

Bartłomiej Michalak¹

Czy polski model ciszy wyborczej wymaga zmiany?

Słowa kluczowe: cisza wyborcza, cisza referendalna, cisza sondażowa, kodeks wyborczy.

Keywords: election silence, referendum silence, poll silence, electoral code.

Streszczenie

Instytucja ciszy wyborczej i zakres jej obowiązywania budzi spory i kontrowersje od lat. Zwolennicy tego rozwiązania podkreślają jej uspokajający i antyperswazyjny charakter. Przeciwni wskazują na notoryczne łamanie jej zakazów, przede wszystkim w internecie. Tymczasem instytucja ciszy wyborczej ma swój polityczny i społeczny sens a niedoskonałość regulacji prawnej nie musi wcale podważać zasadności jej funkcjonowania. Celem artykułu jest analiza rozwiązań prawnych stosowanych na świecie i składających się na różne modele instytucji ciszy wyborczej. Ich porównanie pozwoli na zidentyfikowanie rozwiązań uniwersalnych oraz wskaże na obszary wymagające zmiany.

Summary

Does the Polish model of election silence need a change?

The institution of election silence as well as its scope has been a subject of debates and controversies for years. Supporters of election silence underline its moderating and anti-coaxing character. The opponents point to inveterate breaching of its rules, particularly on the Internet. For all that, the institution of election silence serves some political and

¹ Autor jest doktorem habilitowanym w Katedrze Teorii Polityki Wydziału Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. E-mail: Bartłomiej.Michalak@umk.pl.

social purposes and imperfections of its execution do not have to perforce undermine its merits. The aim of the present paper is to analyse legal solutions concerning election silence that have been implemented around the world and that constitute sundry models of this institution. Comparing them allows for identifying universal solutions and areas worth reforming.

✱

Cisza wyborcza należy do jednych z najbardziej kontrowersyjnych elementów prawa wyborczego i co pewien czas – z reguły pod koniec i po zakończeniu wyborów – pojawiają się wątpliwości i pytania co do jej sensowności oraz najbardziej jaskrawe przykłady obejść i naruszeń. Celem tego artykułu jest zidentyfikowanie istoty, zakresu i funkcji realizowanych przez ciszę wyborczą na podstawie analizy rozwiązań prawnych stosowanych w Polsce i innych państwach. W ten sposób będzie można zbudować ponadjednostkowy wzorzec tej instytucji a następnie odnieść go do modelu stosowanego w Polsce. Analizując odstępstwa i podobieństwa pomiędzy tymi modelami możliwe stanie się zidentyfikowanie obszarów potencjalnych zmian, których wprowadzenie nie naruszy istoty i funkcji realizowanych przy pomocy ciszy wyborczej a pozwoli na wyeliminowanie najpoważniejszych jej mankamentów.

Istota i cele ciszy wyborczej

Najczęściej pod pojęciem ciszy wyborczej rozumie się określony przez prawo wyborcze czas rozpoczynający się przed dniem głosowania – wtedy nazywana bywa również ciszą przedwyborczą – lub w momencie jego rozpoczęcia i trwający podczas głosowania, aż do jego zakończenia². W tym okresie zakazane są jakiegokolwiek formy agitacji wyborczej (np. organizowanie pochodów, zgromadzeń, manifestacji, wygłaszanie przemówień, rozdawanie ulotek i gadżetów reklamowych, prowadzenie dyskusji czy debat itp.) mające na celu

² B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 20.

zachęcanie i mobilizowanie (lub zniechęcanie i demobilizowanie) pewnych osób, grup a nawet całego społeczeństwa do określonego zachowania wyborczego polegającego na poparciu lub zmianie poparcia w stosunku do konkretnej opcji politycznej podczas głosowania.

Stworzenie obywatelom możliwości do spokojnego przemyślenia swojej decyzji wyborczej w atmosferze wolnej od perswazyjnego nacisku kampanii oraz sugestii i nacisków społecznych tworzonych (świadomie lub nieświadomie) przez publikowanie przedwyborczych badań opinii publicznej jest niewątpliwie najważniejszym i bezpośrednim celem ciszy wyborczej. Daje on sposobność uwolnienia się od dominującego przekazu reklamowego bombardującego wyborcę ze wszystkich stron podczas trwania kampanii wyborczej. Uzasadnionym wydaje się zatem twierdzenie, że po okresie intensywnej prezentacji i perswazji – czasami nachalnej, a nawet agresywnej – powinien nastąpić okres umożliwiający jednostce dokonanie spokojnej analizy i oceny poszczególnych propozycji politycznych oraz czas na wypracowanie i podjęcie ostatecznej decyzji wyborczej. Jeśli decyzja ta ma być przemyślana a jej skutki mają znaczenie nie tylko dla samych jednostek, ale również, a w zasadzie przede wszystkim, dla całej wspólnoty politycznej (bo decyduje o jej przyszłości), to naturalnym oczekiwaniem jest to, aby nie była ona podejmowana pochopnie, bez przemyślenia oraz wyłącznie w oparciu o informacje pozyskane w warunkach silnej presji związanej z wysoką intensywnością rywalizacji politycznej w okresie bezpośrednio poprzedzającym wybory³.

Z drugiej strony zasadnie argumentuje się, że jednostka w procesie wypracowywania decyzji wyborczych podlega całej masie, zewnętrznych względem niej, czynników i nacisków takich jak: przynależność do określonych grup społecznych, miejsce zajmowane w strukturze społecznej, krzyżowanie się presji i oczekiwań społecznych itd. Podważa się też często założenie o racjonalności jednostek jako nieznajdujące potwierdzenia empirycznego. Ludzie dążą raczej do racjonalizacji swojego postępowania aniżeli postępują w sposób zgodny z racjonalnym modelem decyzyjnym. Co więcej, bardzo wielu wyborców cechuje zasadniczo niski poziom kompetencji politycznych,

³ A. Frydrych, B. Michalak, M. Sobczyk, *Zagadnienia prawnej regulacji ciszy wyborczej i dopuszczalności prowadzenia w okresie ciszy wyborczej kampanii społecznej na rzecz podwyższenia partycypacji wyborczej*, [w:] *Prawo wyborcze: analizy, interpretacje, rekomendacje*, red. J. Zbieranek, Warszawa 2009, s. 18–19.

co utrudnia jeśli nawet całkowicie uniemożliwia podjęcie w pełni racjonalnej decyzji. W tej sytuacji kluczowe w kształtowaniu decyzji wyborczych stają się inne czynniki. Współcześnie są to przede wszystkim wszelkiego rodzaju narzędzia wpływu i perswazji wykorzystywane przez marketing polityczny przede wszystkim za pośrednictwem mediów masowego przekazu. Również ten antyracjonalny paradygmat uzasadnia konieczność stosowania ciszy wyborczej, jako okresu służącego nie tyle wypracowaniu racjonalnej decyzji przez wyborcę, co uspokojeniu emocji rozbudzonych podczas kampanii wyborczej, zniwelowaniu znanego w psychologii społecznej efektu świeżości (polegającego na lepszym zapamiętywaniu i przyswajaniu informacji prezentowanych pod koniec procesu komunikacyjnego) oraz stworzeniu warunków do podjęcia decyzji „na spokojnie”, a nie pod wpływem chwilowych emocji. Do tego potrzebny jest pewien „czas spokoju”, w którym rywalizacja polityczna ulega zawieszeniu a jednostka ma możliwość dokonania swobodnego wyboru, wolnego od zbędnego „szumu informacyjnego” i nacisków perswazyjnych mogących zakłócać i wpływać na jej proces decyzyjny.

Okres ciszy wyborczej służy także samym partiom i kandydatom do obniżenia poziomu zaangażowania i rywalizacji politycznej, która zarówno od strony psychologicznej, jak i politycznej jest dla osób startujących w wyborach bardzo wyczerpująca i kosztowna, zwłaszcza pod sam koniec kampanii wyborczej. Wreszcie cisza wyborcza może być postrzegana jako ważny dla demokracji rytuał polityczny umożliwiający „odpowiednie” przygotowanie się zarówno kandydatów, jak i wyborców do najważniejszego momentu każdej elekcji, jakim jest akt głosowania. Poprzedza go swego rodzaju okres „wyczekiwania” pomiędzy zakończoną dopiero bezpośrednią rywalizacją wyborczą kandydatów a „ujawnieniem” decyzji wyborców. W ten sposób służy zarówno „wyciszeniu”, „uspokojeniu” kandydatów i wyborców, jak również podkreśla wagę i wyjątkowość tego rozstrzygnięcia⁴.

W literaturze prawnokonstytucyjnej wskazuje się często, że cisza wyborcza przyczynia się również do pełniejszej realizacji zasady wolnych wyborów⁵. Nawet zdaniem konstytucjonalistów podkreślających prymat wolności słowa nad zasadą wolnych wyborów, krótkotrwała cisza wyborcza nie równa się

⁴ Ibidem, s. 19.

⁵ J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 283.

przecież ograniczeniu wolności słowa urzeczywistnianej przez odpowiednio długi czas prowadzenia kampanii wyborczej⁶.

Zakaz prowadzenia kampanii wyborczych stwarza również zabezpieczenie przed stosowaniem moralnie nagannych metod oddziaływania na wyborców w trakcie głosowania i bezpośrednio przed nim⁷. Daje też szansę zakończenia, wszczętych w trybie wyborczym, postępowań sądowych dotyczących upowszechniania nieprawdziwych informacji o kandydatach, a więc również ich publicznego oczyszczenia jeszcze zanim rozpocznie się głosowanie⁸.

Warto podkreślić, że badania opinii publicznej pokazują, iż Polacy raczej pozytywnie postrzegają ciszę wyborczą i są jej zwolennikami. W badaniu przeprowadzonym przez Millward Brown SMG/KRC w 2010 r. na temat zwyczajów wyborczych Polaków, zdecydowana większość ankietowanych (59%) stwierdziła, że cisza wyborcza jest potrzebna. Mniejszość (34%) była odmiennego zdania⁹. Podobne wyniki ujawniło badanie przeprowadzone w 2014 r. przez Centrum Badania Opinii Publicznej we współpracy z Centrum Studiów Wyborczych UMK na liczącej 1028 osób próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski. 60% badanych wskazało, że powinna ona być zachowana w obecnym kształcie, 7% chciało jej skrócenia, natomiast 5% wydłużona. Co ważne, opinie o ciszy wyborczej są podobne w poszczególnych grupach wiekowych, a więc również wśród osób młodych. Ogółem rozwiązanie to popierało w 2014 r. 72% ankietowanych, a tylko 18% badanych chciałoby jego likwidacji¹⁰.

Aspekty ciszy wyborczej

Chociaż pojęcie ciszy wyborczej i jej cele nie są z reguły przedmiotem sporu, to jednak jej formy i zakres regulacji przybierają zróżnicowaną postać. Ana-

⁶ Zob. G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 187.

⁷ Ibidem, s. 186–187.

⁸ M.M. Wiszowaty, *Instytucja ciszy wyborczej. Geneza, regulacja prawna, ratio existendi*, „Studia Wyborcze” 2012, t. 14, s. 31.

⁹ M. Zaborski, *Strażnik demokracji czy relikwiarz przeszłości? Dyskusje nad zasadnością stosowania ciszy wyborczej*, „Political Preferences” 2013, nr 7, s. 40.

¹⁰ J. Zbieranek, B. Roguska, *Polacy o proponowanych zmianach w prawie wyborczym*, „Komunikat z Badań CBOS” 2004, nr 65, s. 8.

lizując szczegółowe rozwiązania – tak w Polsce, jak i na świecie – składające się na ciszę wyborczą można wyróżnić kilka jej aspektów, które decydują o jej normatywnej odmienności. Są one następujące:

- aspekt podmiotowy – odnoszący się do adresatów tej regulacji, czyli kręgu podmiotów, którzy podlegają obowiązkowi przestrzegania ciszy wyborczej;
- aspekt przedmiotowy – związany z zakresem regulacji, czyli konkretnymi działaniami i sytuacjami zakazanymi w czasie trwania ciszy wyborczej;
- aspekt czasowy – związany z okresem, od którego rozpoczyna się cisza wyborcza do momentu jej zakończenia;
- aspekt terytorialny – odnoszący się do miejsc, w których cisza wyborcza obowiązuje;
- aspekt karny – obejmujący rodzaj dolegliwości (sankcji) za jej nieprzebranie.

W aspekcie podmiotowym zakazy wynikające z ciszy wyborczej odnoszą się zarówno do podmiotów rywalizacji politycznej (kandydatów, partii politycznych, komitetów i sztabów wyborczych), mediów, jak i wyborców. W praktyce rozciągają się więc na wszystkich, jest tak również w Polsce. Jednak w Bośni i Hercegowinie ustawodawca zakazał angażowania się w „publiczną działalność polityczną” w okresie ciszy wyborczej „tylko” partiom politycznym, koalicjom partii, listom kandydatów niezależnych i samym kandydatom¹¹.

Biorąc z kolei pod uwagę przedmiotowy zakres ciszy wyborczej należy zauważyć, że właśnie w tym aspekcie występuje największa różnorodność rozwiązań związana z reguły ze specyfiką i szczegółowymi funkcjami jakie ma ona w danym państwie realizować. Najczęstszym obostrzeniem jest zakaz prowadzenia agitacji wyborczej bezpośrednio w przestrzeni publicznej. Chodzi więc o organizowanie i odbywanie przeróżnych form spotkań z wyborcami (wiece, marsze, zgromadzenia, manifestacje itd.), dystrybuowanie materiałów promocyjnych (np. odtwarzanie spotów wyborczych, rozdawanie ulotek i gadżetów reklamowych, eksponowanie bannerów, plakatów itp.), wygłaszanie przemówień itd. Dwa ostatnie działania mogą się również odbywać za pośrednictwem środków masowego przekazu, których zakres, a często również i siła oddziaływania są znacznie większe niż bezpośrednie, „fi-

¹¹ M.M. Wiszowaty, op.cit., s. 12–13.

zyczne” formy oddziaływania na wyborców. Z tego powodu cisza wyborcza często rozciąga się dodatkowo na mass media. Zakazy wynikające z ciszy wyborczej mogą więc obejmować media tradycyjne (telewizja, radio, prasa), nowe media (różne formy komunikacji dostępnej za pośrednictwem sieci Internet), a nawet telefonię komórkową. Za przykład ponownie niech posłuży Bośnia i Hercegowina, gdzie zakres niedozwolonych działań dotyka wszystkich (tak krajowe, jak i zagraniczne) kanałów obiegu informacji. Podobnie zakazy obowiązują we Francji czy Singapurze. Z drugiej strony można spotkać państwa, gdzie cisza wyborcza obejmuje zakaz prowadzenia kampanii wyborczej w przestrzeni publicznej, mediach tradycyjnych, a nawet przy wykorzystaniu głośników i megafonów. Milczy jednak w kwestii internetu i telefonii komórkowej¹².

Analizując przedmiotowy zakres ciszy wyborczej można jednak dojść do wniosku, że ważniejszą kwestią jest w tym przypadku nie to za pośrednictwem jakich form komunikacji zabrania się prowadzenia agitacji i kampanii wyborczej, ale jakie działania wchodzi w jej zakres. Chodzi zatem o ustawową definicję tych pojęć. W praktyce prawa wyborczego można znaleźć zarówno państwa stosujące ogólny zakaz prowadzenia agitacji i kampanii bez precyzowania o jakie konkretnie działania chodzi oraz te, które starają się to zrobić bardziej (enumeratywne wyliczenie konkretnych działań) lub mniej dokładnie (przykładowe wyliczenie). Przeważają jednak rozwiązania odwołujące się do rozwiązań bardziej ogólnych¹³.

Osobną kwestią – choć najczęściej bezpośrednio z nią związaną, a przez to bardzo często również utożsamianą z samą ciszą wyborczą – jest zakaz publikowania w trakcie i przed dniem głosowania wyników badań sondaży przedwyborczych i prognozowanych zachowań elektoratu. Zakaz sondażowy, czy też bardziej adekwatnie „cisza sondażowa”, ma mocne oparcie w dowodach naukowych. Ważne w tym kontekście okazały się badania prowadzone przez Elisabeth Noelle-Neumann¹⁴, która na podstawie licznych obserwacji sformułowała teorię „spirali milczenia” tłumaczącą zjawisko „przepływow ostatniej chwili” dokonujących się wśród elektoratu tuż przed głosowaniem.

¹² Ibidem, s. 12.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Zob. E. Noelle-Neumann, *Spirala milczenia: opinia publiczna – nasza skóra społeczna*, Poznań 2004.

Okazało się, że wyborcy nie mający w pełni sprecyzowanych preferencji politycznych (tzw. niezdecydowani) mają tendencję do odkładania decyzji o tym na kogo będą głosować do samego końca. Nie mając dostatecznie mocno zidentyfikowanych potrzeb i preferencji politycznych zazwyczaj nie mogą się zdecydować na kogo zagłosować. Poszukują więc argumentów i przesłanek ułatwiających im podjęcie decyzji lub/i racjonalizujących jej załączki, w pozamerytorycznych informacjach. Konformizm, uleganie sugestiom ze strony otoczenia z powodu strachu przed izolacją, stosowanie reguły „społecznego dowodu słuszności” powodują, że wyborcy tacy są bardzo podatni na to, co widzą w mediach. „Konformiści z ostatniej chwili” stanowią najbardziej chwiejną część elektoratu i z tego powodu są ważnym celem działań marketingowych. Możliwość stosowania działań perswazyjnych wykorzystujących liczne narzędzia socjotechniczne, a także kontekst budowany przez sondaże przedwyborcze (zwłaszcza pod koniec kampanii), mogą prowadzić do znaczących przesunięć w obrębie tej części elektoratu co ma szczególne znaczenie, gdy główni konkurenci do wygranej dysponują podobnym poparciem i głosy w tej grupie mogą przesądzić o wyniku wyborów¹⁵.

Różnice, a zarazem największe kontrowersje, występują również w zakresie czasu trwania ciszy wyborczej. Tam, gdzie cisza wyborcza jest instytucją prawa wyborczego, tam zawsze obowiązuje przynajmniej w dniu głosowania, a więc od chwili otwarcia lokali wyborczych do ich zamknięcia. Przykładem takich państw są: Szwajcaria, Włochy czy Armenia. Z reguły jednak zakazy te trwają dłużej i rozpoczynają się jeszcze przed dniem głosowania, co uzasadnia nazywanie tego okresu mianem ciszy przedwyborczej¹⁶. Tytułem przykładu można podać, że na Litwie jest to 30 godzin przed dniem wyborów; dwie doby w Argentynie, Brazylii, Wenezueli, Paragwaju, Urugwaju; trzy doby m. in. w Boliwii, Chile, Salwadorze, Nikaragui, Meksyku; pięć dni w Hondurasie; siedem na Słowacji, w Słowenii i Francji. Z kolei Kostaryka przyjęła nietypowe rozwiązanie, według którego między 16 grudnia a 1 stycznia w roku bezpośrednio poprzedzającym wybory (wybory odbywają się tam zwyczajowo 2 lutego) obowiązuje zakaz agitacji. Cisza (przed)wyborcza obowiązu-

¹⁵ A. Frydrych, B. Michalak, M. Sobczyk, op.cit., s. 18.

¹⁶ Tak np.: J. Buczkowski, op.cit., s. 283; B. Michalak, A. Sokala, op.cit., s. 20.

je również w takich państwach jak: Francja, Hiszpania, Włochy, Chorwacja, Słowenia, Macedonia, Armenia, Tunezja, Filipiny, Singapur, Argentyna¹⁷.

Co do miejsc w jakich obowiązują zakazy wynikające z przepisów regulujących ciszę wyborczą, to można wskazać dwa dominujące modele. Pierwszy, historycznie wcześniejszy, wiąże się z obowiązywaniem ciszy wyborczej jedynie w punkcie głosowania (lokalu wyborczym). Norma ta występuje czasami w połączeniu z zakazem agitacji w bezpośredniej bliskości punktu głosowania (budynek i jego najbliższe otoczenie), a nawet w pewnej od niego odległości. Przykładowo na Litwie obowiązuje zakaz umieszczania materiałów wyborczych zarówno w lokalu wyborczym, jak i w odległości 50 metrów od jego budynku. W USA, od czasu wyroku Sądu Najwyższego w sprawie *Burson vs. Freeman* z 1992 r., zakaz agitacji wyborczej – choć nienazwany *expressis verbis* mianem ciszy wyborczej – obowiązuje jedynie w lokalu wyborczym oraz w odległości 100 stóp od niego¹⁸. Podobne rozwiązania obowiązywały również w okresie dwudziestolecia międzywojennego w Polsce¹⁹. Propozycję powrotu do tego rozwiązania zgłosiła również – zupełnie niedawno – Państwowa Komisja Wyborcza argumentując, że: „Postęp technologiczny, rozwój nowych mediów, w tym portali społecznościowych powoduje, że obecnie cisza wyborcza staje się fikcją. Wydaje się, że cisza wyborcza powinna obowiązywać jedynie w dniu głosowania w lokalu wyborczym, tj. wyłącznie wewnątrz budynku, w którym znajduje się ten lokal oraz w odległości np. 100 metrów od tego budynku”²⁰.

Z kolei sankcje jakie są stosowane za naruszenie ciszy wyborczej mają przede wszystkim charakter finansowy. Przedział kar jest dość duży: od wysokości średniej pensji miesięcznej (np. w Serbii czy Singapurze) przez równowartość średnich dochodów rocznych (przykładem Kostaryka czy Salvador) do kilkusetnych wielkości minimalnego wynagrodzenia (Honduras). Za złamanie zakazu agitacji karane są najczęściej partie polityczne oraz właściciele i redaktorzy naczelni mediów. Wykorzystywanie kary pozbawienia wolno-

¹⁷ A. Rakowska-Trela, *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i w praktyce*, Łódź 2015, s. 121.

¹⁸ M. Musiał-Karg, *Cisza wyborcza w dobie Internetu*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 3, s. 30–31.

¹⁹ A. Rakowska-Trela, op.cit., s. 115–116.

²⁰ Państwowa Komisja Wyborcza, Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany (sygnatura pisma ZPOW-430–8/15), s. 15.

ści jest w tym przypadku wyjątkiem, choć stosują ją takie państwa jak: Meksyk, Nikaragua, Paragwaj, Peru, Singapur. Wymiar tej kary waha się od 30 do 180 dni (Nikaragua), co najmniej 2 lata (Peru), do nawet 6 lat w Meksyku. Najdotkliwsze kary przewidziano w Paragwaju, gdzie oprócz równowartości stu najniższych pensji obowiązuje dodatkowo kara pozbawienia wolności w wymiarze od 1 do 6 miesięcy²¹.

Status prawny ciszy (przed)wyborczej w Polsce

Geneza instytucji ciszy wyborczej w Polsce sięga początków odrodzonej państwowości. Artykuł 64 dekretu Naczelnika Państwa z 28 listopada 1918 r. o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego przewidywał, że „w czasie głosowania nie wolno ani w lokalu wyborczym, ani w budynku, w którym się ten lokal znajduje, ani też na ulicy i na placu przed wejściem do budynku w promieniu stu metrów, wygłaszać przemów do wyborców i w jakikolwiek sposób agitować”. Analogiczna regulacja znalazła się później w ordynacji wyborczej z 1922 r. i 1935 r. oraz w ustawach o wyborach radnych samorządowych z lat 30. XX w. Z kolei cisza przedwyborcza pojawiła się po raz pierwszy w ustawie o wyborze Prezydenta RP z 1990 r., wraz z wprowadzeniem zakazu agitacji już na 36 godzin przed dniem głosowania. Ordynacja wyborcza do Sejmu RP okres ciszy przedwyborczej ograniczyła do 24 godzin przed dniem głosowania i taka cezura obowiązywała we wszystkich kolejnych ordynacjach sejmowych. Natomiast w wyborach samorządowych cisza przedwyborcza pojawiła się dopiero w 1998 r.²²

Sam termin cisza wyborcza nie pojawia się jednak w treści żadnego z aktualnie powszechnie obowiązujących przepisów prawa w Polsce, choć niewątpliwie zakorzenił się zarówno w języku prawniczym (o czym świadczy fakt, że posługuje się nim zarówno doktryna, jak i orzecznictwo) i publicystyczno-politycznym. Nie ulega zatem wątpliwości, że pojęcie to jest zakorzenione w rzeczywistości społecznej. Posługują się nim zarówno politycy, dziennikarze, przedstawiciele aparatu państwowego – w tym administracji

²¹ M.M. Wiszowaty, *op.cit.*, s. 15–16.

²² A. Rakowska-Trela, *op.cit.*, s. 115–116.

wyborczej – jak i zwykli obywatele. Instytucję ciszy (przed)wyborczej konstyтуują art. 105, 107 i 115 Kodeksu wyborczego²³.

Artykuł 107 ustanawia zakaz prowadzenia agitacji wyborczej w dniu głosowania (cisza wyborcza) oraz dzień przed jego rozpoczęciem (cisza przedwyborcza). Dodatkowo ustawodawca zabronił agitacji w miejscu głosowania (lokal wyborczy i jego budynek). Ustęp 1 cytowanego przepisu nie precyzuje, gdzie wspomniana agitacja jest niedozwolona, przez co należy rozumieć, że nie jest ona ograniczona co do miejsca. Obowiązuje więc na całym obszarze podległym prawu Rzeczypospolitej Polskiej. Z brzmienia przepisu zawierającego definicję agitacji (art. 105) wynika, że może mieć ona tylko charakter publiczny. W tym sensie dyspozycja zawarta w ust. 2 jest swego rodzaju „nadregulacją”. Lokal wyborczy i jego budynek są bowiem miejscami – ze swej istoty – publicznie dostępnymi i z tego powodu nie mogą być wykorzystywane do prowadzenia jakichkolwiek działań agitacyjnych. Ustawodawca chciał jednak w ten sposób podkreślić szczególną doniosłość zakazu agitacji w lokalu wyborczym. Co więcej, w ten sposób wprowadził zakaz agitacji w lokalach wyborczych również w okresie poprzedzającym ciszę (przed)wyborczą. Należy jednak zauważyć, że z praktycznego punktu widzenia zakaz ten nie ma większego znaczenia, gdyż lokale wyborcze są przygotowywane do swojej funkcji z reguły w przeddzień głosowania, a więc już w czasie obowiązywania ciszy.

Dużo istotniejszą kwestią jest to, że z konstrukcji art. 105 § 1 wynika, iż nakłanianie lub zachęcanie „niepubliczne” nie jest agitacją w rozumieniu prawa wyborczego. Oznacza to zatem, że cisza (przed)wyborcza obowiązuje tylko w obszarze sfery dostępnej publicznie. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyż-

²³ Art. 105. § 1. Agitacją wyborczą jest publiczne nakłanianie lub zachęcanie, do głosowania w określony sposób lub do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego. Art. 107. § 1. W dniu głosowania oraz na 24 godziny przed tym dniem prowadzenie agitacji wyborczej, w tym zwoływanie zgromadzeń, organizowanie pochodów i manifestacji, wygłaszanie przemówień oraz rozpowszechnianie materiałów wyborczych jest zabronione. § 2. Agitacja wyborcza w lokalu wyborczym oraz na terenie budynku, w którym ten lokal się znajduje, jest zabroniona. Art. 115. § 1. Na 24 godziny przed dniem głosowania aż do zakończenia głosowania zabrania się podawania do publicznej wiadomości wyników przedwyborczych badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych i wyników wyborów oraz wyników sondaży wyborczych przeprowadzanych w dniu głosowania. § 2. Przepis § 1 stosuje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.).

szego „znamię publiczności (...) zachodzi wtedy, gdy rzecz dzieje się w miejscu ogólnie dostępnym dla nieokreślonych indywidualnie osób w warunkach możliwości bezpośredniego powzięcia wiadomości przez te osoby”²⁴. Oznacza to, że w okresie ciszy nie wolno agitować w miejscach publicznie dostępnych, ale również za pośrednictwem ogólnodostępnych środków masowej komunikacji. Przestrzeń prywatna takiemu zakazowi już jednak nie podlega. Rodzi to oczywiste komplikacje przy ocenie łamania tej ciszy na portalach społecznościowych przez osoby, których profile nie są w pełni dostępne publicznie, a komunikacja ograniczona jest jedynie do kręgu osób mających status „znajomych”.

Sankcje za złamanie zakazów wynikających z ciszy wyborczej mają charakter finansowy i zostały zawarte w przepisach karnych Kodeksu wyborczego (art. 494, 498 i 500). Naruszenie zakazu prowadzenia agitacji wyborczej w okresie ciszy wyborczej stanowi wykroczenie karane grzywną od 20 zł do 5 tys. zł. Z kolei naruszenie zakazu podawania do publicznej wiadomości wyników sondaży zachowań wyborczych i przewidywanych wyników wyborów stanowi występki zagrożony karą w wysokości od 0,5 mln zł do 1 mln zł.

Obchodzenie zakazów wynikających z ciszy wyborczej

Chociaż cele i zakazy stanowiące konsekwencje obowiązywania ciszy (przed) wyborczej w Polsce są dosyć jasne i nie pozostawiają wiele miejsca na spory interpretacyjne, to jednak bogata praktyka życia społecznego i politycznego przyniosła szereg problemów i kontrowersji z nią związanych. W ostatnich latach coraz częściej pojawiają się dyskusje ma temat celowości tej regulacji i to nie tylko ze strony przedstawicieli świata mediów i polityki, ale również nauki. Wątpliwości te ściśle wiążą się z rozwojem społeczeństwa informacyjnego, w którym szczególne miejsce zajmują nieustannie ewoluujące media²⁵. Trudno nie zgodzić się z poglądem, że w ostatnich latach – za co w dużej mierze odpowiada rozwój narzędzi internetowych – zasadniczo zmieniły się realia w jakich rozgrywa się rywalizacja polityczna. W tym kontekście coraz

²⁴ Cyt za: B. Banaszak, *Kodeks wyborczy: komentarz*, Warszawa 2014 [wydanie on-line].

²⁵ M. Friedrich, *Cisza wyborcza – relevantny element współczesnego prawa wyborczego czy fasadowy relikw przeszłości?*, [w:] *Wyzwania współczesnego prawa wyborczego*, red. A. Pyrzyńska, P. Rażny, J. Wojciechowska, R. Zych, Toruń 2014, s. 61.

częściej można usłyszeć zarzuty, że cisza wyborcza stała się instytucją archaiczną, nieprzystającą do rzeczywistości i nie w pełni egzekwowalną²⁶. Najbardziej skrajne wypowiedzi przekonują, że w erze Internetu cisza wyborcza jest po prostu niemożliwa do realizacji²⁷.

Jednym z trudniejszych i ciągle powracających problemów jest przestrzeganie zakazu ciszy wyborczej w Internecie, w szczególności zaś w mediach społecznościowych. Dużo kontrowersji i nieprzychylnych – zwłaszcza ze strony internautów – komentarzy wywołało stanowisko PKW przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2014 r., kiedy podczas konferencji prasowej jej przedstawiciele stwierdzili, że naruszeniem ciszy wyborczej będzie np. opublikowanie na Facebook’u zdjęcia kandydata lub polubienie jego profilu, a także tweetowanie i udostępnianie informacji wyborczych na takich portalach. Co więcej, wypowiedzenie się w Internecie w czasie trwania ciszy wyborczej o kandydatach i komitetach wyborczych mogło być potraktowane jako rodzaj agitacji wyborczej i z tego powodu stać się przedmiotem postępowania karnego. Stanowisko takie zostało – mimo fali społecznej krytyki – konsekwentnie podtrzymane także podczas kolejnych elekcji. Zdaniem Komisji w okresie „ciszy wyborczej” w Internecie mogą pozostawać tylko materiały o charakterze agitacyjnym oraz wyniki sondaży przedwyborczych, umieszczone tam przed jej rozpoczęciem, pod warunkiem, że nie będą w nich dokonywane żadne zmiany²⁸.

Tymczasem Internet nie jest takim samym medium jak telewizja, radio czy prasa. Jego specyfika polega na tym, że jest środkiem masowej komunikacji umożliwiającym w czasie rzeczywistym komentowanie, dyskusowanie (również anonimowe) czy manifestowanie swoich poglądów i sympatii politycznych w bardzo różnorodny sposób (np. poprzez „lajkowanie” czy „tweetowanie”). Co więcej, przepływ informacji i reakcja na nie ze strony użytkowników mogą i w praktyce bardzo często mają charakter transgraniczny. Utrudnia to, a w skrajnym przypadku nawet uniemożliwia, identyfikację źródła danej informacji, co z kolei nie pozostaje bez wpływu na skuteczność karania sprawców naruszających w sieci zakazy wynikające z ciszy wyborczej²⁹.

²⁶ M. Zaborski, *op.cit.*, s. 32.

²⁷ M. Musiał-Karg, *op.cit.*, s. 32.

²⁸ Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z 7 listopada 2014 r. w sprawie „ciszy wyborczej” (sygnatura pisma: ZPOW-703–1193/14).

²⁹ M. Friedrich, *op.cit.*, s. 61.

Doskonałymi przykładami łamania takich zakazów są komentarze na blogach kandydujących w wyborach polityków, czasami wprost zachęcające do określonego głosowania; przesyłanie informacji za pośrednictwem komunikatorów internetowych do szerszego niż tylko znajomi kręgu odbiorców; zamieszczanie treści agitacyjnych na zagranicznych serwerach i portalach. W ostatnich latach szczególną popularnością cieszą się również komentarze obchodzące zakazy agitacji oraz ciszy sondażowej za pomocą „kodu” warzywnego, kulinarnego czy sportowego. Różnego rodzaju „POmidory”, „PiStacje”, „PORy”, „Pularda i Stek” funkcjonowały obok określeń typu „CZERWONE buraki” czy „WIEJSKIE mleko”, które nie tak sugestywnie wizualnie, pozwalały jednak bez trudu domyśleć się jakie komitety wyborcze mają na myśli autorzy stosowanych komentarzy. Z kolei w czasie wyborów prezydenckich w 2010 r. rywalizacja pomiędzy Bronisławem Komorowski a Jarosławem Kaczyńskim była opisywana przy pomocy metafory wyścigu żużlowego pomiędzy Tomaszem Gollobem a „Jarosławem” Hempel, gdzie liczba okrążeń odnosiła się do punktów procentowych przewagi konkurenta. Jeszcze większe spory interpretacyjne budzą wpisy na „prywatnych” profilach użytkowników portali społecznościowych. Prywatno-publiczny charakter tych mediów utrudnia bowiem ocenę na ile indywidualne i prywatne (bo teoretyczne wypowiediane jedynie w kręgu osób „znajomych”) wypowiedzi ich użytkowników naruszają publiczny charakter zakazów wynikających z ciszy wyborczej. Osób „znajomych”, które stały się takimi wyłącznie na skutek przyjęcia lub wysłania zaproszenia do osoby niekoniecznie faktycznie znanej, może być setki a nawet tysiące³⁰.

Problemy z egzekwowaniem ciszy wyborczej nie dotyczą jednak wyłącznie przestrzeni medialnej. W trakcie wyborów prezydenckich w 2010 r. cisza wyborcza została złamana w bezpośredniej bliskości lokalu obwodowej komisji wyborczej, gdzie rozdawano ulotki jednego z kandydatów. Incydent pozostał bez konsekwencji, mimo że lokal znajdował się na terenie ambasady RP w Londynie. Jednak teren przed nim nie należał do ambasady. Wezwana na miejsce policja brytyjska nie miała więc podstaw do interwencji. Prawo polskie – co oczywiste – nie obowiązuje bowiem na terytorium innych państw³¹.

³⁰ Zob. M. Musiał-Karg, *op.cit.*, s. 34–40; M. Zaborski, *op.cit.*, s. 33.

³¹ M.M. Wiszowaty, *op.cit.*, s. 27–28; M. Friedrich, *op.cit.*, s. 63.

Problematyczne mogą okazać się również wypowiedzi kandydujących polityków – zwłaszcza tych pełniących jakieś funkcje publiczne – które „pozornie” nie są związane z wyborami. W praktyce kandydaci tacy, często z racji pełnionego urzędu, częściej pojawiają się w mediach i korzystają na znanym w psychologii „efekcie ekspozycji”. Nawet jeśli robią to nieintencjonalnie, to zapadają w pamięci wyborców, co ma szczególne znaczenie w przypadku wyborców do końca niezdecydowanych. W tym przypadku cisza pomaga eliminować lub przynajmniej znacząco ogranicza w ostatnich godzinach przed głosowaniem i w jego trakcie, wykorzystywanie przez pewnych kandydatów uprzywilejowanej pozycji wynikającej z piastowania urzędów publicznych³².

Osobną kwestią jest prowadzenie kampanii frekwencyjnych, które mogą stanowić formę kryptoagitacji³³. Szczegółowa analiza przepisów polskiego prawa wyborczego przemawia przeciwko ich zastosowaniu w sytuacjach innych niż agitacja na rzecz kandydatów i list. Żaden przepis nie daje bowiem podstaw interpretacyjnych za tym, aby zakres zabronionych zachowań rozciągnąć poza ten definiowany przez ustawodawcę jako agitacja. Tak więc kampania zachęcająca do udziału w głosowaniu jest dozwolona w okresie ciszy wyborczej pod warunkiem, że nie nosi znamion agitacji wyborczej. Inaczej mówiąc nie ma na celu pozyskania głosów wyborców na rzecz określonego kandydata lub listy kandydatów. Samo tylko zachęcanie do wzięcia udziału w głosowaniu nie stanowi więc zabronionej przez ustawę agitacji³⁴.

Problem ten jest jednak dużo bardziej złożony, gdyż frekwencja nie jest nigdy neutralna politycznie. Natomiast osoby, do których tego typu kampania jest kierowana z reguły mają niewielką wiedzę polityczną i niską motywację do głosowania. Są zatem bardziej podatne – przynajmniej statystycznie – na oddanie głosu na te listy/kandydatów, które lepiej kojarzą, pamiętają, a więc na tych którzy częściej się reklamowali, a to są z reguły kandydaci największych ugrupowań. Socjologia zachowań wyborczych zna doskonale zjawiska pn. „efekt śnieżnej kuli” (*bandwagon effect*), czyli przerzucanie głosów na przewidywanego zwycięzcę wyborów oraz „współczucia dla przegrywanego” (*underdog effect*) polegające na głosowaniu na tego kandydata, dla

³² A. Rakowska-Trela, op.cit., s. 119.

³³ M.M. Wiszowaty, op.cit., s. 31.

³⁴ A. Frydrych, B. Michalak, M. Sobczyk, op.cit., s. 24–28.

którego poparcie w sondażach jest niskie³⁵. Jeśli zastanowić się nad tym jaki jest sens prowadzenia kampanii profrekwencyjnych w okresie ciszy, to musimy dojść do wniosku, że osoba która nie zdecydowała się poprzeć żadnej opcji politycznej na skutek wcześniejszych działań agitacyjnych – czyli nie ma po co iść na wybory – a poszła tylko wskutek działań takiej kampanii, nadal nie ma mocno sprecyzowanych preferencji politycznych. Gdyby je miała sprecyzowane i przemyślane, to nie trzeba by było jej zachęcać do brania udziału w wyborach. Jakimi zatem motywami będzie się kierowała taka nadal niezdecydowana osoba podczas podejmowania decyzji wyborczej? Jest wielce prawdopodobne, że zadziałają tu wszystkie znane z psychologii mechanizmy takie jak: efekt śnieżnej kuli, efekt świeżości, reguła społecznego dowodu słuszności, konformizm ostatniej chwili itp. W praktyce oznacza to, że taka profrekwencyjna kampania działa raczej na korzyść partii/kandydatów postrzeganych przez wyborcę jako faworytów, najlepiej rozpoznawanych, cieszących się największym poparciem społecznym itd.

Kwestia dopuszczalności prowadzenia kampanii profrekwencyjnych w okresie ciszy jest jeszcze bardziej problematyczna w przypadku referendum, gdzie występuje analogiczna instytucja w postaci ciszy (przed)referendalnej. O ile bowiem dla wyborów wysokość frekwencji pozostaje bez wpływu na ich skutek prawny w tym sensie, że wynik wyborów jest wiążący nawet przy znikomej frekwencji, o tyle w przypadku referendum liczba osób głosujących ma zasadnicze znaczenie dla jego skuteczności. Zazwyczaj na przekroczeniu progu frekwencyjnego korzystają przede wszystkim zwolennicy/inicjatorzy referendum, bo są z reguły lepiej zorganizowani i zmotywowani do głosowania w referendum (wiążą z referendum nadzieję na przeforsowanie swojego stanowiska) i stąd duże prawdopodobieństwo, że wśród osób udających się na referendum będą oni stanowić zdecydowaną większość. W ten sposób wyższa frekwencja może zadziałać przede wszystkim na ich korzyść, zatem każda kampania profrekwencyjna – podobnie jak i antyfrekwencyjna – w okresie ciszy (przed)referendalnej może być formą ukrytej agitacji³⁶.

³⁵ Szerzej zob. A. Żukowski, *Systemy wyborcze: wprowadzenie*, Olsztyn 1999, s. 102–104; M. Zaborski, op.cit., s. 34–35.

³⁶ B. Michałak, A. Frydrych, *O problemie dopuszczalności prowadzenia kampanii profrekwencyjnej w okresie ciszy referendalnej*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 1, s. 43–58.

Cisza (przed)wyborcza na tle porównawczym: podsumowanie

Analiza instytucji ciszy (przed)wyborczej na tle porównawczym prowadzi do wniosku, że zasadniczym celem ciszy jest ustanowienie swego rodzaju czasu do swobodnego namysłu (*tempus ad deliberandum*), wolnego od perswazyjnego działania kampanii wyborczej i stwarzającego możliwość podjęcia spokojnej, pozbawionej wszelkich sugestii i nacisków oraz racjonalnej decyzji wyborczej. Zwolennicy ciszy najczęściej podkreślają jej uspokajający i sprzyjający rozważaniu wpływ. Niektórzy z nich upatrują w niej wzmocnienia zasady wolnych wyborów. Przeciwnicy zarzucają jej z kolei ograniczenie wolności słowa, prawa do informacji i komunikacji, co ma z kolei wpływać na obniżenie frekwencji wyborczej. Twierdzą, że wolność słowa jest fundamentalną wartością demokratyczną, co więcej chronioną konstytucyjnie. Jest zatem nadrzędna wobec wszystkich funkcji jakie ewentualnie pełni cisza wyborcza. Idąc dalej tym tropem można argumentować, że nawet jeśli cisza wyborcza dopełnia w jakimś sensie zasadę wolnych wyborów (co jest jednak już pewną interpretacją tej zasady), to zasada ta nie jest jednak *expressis verbis* zawarta w polskiej konstytucji w przeciwieństwie do zasady wolności wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji³⁷.

Cisza wyborcza *sensu stricto* ograniczona terytorialnie (punkt głosowania i ewentualnie jego najbliższe otoczenie) i czasowo (tylko dzień głosowania) jest międzynarodowym standardem i znajduje zastosowanie nawet w tych państwach, w których nie jest ona bezpośrednio uregulowana w formie ustawowej. Z kolei zakres przedmiotowy ciszy (przed)wyborczej dotyczy zawsze zakazu prowadzenia agitacji – różnie rozumianej w szczegółach jednak zawsze odnoszącej się do działań zmierzających do wpływania na preferencje polityczne wyborców – w przestrzeni publicznej, w tym również w środkach masowej komunikacji.

Analiza porównawcza przeprowadzona wśród państw, w których funkcjonuje instytucja ciszy (przed)wyborczej wskazuje, że co do zasady cisza obowiązuje w mediach tradycyjnych (prasa, radio, telewizja), nie zawsze natomiast obejmuje Internet. Kary finansowe są dominującymi sankcjami za łamanie ciszy, choć ich rozpiętość jest znacząca.

³⁷ Zob. G. Kryszewski, op.cit., s. 187.

W Polsce cisza wyborcza jest instytucją o ugruntowanej tradycji historycznej i prawnej (obowiązywała już w okresie międzywojennym, a później nieprzerwanie od 1990 r.) oraz trwale zakorzenioną w świadomości społeczno-politycznej, co potwierdzają badania opinii publicznej. W okresie III RP wykształciły się również nowe elementy składające się na polski model ciszy wyborczej *sensu largo*. Cisza (przed)wyborcza rozpoczynająca się na 24 godz. przed dniem głosowania (czyli w praktyce w piątek o północy) oraz cisza sondażowa (zakaz publikacji sondaży przedwyborczych i prognozowanych wyników wyborów) zbieżna czasowo z ciszą (przed)wyborczą.

Polska regulacja nie przystaje w pełni do aktualnej rzeczywistości, przede wszystkim nie nadąża za rozwojem nowych mediów i nie bierze pod uwagę ich specyfiki. Powoduje to, że Internet często wyłamuje się spod jej rygorów. Jej rzekoma fikcyjność i bezcelowość w dobie Internetu jest też ważnym i często podnoszonym argumentem przeciw niej. Z drugiej strony, rozciągnięcie obowiązywania ciszy wyborczej poza godzinę 21.00 z powodu przedłużenia głosowania w kilku, a w skrajnym przypadku nawet w jednym obwodzie głosowania, wydaje się ograniczeniem nazbyt rygorystycznym, nieproporcjonalnym do skali ewentualnych zagrożeń, sprzecznym z oczekiwaniami społecznymi i traktującym pewne grupy wyborców w sposób zróżnicowany.

Wnioski *de lege ferenda*

W obliczu powyższych ustaleń wydaje się zasadne utrzymanie instytucji ciszy (przed)wyborczej w polskim prawie wyborczym przy jednoczesnym wprowadzeniu istotnych zmian w zakresie jej obowiązywania. W tym kontekście warto, aby ustawodawca rozważył poniższe rekomendacje.

Przede wszystkim dookreśleniu wymaga art. 105 Kodeksu wyborczego, który definiując agitację wyborczą skupia się tylko na pozytywnych jej aspektach. Ustawowe terminy „nakłaniać” oraz „zachęcać” odnoszą się raczej do zjawiska popierania kogoś lub czegoś. Tymczasem podczas rywalizacji wyborczej stosowane są przecież również często narzędzia kampanii negatywnej, której celem jest zniechęcenie do głosowania na kogoś. Użycie tych wyrazów może więc sugerować, że ustawodawca chciał pominąć negatywne formy prowadzenia kampanii wyborczej, co w oczywisty sposób prowadziło by do podważenia uspokajającej funkcji ciszy wyborczej i generowałoby dołącznie przeciwne efekty. Jak do tej pory praktyka – zarówno polityczna, jak

i prawna – nie znają takiej sytuacji, nie ma jednak powodu, aby ustawodawca utrzymywał tę potencjalną lukę prawną.

Po drugie, należy wprowadzić legalną definicję ciszy wyborczej, precyzyjnie określić jej wszystkie parametry, w tym przede wszystkim czas trwania. Wyeliminuje to możliwość jej przedłużania w sytuacji, w której w jakimś obwodzie głosowanie zakończy się później niż o godz. 21.00. Tym samym zarówno wyborcy, jak i kandydaci nie będą zmuszeni czekać do późnych godzin nocnych na poznanie pierwszych sondażowych wyników głosowania i prognozowanych wyników wyborów.

Po trzecie, możliwość prowadzenia kampanii profrekwencyjnych w okresie ciszy wyborczej daje sposobność do prowadzenia potencjalnej kryptoagitacji przez uczestników rywalizacji wyborczej (kandydaci, komitety wyborcze) lub osoby i podmioty jednoznacznie kojarzone z uczestnikami takiej rywalizacji (osoby publiczne, politycy bezpośrednio niekandydujący, sojusznicze ugrupowania, powiązane organizacje, członkowie komitetów wyborczych, media itd.). Warto w tym miejscu podkreślić, że frekwencja wyborcza – choć w zdecydowanie mniejszym zakresie niż w przypadku referendum – nie jest do końca neutralna politycznie, a przepływy wyborców „ostatniej chwili” mogą wspierać – w zależności od aktualnego kontekstu politycznego – określone partie polityczne. Warto zatem „ciszę” rozciągnąć i na tę formę – bądź co bądź – agitacji wyborczej, eliminując jednocześnie potencjalną możliwość jej obchodzenia.

Po czwarte, problem z przestrzeganiem, a w zasadzie trudności w egzekwowaniu przejawów łamania ciszy wyborczej w Internecie wskazują na potrzebę ewentualnego wyłączenia tego medium spod jej rygorów. Internet choć jest niewątpliwie medium masowej komunikacji, to jednak ze względu na swoją istotę, jego wpływ na wyborców ma zdecydowanie inny charakter. Przede wszystkim komunikaty przesyłane za pośrednictwem tej sieci odbywają się w sposób „rozproszony” przy wykorzystaniu wielu różnych form komunikacji (zwykle strony www, serwisy i fora dostępne tylko dla zarejestrowanych użytkowników, quasi-prywatne portale społecznościowe, adresowana do konkretnych osób poczta e-mail itd.), co powoduje, że choć dostęp do samej sieci jest powszechny i ogólnodostępny, to jednak dotarcie do konkretnych treści wymaga już znacznego ukierunkowania i zaangażowania w ich poszukiwanie ze strony użytkownika. Nie jest to zatem medium tak samo oddziałujące

na wyborców jak np. konkretny kanał telewizyjny czy stacja radiowa, które mogą być oglądane czy słuchane nawet bez aktywnego – niejako w tle – zaangażowania ze strony odbiorcy. Najnowsze badania pokazują również, że Internet nie jest pierwszoplanowym źródłem informacji nawet dla wyborców młodych³⁸. Jego siła oddziaływania – zwłaszcza w sytuacji ogromnego rozproszenia i spluralizowania przesyłanych za jego pośrednictwem informacji – jest nadal znacząco mniejsza, niż siła mediów tradycyjnych. Wydaje się więc, że wyłączenie Internetu z obowiązku zachowania ciszy wyborczej – z zachowaniem ewentualnie zakazu publikacji sondaży wyborczych – nie zagroziłoby realizacji jej celów, a rozwiązałoby odwieczny problem z egzekwowaniem prawa.

Literatura

- Banaszak B., *Kodeks wyborczy: komentarz*, Warszawa 2014.
- Buczkowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998.
- Friedrich M., *Cisza wyborcza – relewantny element współczesnego prawa wyborczego czy fasadowy relikwyt przeszłości?*, [w:] *Wyzwania współczesnego prawa wyborczego*, red. A. Pyrzyńska, P. Raźny, J. Wojciechowska, R. Zych, Toruń 2014.
- Frydrych A., Michalak B., Sobczyk M., *Zagadnienia prawnej regulacji ciszy wyborczej i dopuszczalności prowadzenia w okresie ciszy wyborczej kampanii społecznej na rzecz podwyższenia partycypacji wyborczej*, [w:] *Prawo wyborcze: analizy, interpretacje, rekomendacje*, red. J. Zbieranek, Warszawa 2009.
- Kryszewski G., *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007.
- Michalak B., *Czy młodzi Polacy głoszą w wyborach do Parlamentu Europejskiego?*, [w:] *Kampania społeczna przed wyborami do Parlamentu Europejskiego 2014. Raport*, J. Załuska, P. Ciacek, B. Roguska, B. Michalak, A. Wołek, Warszawa 2014.
- Michalak B., Frydrych A., *O problemie dopuszczalności prowadzenia kampanii profrekwencyjnej w okresie ciszy referendalnej*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 1.
- Michalak B., Sokala A., *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010.
- Musiał-Karg M., *Cisza wyborcza w dobie Internetu*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 3.
- Noelle-Neumann E., *Spirala milczenia: opinia publiczna – nasza skóra społeczna*, Poznań 2004.

³⁸ Zob. J. Zbieranek, B. Roguska, op.cit., s. 8; B. Michalak, *Czy młodzi Polacy głoszą w wyborach do Parlamentu Europejskiego?*, [w:] *Kampania społeczna przed wyborami do Parlamentu Europejskiego 2014. Raport*, J. Załuska, P. Ciacek, B. Roguska, B. Michalak, A. Wołek, Warszawa 2014, s. 29–30.

Państwowa Komisja Wyborcza, *Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 listopada 2014 r. w sprawie „ciszy wyborczej”*, ZPOW-703–1193/14.

Państwowa Komisja Wyborcza, *Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany*, ZPOW-430–8/15.

Rakowska-Trela A., *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i w praktyce*, Łódź 2015.

Wiszowaty M.M., *Instytucja ciszy wyborczej. Geneza, regulacja prawna, ratio existendi*, „*Studia Wyborcze*” 2012, t. 14.

Zaborski M., *Strażnik demokracji czy relikwiarz przeszłości? Dyskusje nad zasadnością stosowania ciszy wyborczej*, „*Political Preferences*” 2013, nr 7.

Zbieranek J., Roguska B. *Polacy o proponowanych zmianach w prawie wyborczym*, „*Komunikat z Badań CBOS*” 2012, nr 65.

Żukowski A., *Systemy wyborcze: wprowadzenie*, Olsztyn 1999.