „Wprowadzenie zakazów publikacji wyników sondaży dotyczących preferencji wyborczych obywateli [...] jest od strony faktycznej słabo uzasadnione. Od strony konstytucyjnej jest ono uzasadnione jeszcze słabiej. Można nawet powiedzieć, że brak jest na jego rzecz przekonujących argumentów prawnych, natomiast przeciw niemu przemawiają względy konstytucyjne o zasadniczym znaczeniu”. Spośród wielu argumentów, podnoszonych już i nowych, szczególne wrażenie mogła zrobić teza następująca: Ponieważ zakaz nie dotyczy *przeprowadzania* sondaży, a niektóre komitety wyborcze są w stanie zamówić badania dla swego wyłącznego użytku, powstaje prawem dopuszczona – a niekonstytucyjna! – nierówność w dostępie do informacji: komitety dysponują informacją, która jest utajniana przed najważniejszą częścią uczestników procesu wyborczego, to jest przed obywatelami; zniesienie przeszkód prawnych w dostępie do informacji dotyczącej procesu wyborczego zwiększa racjonalność wyboru dokonywanego przez naród, konstytucyjny podmiot władzy suwerennej. I ten argument: Ustawowe ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw, a więc także prawa pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, jest możliwe jedynie wówczas, gdy konstytucja pozwala na to *expressis verbis* – „tam zaś gdzie brak takiego dozwolenia, nie można ograniczeń tych wprowadzić nawet ustawą”.

Z prawnymi argumentami o niekonstytucyjności zakazów publikacji wiele nie dyskutowano, a całą dyskusję nad sondażami i ich zakazami prowadzono w zupełnie inny sposób, na innym poziomie i przy pomocy innych argumentów niż w 1993 roku, gdy wydłużano embargo z 7 na 12 dni<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> „Biuletyn Informacyjny”, Kancelaria Sejmu, Nr 2187 i 2427/III kad., posiedzenia w dn. 17.11.1999 i 19.01.2000; protokoły są dostępne także na stronie [www.sejm.gov.pl/archiwum/komisje](http://www.sejm.gov.pl/archiwum/komisje).

1. Teraz embargo nikt nie bronił, a dyskusja nie miała charakteru kontrowersyjnego. Różnice poglądów między posłami nie były związane z ich poglądami politycznymi i przynależnością klubową. Dyskusja była szukaniem dobrego rozwiązania, a znalezione rozwiązanie przyjęto prawie jednogłośnie.

2. Posłowie nie kwestionowali wartości badań i nie przeciwstawiali im własnych doświadczeń i wrażeń. Przeciwnie, odwoływali się do wyników badań, chcieli wręcz wydać się kompetentnymi w tych sprawach. Dyskusja nad wpływem wyników sondaży na głosowanie przypominała seminarium uniwersyteckie. Gdy ekspert powiedział, że „według amerykańskich psychologów polityki, nie da się ustalić co się dzieje między dniem udzielenia odpowiedzi na ankietę, a decyzją przy urnie wyborczej; jest to zjawisko chyba niewykrywalne”, to poseł, socjolog uniwersytecki, zauważył, że wbrew temu, co mówił ekspert, „istnieją amerykańskie wyniki badań na temat kreatywnej roli sondaży Instytutu Gallupa”; „nie będę streszczał książek na ten temat, które są mi znane” – dorzucił od niechcenia.

3. Mimo dosyć dobrego poinformowania w sprawie, posłowie uznawali, że ich własna wiedza nie wystarcza i trzeba zwrócić się do specjalistów od zachowań i badań wyborczych. Jeden z posłów, choć socjolog z wykształcenia, swoją wiedzę uznał za „zdezaktualizowaną” i wnioskował o zamówienie profesjonalnej ekspertyzy na temat wpływu sondaży. Inny powiedział, że „panuje przekonanie, że sondaże mają wpływ na wyniki wyborów, ale nikt nie wie, jaki to wpływ” i także wyraził chęć dowiedzenia się od badaczy, w jakiej fazie kampanii wyniki sondaży oddziałują na wyborców. Ciekawość posłów została zaspokojona – otrzymali oni solidną pracę zespołu Polskiego Generalnego Studium Wyborczego „Wpływ ogłaszania sondaży na decyzje wyborców w świetle badań empirycznych”<sup>38</sup>. W swoich konkluzjach analiza zwracała uwagę na proces uczenia się przez obywateli racjonalnych decyzji wyborczych i na konieczność zapewnienia im nieograniczonego dostępu do rzetelnej informacji. Posłowie mogli się dowiedzieć, że „ustawodawca pozbawiający obywatela dostępu do jednego z istotniejszych źródeł wiedzy o rzeczywistości politycznej, wzmacnia siły chaosu i nieodpowiedzialności”.

W wyniku dyskusji Komisja rekomendowała Sejmowi, by do Ustawy o wyborze prezydenta – wbrew projektowi – wprowadzić zapis, że „*Na 24 godziny przed dniem wyborów aż do zakończenia głosowania zabrania się podawania do wiadomości publicznej wyników przedwyborczych badań (sondaży) opinii pu-*

<sup>38</sup> Ekspertyza została przygotowana pod kierunkiem dra Radosława Markowskiego; stanowi załącznik do protokołów Komisji Nadzwyczajnej, dostępnych w archiwum Sejmu, t. 1, k. 280-303; Komisja otrzymała także stanowisku ZG PTS w sprawie embargo, tekst w „Informacja Bieżąca PTS” 2000 nr 61.



blicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych i wyników wyborów oraz wyników sondaży wyborczych przeprowadzonych w dniu głosowania”. Komisja dyskutowała, czy powinno się wprowadzać jakiegokolwiek ograniczenia, przyjęto ostatecznie termin 24 godziny „kierując się zdrowym rozsądkiem” i pragnąc pozostawić „trochę wolnej przestrzeni dla podjęcia decyzji przez obywatela”. Postanowiono też, że w tym czasie nie (a nie jak dotychczas w czasie 36 godzin) nie wolno prowadzić kampanii wyborczej. Wyraźne wskazanie, że w ostatnim dniu przed wyborami i w dniu wyborów „zabrania się” podawania do wiadomości publicznej wyników sondaży (a nie tylko, że „nie można prowadzić kampanii wyborczej”) – poprawiało jakość prawa: usuwało istniejącą dotychczas niejasność w tym względzie.

Takie zapisy znalazły się w uchwalonej 28 kwietnia 2000 roku nowelizacji Ustawy o wyborze prezydenta RP<sup>39</sup>. Waga prawnych argumentów o niezgodności zakazów publikowania wyników sondaży z Konstytucją, uzupełnionych bogatą argumentacją socjologiczną oraz konieczność nadania spójności ordynacjom do wszystkich rodzajów wyborów sprawiły, że zniesienie 12-dniowego embarga w znowelizowanej ordynacji wyborczej do parlamentu było już tylko kwestią czasu.

Dyskusja nad zakazem publikacji sondaży przed wyborami parlamentarnymi, choć prowadzona przez posłów wręcz przerzucających się argumentami socjologicznymi<sup>40</sup>, w ocenie przewodniczącego Komisji, „nie przyniosła niczego zasadniczo nowego”. To, że jest to zakaz niezgodny z Konstytucją i martwy było rzeczą przesądzoną. W dyskusji pojawiły się jednak nowe wątki:

1. Wskazano, że wobec rozwoju Internetu i telewizji satelitarnej egzekwowanie tego zakazu będzie coraz trudniejsze, że zakaz ten w praktyce będzie dotyczył tylko gazet drukowanych w Polsce i mediów elektronicznych nadających z terytorium Polski, natomiast nie dosięgnie telewizji satelitarnej odbieranej w Polsce, ale działającej poza ustawodawstwem polskim, co będzie oznaczać dyskryminację mediów działających w Polsce.

2. Argumentowano za całkowitym zniesieniem zakazu publikowania wyników sondaży, tzn. za dopuszczeniem do publikowania wyników sondaży także w przeddzień wyborów (w wyborach prezydenckich zostało to *expressis verbis* zakazane), a nawet za dopuszczeniem do publikowania cząstkowych wyników *exit-polls* w dniu wyborów. Argumenty były takie same jak za skróceniem em-

<sup>39</sup> „Dz. U. RP” 2000 nr 43 poz. 488.

<sup>40</sup> Biuletyn Informacyjny”, Kancelaria Sejmu, Nr 3027 i 3292/III kad., posiedzenia w dn. 12.07.2000 i 11.10.2000; także [www.sejm.gov.pl/archiwum/komisje](http://www.sejm.gov.pl/archiwum/komisje).

barga 12-dniowego do jednodniowego: niekonstytucyjne ograniczenie prawa obywateli do informacji, brak dowodów znaczącego wpływu wyników sondaży na preferencje wyborcze, trudność określenia kierunku tego wpływu na różne kategorie wyborców; „nawet jeśli [wyborcy tuż przed głosowaniem] zmieniają swoje preferencje, to jest to ich prawo” – powiedział jeden z posłów.

Uznano jednak, że te propozycje idą za daleko. Zgoda na bieżące publikowanie wyników *exit-polls* byłaby czymś wyjątkowym na świecie (zakaz taki istnieje „nawet w Stanach Zjednoczonych, które są bardzo liberalne, jeśli chodzi o sondaże”). Wiedza o częściowych wynikach wyborów mogłaby wpłynąć na wyborców „nastawionych skrajnie oportunistycznie”. Trzeba liczyć się ze niewystarczającym „profesjonalizmem firm badawczych” i „dokładnością sondaży” oraz możliwością „tworzenia mistyfikacji czy świadomym podawaniu mylnych wyników sondaży”. Zwracano uwagę, że zakaz publikacji wyników w przeddzień wyborów „sprawdził się znakomicie w kampanii prezydenckiej” i że dopuszczenie do natychmiastowej publikacji wyników *exit-polls* „byłoby decyzją bezprecedensową o zgoła nieprzewidywalnych skutkach dla procesu wyborczego”.

Komisja jednogłośnie Komisja rekomendowała Sejmowi zapis, analogiczny do odpowiedniego artykułu w Ustawie o wyborze prezydenta. W efekcie, w uchwalonej 12 kwietnia 2001 roku nowej Ordynacji wyborczej do parlamentu<sup>41</sup> znalazł się artykuł 86, który stanowi, że „Od zakończenia kampanii wyborczej aż do zakończenia głosowania zabronione jest podawanie do wiadomości publicznej wyników przedwyborczych badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych i wyniku wyborów”; kampania wyborcza ulega zakończeniu na 24 godziny przed dniem wyborów. W ordynacji znalazł się jeszcze jeden artykuł dotyczący publikowania wyników sondaży, został on także przeniesiony z Ustawy o wyborze prezydenta RP. Jest to art. 219: „Kto podaje do wiadomości publicznej wyniki przedwyborczych badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych i wyniku wyborów z naruszeniem zakazu, o którym mowa w art. 86, podlega grzywnie od 500 000 do 1 000 000 złotych”. Wprawdzie Senat uchwalił poprawkę o embargo 7-dniowym, ale Sejm ją odrzucił.

W ten sposób z polskiego prawa wyborczego zniknęło 12-dniowe embargo na sondaże wyborcze. Polska przestała być krajem o jednej z najsurowszych, a stała się krajem o jednej z najbardziej przyjaznych dla badaczy regulacji sondaży wyborczych. Warto dodać, że zachowany zakaz publikacji sondaży w ostatnim dniu przed wyborami jest w Polsce akceptowany przez badaczy opinii. Nie

<sup>41</sup> „Dz. U. RP” 2001 nr 46 poz. 499.

postrzegają go jako wyjątkowego ograniczenia, lecz raczej jako uzupełnienie ogólnych regulacji dotyczących kampanii wyborczej, która kończy się na dzień przed wyborami; nakazana „cisza sondażowa” jest fragmentem „ciszy wyborczej”. Wyjątkowa jest tylko tak wysoka kara za złamanie „ciszy sondażowej”, agitacja w ostatnim dniu przed wyborami zagrożona jest „karą grzywny” bez podanej dolnej granicy.

Pod rządami uchwalonych w 2000 i 2001 roku ordynacji już dwa razy odbyły się w Polsce wybory prezydenckie (2000, 2005) i wybory do parlamentu (2001, 2005) oraz odbyło się referendum w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (2003). Dzięki prowadzonym i publikowanym już bez prawnych ograniczeń wynikom sondaży po raz pierwszy zarówno politycy, jak i publiczność polityczna mogli śledzić aż do przedwyborczego piątku dynamikę preferencji w wyborach parlamentarnych i podejmować decyzje, które uważali za właściwe. Nie było żadnego powodu, by jakaś gazeta, jak bywało przedtem, publikowała informacje sondażowe w przeddzień wyborów – tym razem „cisza sondażowa” była absolutna, a groźba rujnującej kary powstrzymywała gazety nawet od chęci jej zakłócania.

Z perspektywy tego artykułu szczególnie interesujące było referendum akcesyjne, pierwsze powszechne głosowanie przeprowadzone w dwóch dniach, w sobotę i niedzielę 7 i 8 czerwca 2003 roku. W tym głosowaniu krytyczne znaczenie miała frekwencja. Ustawa z 14 marca 2003 roku o referendum ogólnokrajowym ustanowiła 50 proc. kworum (w referendum konstytucyjnym w 1997 roku kworum nie obowiązywało). Sondaże wskazywały jednak, że 50 proc. frekwencji nie można być pewnym i ważność referendum jest zagrożona. Wobec tego 10 maja 2003 roku Sejm zmienił uchwaloną dopiero co ustawę i dopuścił ogłoszenie po pierwszym dniu głosowania oficjalnych danych o frekwencji<sup>42</sup> Frekwencja wyniosła ledwie 18 proc. Informacja ta zapewne wpłynęła na obywateli; zmobilizowała też osoby publiczne i media do podjęcia agitacji na rzecz udziału w referendum. Końcowa frekwencja wyniosła 59% (77 proc. głosowało „za”, a 23% – „przeciw”) – pozytywny wynik referendum był wiążący. Ogłoszenie w trakcie głosowania częściowych danych o frekwencji było sprzeczne z duchem dotychczasowego prawa, które zakazuje ogłaszania w dniu głosowania danych o frekwencji („zachowaniach wyborczych”) przed zakończeniem głosowania, nie mówiąc już o agitacji na rzecz udziału w głosowaniu. Innowacja ta była wymuszona przez okoliczności, ale była też fragmentem procesu liberalizacji prawa

<sup>42</sup> „Dz.U. RP” 2003 nr 85 poz. 782 i nr 57 poz. 507.

wyborczego w kwestiach związanych z ogłaszaniem informacji o zachowaniach wyborców przed zakończeniem głosowania.

W obu kampaniach wyborczych 2005 roku sondaże publikowano i wykorzystywano intensywniej niż kiedykolwiek i wyjątkowo ostro je też atakowano. Sondaże są zwykle krytykowane przez polityków, którzy przegrali – tym razem znalazły się w ogniu gwałtownej, ale krótkotrwałej krytyki polityków, którzy wygrali<sup>43</sup>. Jest jednak rzeczą charakterystyczną, że nikt z krytyków nie postulował przywrócenia zakazów publikacji wyników sondaży przedwyborczych. Nie zrobiła tego nawet Liga Polskich Rodzin, która złożyła w Sejmie projekt ustawy o powołaniu przy Państwowej Komisji Wyborczej Narodowego Ośrodka Badania Opinii Społecznej, a ustawa ta miałaby dawać PKW i NOBOS prawo do kontroli badań innych ośrodków i zakazywania „przeprowadzania lub publikowania badań [...] przez okres 4 lat” tym ośrodkom, których wyniki „rażąco” odbiegają od wyników wyborów!<sup>44</sup>. Ogromna dynamika obu kampanii politycznych, fluktuacje i przesunięcia preferencji wyborców, i wreszcie wywalczone w ostatnich dniach zwycięstwa Prawa i Sprawiedliwości oraz Lecha Kaczyńskiego - dopuszczane, ale generalnie nie przewidziane przez sondaże - są najlepszym argumentem za słuszością prawa, które zezwala na publikację wyników sondaży aż do przedostatniego dnia przed wyborami.

## WNIOSKI

Historia opowiedziana w tym artykule może być podstawą różnych wniosków. Niektóre dotyczyć mogłyby procesu stanowienia prawa przez Sejm, a inne – historii badań przedwyborczych w Polsce. Najważniejsze w tym miejscu będą jednak wnioski dotyczące zmian i warunków, które przyczyniły się do sukcesu walki o wolność sondaży wyborczych:

Pierwszym z nich jest *rozwój badań przedwyborczych i wzrost ich poziomu profesjonalnego*. Kolejne trafne przewidywania zwiększały zaufanie do sondaży wśród polityków, elit medialnych i publiczności. Istotne, że była to seria udanych

<sup>43</sup> Na ten temat zob. K. D o j w a, *Kampania wyborcza a sondaże*, „Dziś. Przegląd Społeczny” 2005 nr 12, fragm. „Fatalna pomyłka badaczy?”. Krytyce sondaży wiele miejsca poświęcił sam prezydent-elekt w krótkiej rozmowie z „Rzeczpospolitą”, *Byłem bardziej wyrazisty*, opublikowanej 24.10.2005 r., nazajutrz po wyborach.

<sup>44</sup> [www.lpr.pl](http://www.lpr.pl) Projekt przesłano do Sejmu 22 XI 2005 roku, ale był on przygotowany (i skrytykowany w mediach) już w 2004 roku; zob. też A. Sulek, *O badaniu i „kreowaniu” opinii publicznej*, [w:] P. Żuk (red.), *Media i władza. Demokracja, wolność przekazu i publiczna debata w warunkach globalizacji mediów*, Warszawa: Scholar 2006.

predykcji i, że choć krótka, objęła ona różne rodzaje wyborów (parlamentarne i prezydenckie) i wyborcze zwycięstwa różnych partii, prawicowych i lewicowych. Nie można więc było powiedzieć, że trafne przewidywania były sprawą przypadku, a zwolennicy embarga tracili argument, że sondaże i publikowanie wyników są sposobem manipulatorskiego wpływu na decyzje wyborców.

Drugim jest *postęp w publicznym rozumieniu badań sondażowych*, który obejmuje także polityków tworzących prawo. W ciągu ostatnich kilkunastu w Polsce rozwinęły się nie tylko badania wyborcze, ale także wzrosło także rozumienie ich charakteru, a duży w tym udział ma działalność edukacyjna w mediach prowadzona przez socjologów i badaczy opinii. Nie słyszy się już na przykład, że sondaże są mało warte, gdyż realizowane są na tylko 1000-osobowej próbie. Dostrzega się także, że wpływ wyników sondaży na preferencje wyborców jest bardzo złożony i nie można go sprowadzać do orientowania się wyborców na sondażowych liderów.

Trzecim jest *rosnące zapotrzebowanie na informacje sondażowe ze strony polityków*. W kampaniach wyborczych pragną oni monitorować opinię publiczną i preferencje elektoratu do ostatnich dni przed wyborami, nie chcą być zaskakiwani wynikami wyborów. Skoro sami potrzebują takiej informacji, nie mogą równocześnie odmawiać jej opinii publicznej.

Czwartym jest *depolityzacja dyskusji o sondażach*, sprowadzenie jej na grunt faktów i argumentów socjologicznych, prawnych i aksjologicznych. Taka depolityzacja stała się możliwa dzięki temu, że w okresie obowiązywania embarga prawie wszystkie większe partie mogły się przekonać, że ich sukcesy wyborcze były przewidywane przez sondaże, i że sondaże nie „sprzyjają” żadnym wybranym partiom.

Piątym jest *uprawomocnienie się dotychczasowych i pojawienie się nowych praw obywatelskich*, w szczególności zasady wolności mediów i prawa obywateli do informacji, w tym do znajomości społeczeństwa, w którym żyją. Umieszczenie w nowej konstytucji zapisu o prawie do wyrażania i rozpowszechniania informacji przesądziło o losie embarga na sondaże przedwyborcze.

Szóstym jest *rosnąca, wraz z rozwojem technologii komunikacyjnych, trudność egzekwowania zakazów*; ta nowa trudność ta nakłada się na istniejące problemy z mediami, które łatwo nauczyły się obchodzić zakaz ogłaszania wyników sondaży.

Siódmym jest *aktywność profesjonalnych organizacji i indywidualnych badaczy społecznych*. W Polsce socjologowie jako pierwsi dostrzegli problem embarga sondażowego, podjęli jego publiczną krytykę i poprzez media i wystą-

pienia do władz przez kilka lat bezustannie dopominali się o jego zniesienie, oraz dostarczali teoretycznych i empirycznych argumentów przeciwnikom embarga.

Generalnie zatem, w dłuższej perspektywie los zakazów publikowania wyników sondaży przedwyborczych w dużym stopniu zależy od badaczy samych.

*Artykuł ten ukazuje się równoległe w „International Journal of Public Opinion Research”.*

*Sławomir Nowotny, który był, tak jak autor, konsekwentnym krytykiem ograniczeń wolności publikowania sondaży, zechce przyjąć podziękowania za wnikliwe uwagi do wcześniejszej wersji tego tekstu.*

*Antoni Sulek*  
Uniwersytet Warszawski

THE STRUGGLE FOR THE FREEDOM TO PUBLISH ELECTION POLL  
RESULTS IN POLAND

(Summary)

Poland is a country that in 2001 abolished the severe legal restrictions on the publication of election polls existing since 1991. This article presents the history of these restrictions – why they were introduced and then abolished, how they functioned throughout the years causing disputes and finally what led to their abolition. A description of the case of Poland reveals the general problems that are related to the introduction of restrictions on publishing opinion poll results in democratic societies and highlights arguments that have led to abolition of these restrictions. This article may be useful for opinion researchers in various countries where such restrictions still exist or where they are being introduced or exacerbated.