



Jak rozwiązać problem prekampanii wyborczej?

Marcin Waszak

Wprowadzenie

Prekampania to obszar nieregulowany prawem, gdzie nie obowiązują zasady prowadzenia agitacji wyborczej i jej finansowania przewidziane dla kampanii wyborczej. Mimo to w trakcie prekampanii ma miejsce ta sama przedwyborcza rywalizacja pomiędzy politykami, którzy zdążyli już zapowiedzieć swój start w najbliższych wyborach. Prekandydaci, o których mowa, nie są skrepowani gorsetem przepisów zobowiązujących ich do ujawniania oraz rozliczania źródeł i kosztów działalności agitacyjnej przed organami wyborczymi, mediami czy opinią publiczną. Mogą pozwolić sobie na prowadzenie prekampanii, bo mają do tego środki finansowe, wsparcie partyjne czy zaplecze instytucjonalne, których brakuje ich przyszłym kontrkandydatom. Pozostająca poza kontrolą prekampania działa niekorzystnie na równość szans podmiotów rywalizacji przedwyborczej i przejrzystość finansowania polityki.

Prawo zezwala na prowadzenie agitacji wyborczej każdemu komitetowi wyborczemu i każdemu wyborcy od momentu utworzenia komitetu. Problem podejmowania jej wcześniej pojawia się notorycznie przed każdą kampanią wyborczą, ponieważ obecny Kodeks wyborczy nie daje organom wyborczym i obywatelom skutecznych narzędzi, które mogłyby zmusić kandydatów *in spe* do zaprzestania takich praktyk. Jedno z proponowanych rozwiązań, które może zminimalizować negatywne skutki prekampanii, zostało uzgodnione na seminarium Fundacji Batorego 2 lipca 2018 roku i jest prezentowane w niniejszym tekście.

Zgodnie ze zdaniem ekspertów wartą rozważenia propozycją wydaje się wydłużenie kampanii wyborczej do sześciu miesięcy przy jednoczesnym wzmocnieniu i rozciągnięciu na cały ten okres przepisów wymuszających większą jawność kampanijnych finansów. Pierwszy z postulatów ma szansę zmniejszyć zainteresowanie prowadzeniem prekampanii, drugi nierozzerwalnie łączy działania agitacyjne z obowiązkiem informowania o ich kosztach i źródłach finansowania. Wśród korzyści dla komitetów wyborczych można wskazać m.in. dostęp do przyspieszonego trybu wyborczego w sądach przez cały okres sześciomiesięcznej kampanijnej rywalizacji. Dla kandydatów, zwłaszcza tych mniej medialnych, dłuższa kampania stwarza okazję do zaprezentowania się większej liczbie wyborców. Publikowanie na bieżąco przez komitety wyborcze udokumentowanych informacji o przychodach i kosztach kampanii sprawi, że kandydaci będą mieli mniejsze szanse na obchodzenie zasad finansowania kampanii i ukrywania działań niezgodnych z Kodeksem wyborczym. Na szybszym i łatwiejszym dostępie do danych gromadzonych przez komitety wyborcze skorzystałyby też organy zajmujące się badaniem prawidłowości kampanijnych finansów, pod warunkiem, że ich kompetencje zostałyby poszerzone, a zasoby w sposób istotny wzmocnione.

Prekampania i zagrożenia z nią związane

Ustanowione prawem czasowe i formalne ramy kampanii wyborczej w rzeczywistości nie przez wszystkich są respektowane, co można było zaobserwować także na przykładzie działań dwóch głównych pretendentów do stanowiska prezydenta Warszawy przed wyborami samorządowymi w 2018 roku¹. Prekandydaci, którzy zostali ogłoszeni kilka miesięcy przed utworzeniem komitetu wyborczego, podejmowali działania mające wszelkie cechy agitacji wyborczej – spotykali się z wyborcami, kolportowali materiały propagandowe, przedstawiali swój program, zachęcali na portalach społecznościowych do poparcia ich kandydatury i krytykowali kontrkandydatów. Popełniali przy tym jednocześnie dwa naruszenia, ponieważ nie czekali na formalny start kampanii oraz podejmowali działania, do których nie byli uprawnieni. Kampanii formalnie nie mogą prowadzić m.in. partie polityczne, państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne czy inne osoby prawne. Jednakże szczególnie w okresie przed startem kampanii podmioty te włączają się w działania promujące zaprezentowanych przed czasem prekandydatów.

Kampania wyborcza, którą za Ferdynandem Rymarzem nazwiemy „zorganizowanym zespołem energicznych działań i prac objętych urzędowo ustalonym czasem i w prawnie określonych formach, zmierzających do uzyskania jak najlepszego wyniku w wyborach”², zgodnie z artykułem 104 Kodeksu wyborczego rozpoczyna się z dniem ogłoszenia aktu właściwego organu o zarządzeniu wyborów i kończy się 24 godziny przed głosowaniem. Tylko w tym czasie komitety wyborcze, po tym jak dokonają rejestracji, mogą prowadzić agitację wyborczą, określaną przez prawo wyborcze jako „publiczne nakłanianie lub zachęcanie do głosowania w określony sposób, w tym w szczególności do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego”.

Regulacje kampanii wyborczej mają działać na rzecz zapewnienia sprawiedliwych warunków rywalizacji między komitetami oraz jawności finansowania kampanii. Komitetom wyborczym przyznaje się prawa do swobodnej agitacji na rzecz programów i kandydatów, dostępu do czasu antenowego w mediach publicznych czy też skorzystania z szybkiego postępowania sądowego w przypadku

1 A. Szczęśniak, „Kandydujemy, ale kampanii nie prowadzimy”. Jaki i Trzaskowski ignorują ostrzeżenia PKW. *Eksperci: I słusznie*, 10.05.2018, <https://oko.press/kandydujemy-ale-kampanii-nie-prowadzimy-jaki-i-trzaskowski-ignoruja-ostrzezenia-pkw-eksperci-i-sluszenie/> [dostęp: 20.09.2018].

2 K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 200.

rozpowszechniania fałszywych informacji o kandydacie. Mają jednak także określone obowiązki, wśród których najważniejszy to respektowanie reżimu finansowania kampanii, w tym zasad pozyskiwania i wydatkowania środków na kampanię czy trybu ich sprawozdawania do organów wyborczych. Zgodnie z art. 125 Kodeksu wyborczego finansowanie kampanii wyborczej jest jawne. Dzięki tej jawności nie ma ryzyka, że komitety wyborcze będą finansować swoje działania z nielegalnych źródeł czy w drodze korupcji.

Prowadzenie agitacji wyborczej przed dniem zarządzenia wyborów przez podmioty inne niż komitety wyborcze nazywane jest w debacie publicznej prekampanią. Od wielu lat PKW wskazuje, że prekampania to jeden z głównych problemów obecnego krajobrazu wyborczego, który wymaga pilnej naprawy. W komunikacie wydanym przed wyborami samorządowymi w 2018 roku czytamy, że „działania o charakterze agitacyjnym podjęte przed zarządzeniem wyborów naruszają zasadę równości kandydatów i komitetów wyborczych, są sprzeczne z zasadami dobrze pojmowanej kultury politycznej i są powszechnie odbierane jako obejście prawa, m.in. przez osoby fizyczne promujące się w ten sposób”³. Za niedozwoloną agitacją wyborczą PKW uznała m.in. publiczne nawiązywanie do wyborów i zamiaru kandydowania, w sposób zachęcający do głosowania w określony sposób, przed ogłoszeniem daty wyborów. Zauważyła też, że prekampania występuje w różnych formułach, takich jak „informacyjna, społeczna i rozrywkowa”⁴.

Z punktu widzenia finansowania kampanii agitacja przed jej rozpoczęciem pozwala ominąć wszystkie potencjalnie niewygodne dla kandydatów ograniczenia. Kandydatów *in spe* nie krępuje zakaz przyjmowania wartości niepieniężnych innych niż te określone w artykule 132 § 5 i art. 133 Kodeksu wyborczego. Przed ogłoszeniem kampanii mogą np. skorzystać z bezpłatnie udostępnionej sali na spotkanie z wyborcami. Ponieważ wydatki ponoszone na prekampanię nie są ujmowane w raportach składanych przez komitety wyborcze do PKW, to nie są też limitowane i mogą pochodzić z niezidentyfikowanych źródeł. Nie wiadomo, kto jest tu sponsorem i czy nie oczekuje czegoś w zamian.

Jeśli limity wydatków na kampanię mają przeciwdziałać całkowitemu uzależnieniu ekspozycji określonych programów i idei od różnic w zasobach finansowych kandydatów⁵, to należy zauważyć, że działania prekandydatów zmierzają w odwrotnym kierunku. Inwestując „nadprogramowe” środki pieniężne w swój wynik wyborczy, przyszli kandydaci obchodzą limity i kierują uwagę opinii publicznej na własne postulaty kosztem pomysłów zgłaszanych w trakcie kampanii przez ich konkurentów, których rozpoznawalność jest wtedy mniejsza. Kandydaci dotrzymujący przewidzianych prawem terminów tracą na włączaniu się do kampanijnej debaty w momencie, kiedy jej tempo i najważniejsze tematy zostały już narzucone. Może rodzić to u nich poczucie niesprawiedliwości, zaś dla opinii publicznej ma efekt demoralizujący, gdyż pozostaje niechlubnym przykładem tego, że brak respektu dla litery prawa zwyżajnie się opłaca.

Dziurawy system kontroli kampanii i jej finansów

PKW przyznaje, że poza apelami i oświadczeniami nie ma do dyspozycji żadnych narzędzi, które pozwoliłyby wymusić na kandydatach powstrzymanie się od prowadzenia agitacji do czasu formalnego

3 *Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach podejmowania działań o charakterze agitacji wyborczej przed rozpoczęciem kampanii wyborczej*, Warszawa, 7.05.2018 (ZKF-624-8/18), http://pkw.gov.pl/pliki/1525701446_4-8-18.pdf, s. 3 [dostęp: 20.09.2018].

4 Tamże, s. 2.

5 L. Jaworski, Ł. Sobiech, *Komentarze do Kodeksu wyborczego z 5 stycznia 2011 r. (część IV)*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 16.04.2014, nr 59, s. C4.

rozpoczęcia kampanii wyborczej. Co prawda prekampania jest uznawana za naruszenie zasad finansowania kampanii wyborczej, a jej prowadzenie – jak twierdzi PKW – może skutkować odrzuceniem sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, który na niej skorzystał, i ewentualną sankcją karną⁶. Jednak w praktyce tego rodzaju konsekwencje nie zostały nigdy wyciągnięte, a przepisy Kodeksu wyborczego w tym zakresie pozostają klasycznym *lex imperfecta*.

Pod kątem podejrzeń o prowadzenie prekampanii PKW badała m.in. sprawozdanie Komitetu Wyborczego Platformy Obywatelskiej RP, z którego startował w wyborach parlamentarnych w 2011 roku ówczesny poseł Łukasz Gibała. Kandydat ten jeszcze przed zarejestrowaniem komitetu prowadził w Krakowie intensywną kampanię społeczną, eksponując przy tym swój wizerunek. W wydanym w tej sprawie stanowisku PKW przyznała, że bez stosownej decyzji ustawodawcy kandydaci mogą dopuszczać się tego rodzaju działań, nie narażając się na jakiekolwiek sankcje⁷. Rzecznik Praw Obywatelskich, podobnie jak PKW zabiegający o regulację prekampanii wyborczej, otrzymał w tej sprawie odpowiedź od przewodniczącego Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP, że pozostawienie wydatków propagandowych poza jakąkolwiek reglamentacją jest „przemyślaną i świadomą decyzją ustawodawcy”⁸.

Partie polityczne mogą łatwo bronić się przed zarzutami o prowadzenie prekampanii, przekonując, że jest to zwykła działalność informacyjna, do której mają prawo. Natomiast podmiotom trzecim zazwyczaj nie sposób udowodnić, że ich działania mają na celu nakłanianie do głosowania na konkretnego kandydata czy ugrupowanie startujące w wyborach. Ponadto podjęcie próby karania za prowadzenie prekampanii może spotkać się z niełatwym do odparcia zarzutem, że jest to równie naganne, gdyż godzi w konstytucyjną wolność wyrażania swoich poglądów.

Problem braku sprawozdawania wydatków na prekampanię nie sprowadza się jedynie do pytania o to, jak zmusić polityków, aby się do nich przyznawali. Potrzebne jest ogólne wzmocnienie rozliczalności wydatków na kampanię wyborczą. Kontrola nad finansami konkretnej kampanii konkretnego kandydata sprawia bowiem wiele praktycznych trudności, mimo prawnie przyjętej zasady, że finanse kampanii mają być jawne. Rozszerzenie kampanijnych reguł finansowania na obecny okres prekampanii bez wyeliminowania przy tej okazji problemów z transparentnością samej kampanii wyborczej będzie reformą niekompletną.

Obecnie PKW publikuje sprawozdania ogólnopolskich komitetów wyborczych zawierające ogólne podsumowanie dochodów i kosztów kampanii wyborczej, bez szczegółowych kwot czy dokumentujących je rachunków i umów. Dodatkowo raporty te prezentowane są opinii publicznej w formie mało czytelnych skanów, uniemożliwiających jakiegokolwiek wyszukiwanie, filtrowanie i porządkowanie zebranych danych. Komunikaty o raportach zamieszczają też na swoich stronach lokalne delegatury Krajowego Biura Wyborczego, przy czym robią to w różnych terminach i zakresie, wskutek czego łatwo przeoczyć moment, od kiedy dostępne są do wglądu. Z Kodeksu wyborczego nie wynika obowiązek publikacji w internecie raportów komitetów startujących w wyborach samorządowych, w praktyce więc

6 *Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej...*, dz. cyt., s. 3.

7 *Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 2 lipca 2012 r. w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Platforma Obywatelska RP*, https://kbw.gov.pl/pliki_mce/useruploads0/files/06770a3a8e7e9c7e0df-56fad64fdceec.pdf, s. 4 [dostęp: 20.09.2018].

8 Pismo Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP do Rzecznika Praw Obywatelskich, nr BPS/KPCPP-0420-09/17, 29.06.2018, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowiedz%20przewodnicz%C4%85ce-go%20%20senackiej%20komisji%20Roberta%20Mam%C4%85towa%20ws.%20prekampanii%20wyborczej.pdf> [dostęp: 20.09.2018].

robi to tylko część delegatur. Natomiast dostęp do dokumentacji finansowej dołączanej do raportów, w tym wyciągów bankowych, rachunków i faktur komitetów, możliwy jest jedynie w siedzibie właściwych organów wyborczych, co stwarza liczne bariery w weryfikowaniu tych danych przez dziennikarzy i organizacje społeczne⁹. Instytut Spraw Publicznych w swoim monitoringu kampanii przed wyborami samorządowymi w 2014 roku zwracał uwagę, że problemem jest m.in. to, że komitety wyborcze nie doręczają wraz z dokumentacją wykazu wydatków z podziałem na poszczególnych kandydatów. W efekcie przypisywanie kosztów do osób startujących w wyborach wymagało przejrzenia całej dokumentacji komitetu, a i tak niekiedy ze względu na brak lub niedokładny opis wydatków połączenie danej faktury z konkretnym kandydatem okazywało się niemożliwe¹⁰.

Bardzo dotkliwym mankamentem obecnego systemu jest też fakt, że organy wyborcze nie prowadzą kontroli finansów komitetów wyborczych w czasie rzeczywistym. Dane prezentowane w raportach z kampanii są przez organy wyborcze badane pod względem formalnym, a czas, który upłynął od momentu poniesienia wydatku, skutecznie uniemożliwia weryfikację, czy jest on zgodny z prawdziwym stanem rzeczy, czy nie. Pełnomocnik finansowy komitetu wyborczego ma obowiązek złożyć sprawozdanie o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetu najpóźniej trzy miesiące od dnia wyborów. Następnie PKW ma kolejny miesiąc na podanie sprawozdań ogólnopolskich komitetów wyborczych do publicznej wiadomości. Od momentu podania sprawozdań do publicznej wiadomości mija 30-dniowy termin na zgłaszanie uwag do nich przez partie polityczne, komitety wyborcze, a także stowarzyszenia i fundacje, które w swoich statutach zawarły działania związane z analizą finansowania kampanii wyborczej. Przy założeniu, że kampania wyborcza trwa trzy miesiące, wydatki komitetów poniesione na początku kampanii zostaną *ex post* skontrolowane po siedmiu–dziewięciu miesiącach od ich dokonania. Tymczasem podnoszony od lat przez OBWE i organizacje obywatelskie postulat, żeby nadzór nad wydatkami komitetów wyborczych był prowadzony przez organy wyborcze i obywateli w czasie rzeczywistym, do tej pory nie został wdrożony¹¹.

Jak poradzić sobie z prekampanią? – postulowane rozwiązanie

Do ograniczenia działań prekampanijnych, a także podniesienia jawności finansowania kampanii może przyczynić się wydłużenie czasu kampanii wyborczej. Otworzy to możliwość wcześniejszej rejestracji komitetów wyborczych, ze wszystkimi tego konsekwencjami dla sposobu prowadzenia ich finansów.

Obecnie kampania wyborcza przed wyborami samorządowymi może trwać od 2 miesięcy do 3 miesięcy 23 dni, kampania prezydencka od 2 miesięcy 20 dni do 4 miesięcy 15 dni, przed wyborami do Sejmu i Senatu nie krócej niż 60 dni, a do Parlamentu Europejskiego nie krócej niż 90 dni. Kodeks wyborczy określa maksymalny czas kampanii w przypadku wyborów samorządowych (3 miesiące 23 dni) oraz wyborów prezydenckich (4 miesiące 15 dni). Zgodnie z propozycją wypracowaną i przedyskutowaną przez ekspertów biorących udział w seminarium *Kandydaci na falstarcie. Czy problem „prekampanii wyborczej” da się rozwiązać?*¹² rekomenduje się wydłużenie minimalnego czasu kampanii wyborczej do

9 P. Sobiesiak-Penszko, F. Pazderski, *Pieniądze i polityka na szczeblu lokalnym. Raport z monitoringu finansowania samorządowej kampanii wyborczej 2014*, Warszawa 2016, <http://www.isp.org.pl/uploads/pdf/1095847287.pdf>, s. 204–208 [dostęp: 21.09.2018].

10 Tamże, s. 111–112.

11 M. Gałązka, M. Solon-Lipiński, J. Zbieranek, *Przejrzystość finansowania kampanii wyborczych i partii politycznych. Wybrane problemy i rekomendacje*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, <http://www.isp.org.pl/uploads/pdf/1212687367.pdf>, s. 10–13 [dostęp: 21.09.2018].

12 W dyskusji zorganizowanej przez autora tekstu 2 lipca 2018 roku w Fundacji im. Stefana Batorego wzięli udział eksperci w składzie: prof. Antoni Dudek, dr Tomasz Gąsior, Witold Gintowt-Dziewałtowski, Grażyna Kopińska, Adam Sawicki, dr Jan Misiuna, Filip Pazderski i dr Jarosław Zbieranek.

sześciu miesięcy. Okres ten objąłby zatem czas, w którym obecnie przed kampaniami do każdych wyborów obserwujemy najwięcej działań noszących znamiona agitacji wyborczej. Z drugiej strony gdyby dopuszczono kampanie wyborcze dłuższe niż sześciomiesięczne, istotnie zwiększyłyby się ryzyko, że kampanie przed różnymi następującymi po sobie wyborami będą na siebie nachodzić. To z kolei stwarza pretekst do obchodzenia regulacji finansowania kampanii przez ugrupowania polityczne biorące udział w obu z nich oraz problem z zakwalifikowaniem wydatków na rzecz konkretnej kampanii.

Propozycja wydłużenia czasu kampanii do sześciu miesięcy nie zakłada jednoczesnego zwiększenia limitów wydatków na kampanię wyborczą. Ma to szansę skłonić kandydatów do bardziej racjonalnego dysponowania budżetem na kampanię wyborczą oraz unikania wydatków zbędnych i kontrowersyjnych z punktu widzenia wyborcy. Zmianie nie będzie ulegać też obecnie obowiązujący dwutygodniowy okres przed dniem zakończenia kampanii, w którym komitetom wyborczym przysługuje prawo do nieodpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych w mediach publicznych.

Prekampania prowadzona w okresie dłuższym niż sześć miesięcy przed wyborami z perspektywy wpływu na wynik wyborczy przestaje być efektywna w takim stopniu, jak obecnie działania prowadzone cztery–pięć miesięcy przed wyborami. Wydłużona kampania wyborcza może sprzyjać zrównaniu szans kandydatów, dając wszystkim wystarczająco dużo czasu na zbudowanie rozpoznawalności własnej i swoich postulatów.

Wraz z kampanią wydłuży się także okres, w którym kandydaci będą mieli szansę bronić się w przyspieszonym trybie wyborczym przed sądem przed pomówieniami ze strony politycznej konkurencji. Ma to szansę skłonić polityków do jeszcze większej odpowiedzialności za słowo, a pokrzywdzonym kandydatom umożliwi uzyskanie stosownego orzeczenia sądowego maksymalnie w ciągu 72 godzin. Nie będą musieli oni dochodzić swoich roszczeń na drodze procesu cywilnego, który może toczyć się jeszcze długo po zakończeniu kampanii wyborczej.

Dzięki sześciomiesięcznej kampanii komitety wyborcze zyskają też więcej czasu na zbudowanie skutecznej strategii komunikacji z wyborcami. Jest to szczególnie istotne w przypadku prowadzenia agitacji w internecie. Osoby specjalizujące się w marketingu politycznym zalecają wręcz, żeby działania w sieci rozpocząć dużo wcześniej przed wyborami. Dłuższa obecność kandydatów w internecie przekłada się na ich lepszą widoczność, poprawę indeksowania w wyszukiwarkach czy też większą liczbę osób śledzących na portalach społecznościowych¹³.

Na przedłużonej kampanii mogą skorzystać obywatele poszukujący informacji o kandydatach. Większe jest wówczas prawdopodobieństwo, że zdążą „zweryfikować” wszystkie osoby startujące w ich okręgu wyborczym, zadać im pytanie, spotkać się z nimi. Dla komitetów wyborczych to dodatkowy czas na zapoznanie wyborców ze wszystkimi swoimi kandydatami, o których informacje wbrew pozorom nie zawsze są łatwo dostępne¹⁴. Kampania to okres nasilonych debat o sprawach publicznych, problemach społecznych i wizjach rozwoju państwa na wszystkich jego szczeblach, a zatem także lekcja edukacji obywatelskiej, która może pobudzić obywateli do działania i głosowania. Dłuższa, półroczna kampania ma szansę zaowocować bardziej świadomym głosowaniem.

13 D. Batorski, M. Nagraba, J. M. Zając, J. Zbieranek, *Internet w kampanii wyborczej 2011*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, s. 13 <http://www.isp.org.pl/uploads/pdf/1674809630.pdf> [dostęp: 21 września 2018 r.].

14 Zob. G. Kopińska: *Co zrobić, abyśmy wybierali świadomie?* http://www.batory.org.pl/forum_idei/blog_idei/grazyna_kopinska_co_zrobic_abysmy_wybierali_swiadomie [dostęp: 3 listopada 2018 r.].

Wcześniejsze rozpoczęcie kampanii może także przyczynić się do wzmocnienia stabilności polskiego systemu wyborczego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalona została teza, że czas *minimum minimorum* na wprowadzenie istotnych zmian w prawie wyborczym to sześć miesięcy przed datą zarządzenia kolejnych wyborów. Gdyby czas ten był liczony od daty rozpoczęcia kampanii wydłużonej do sześciu miesięcy, administracja wyborcza miałaby rok, żeby je wdrożyć i przygotować wybory według nowych zasad¹⁵.

Wprowadzenie sześciomiesięcznej kampanii przed każdymi wyborami powinno nastąpić w pakiecie z rozwiązaniami, które zapewnią większą przejrzystość i kontrolowalność finansów kampanii w trakcie jej trwania. Komitety wyborcze zobowiązane są już obecnie do prowadzenia stron internetowych¹⁶, gdzie publikują rejestry zaciąganych kredytów oraz otrzymanych wpłat od jednej osoby fizycznej przekraczających minimalne wynagrodzenie za pracę, a są zobowiązane zamieścić stosowną informację w terminie siedmiu dni od dokonania wpłaty. W praktyce w przypadku partyjnych oraz koalicyjnych komitetów wyborczych jest to jednak norma, która nic nie wnosi z punktu widzenia jawności finansowania kampanii. Komitety te bowiem mogą finansować kampanię wyłącznie z Funduszu Wyborczego prowadzonego przez partię, z którego środki wpłacane są na osobny rachunek bankowy. Nie licząc wpłat własnych partii, w największym zakresie Fundusz tworzą darowizny od osób prywatnych, których średnia w stosunku do wszystkich wpływów do Funduszu dla największych partii w latach 2011–2016 wahała się między 27 a 49%¹⁷. Mimo to informacja o tym, kto i w jakiej wysokości dokonał wpłaty na Fundusz partii, nie podlega upublicznieniu, znana jest tylko ogólna kwota wypłacana z Funduszu na kampanię.

Mając na względzie powyższe, proponuje się, aby strony internetowe komitetów wyborczych zawierały bardziej szczegółowe informacje na temat tego, skąd pochodzą środki przeznaczone na kampanię ich kandydatów i na co są wydawane. Działaniem na rzecz poprawy sytuacji byłoby prowadzenie na bieżąco przez komitety wyborcze publicznej ewidencji przychodów i wydatków na kampanię, obejmujących także wpłaty dokonywane na Fundusz Wyborczy, który zasila komitety partii i koalicji partii. Wykaz wpłat powinien zawierać informacje o tym, od kogo pochodzą wpłaty, w jakiej wysokości i kiedy zostały zaksięgowane na koncie. Obowiązkowo należałoby podawać do publicznej wiadomości wszystkie wpłaty przekraczające łącznie od jednej osoby określone minimum, np. kwotę minimalnego wynagrodzenia za pracę, którą tą miarą posługuje się już Kodeks wyborczy. Należy też przeznaczyć miejsce na informacje o przychodach nienależnych, jeżeli takie się pojawią. Natomiast ewidencja kosztów powinna uwzględniać następujące dane: co zostało zakupione (towar/usługa), od kogo, w jakiej ilości, kiedy i na jaką kwotę oraz w jakiej kategorii mieści się wydatek. Przy czym informacja o każdym wydatku będzie pełna tylko wówczas, kiedy zostanie do niej dołączony skan dokumentu potwierdzającego poniesienie kosztu: rachunku lub faktury. Dobrze, gdyby dane o wydatkach w miarę możliwości podawane były w sposób pozwalający przypisać je do określonych kandydatów. W przypadku osób fizycznych znajdujące się na dokumentach wrażliwe dane osobowe, takie jak PESEL albo adres zamieszkania, podlegałyby anonimizacji. Informacje o darczyńcach publikowane będą wtedy w podobnym zakresie, jak obecnie robią to komitety wyborcze wyborców i komitety wyborcze stowarzyszeń lub organizacji społecznych, bez szkody dla ochrony danych osobowych.

15 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt. Kp 3/09, s. 20-21 <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20090720917> [dostęp: 30 września 2018 r.].

16 Z wyjątkiem małych komitetów, które zgłaszają kandydatów wyłącznie do rady gminy lub rady powiatu. Zob. art. 140 Kodeksu wyborczego.

17 *Finanse polskich partii*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2017, http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Raport_Finansowanie.pdf, s. 49-50 [dostęp: 29.09.2018].

Biorąc pod uwagę nowelizację Kodeksu wyborczego ze stycznia 2018 roku i rozszerzenie katalogu darowizn niepieniężnych, które legalnie mogą pozyskiwać komitety wyborcze, warto, żeby udostępniały one dane na ten temat w sposób, jaki zaproponowano powyżej dla wpłat pieniężnych. Osobna kategoria ewidencji dotyczyłaby zatem darowizn rzeczowych, a konkretnie informacji o tym, kto, w jakim czasie i gdzie świadczył na rzecz komitetu nieodpłatne działania wymienione w art. 132 § 5 i 133 Kodeksu wyborczego, polegające na dystrybucji plakatów i ulotek, użyczaniu przedmiotów i urządzeń, w tym pojazdów mechanicznych, udostępnianiu miejsc do ekspozycji plakatów wyborczych przez osoby nieprowadzące działalności gospodarczej w zakresie reklamy, udostępnianiu lokalu i sprzętu biurowego.

Powyższe propozycje prowadzą do wcielenia w życie podnoszonego od lat przez OBWE i organizacje pozarządowe postulatu, jakim jest kontrola finansów kampanijnych w czasie rzeczywistym. Publiczna i systematycznie uzupełniana ewidencja przychodów oraz wydatków na kampanię prowadzona przez komitety wyborcze daje organizacjom pozarządowym, mediom, konkurencyjnym komitetom i zainteresowanym wyborcom możliwość zweryfikowania deklarowanych kosztów i źródeł finansowania aktywności wyborczych, które obserwują w trakcie kampanii. Jednocześnie postulat ten może zostać spełniony tylko w przypadku, gdy organy pilnujące przestrzegania Kodeksu wyborczego, przede wszystkim Państwowa Komisja Wyborcza i Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA), będą w stanie szybko i skutecznie reagować na zgłoszenia nieprawidłowości, takich jak niepublikowanie przez komitety wyborcze lub publikowanie niezgodnych z rzeczywistością informacji na temat przychodów i kosztów kampanii. Do tego konieczne wydaje się zarówno przeznaczenie dodatkowych zasobów budżetowych i kadrowych na tę działalność (przede wszystkim dla PKW), jak i stworzenie platformy współpracy między instytucjami zdolnymi prowadzić kontrolę finansowania kampanii wyborczej w jej trakcie.

Niewywiązywanie się z obowiązku publikacji rzeczywistych informacji o finansach może być traktowane jako podstawa wszczęcia kontroli czy śledztwa przez PKW czy CBA, a ponadto takie zachowanie będą mogli rozliczyć wyborcy przy urnach. Nieprawidłowości związane z finansowaniem popełniane przez komitety wyborcze mogą być ścigane i zastopowane jeszcze w trakcie kampanii wyborczej, z korzyścią dla ich konkurentów przestrzegających reguł gry. Organy państwowe otrzymają przy tym znaczne wsparcie przy analizie finansów kampanii, którym przyglądać się będzie większe niż obecnie grono aktywistów, dziennikarzy i zwykłych obywateli.

Ewidencje przychodów i wydatków komitetów wyborczych publikowane w trakcie kampanii zmieniłyby też na lepsze sposób ich rozliczania przed organami wyborczymi. Należy je traktować jako uzupełnienie syntetycznych i ogólnych raportów, dostępne dla obywateli do obejrzenia i porównywania także na stronach właściwych organów wyborczych, bez potrzeby udawania się do ich siedzib. Prezentowane w formie elektronicznej informacje mogłyby zastąpić z czasem sprawozdania papierowe i tradycyjne skany, z korzyścią dla ich czytelności i możliwości analizy. Powstały w ten sposób jeden internetowy zbiór danych umożliwiłby szybkie wyszukiwanie, porządkowanie i filtrowanie informacji pożądaných przez użytkowników. Przy tej okazji warto zastanowić się nad zmianą i uszczegółowieniem planu kont będącego częścią sprawozdania finansowego, tak aby jego walor informacyjny był większy niż obecnie.

Wzmocnienie jawności finansowania kampanii wyborczej wraz z jej wydłużeniem do sześciu miesięcy zwiększy nacisk na to, by nie podejmować agitacji wyborczej przed zarejestrowaniem komitetu wyborczego. Okres między ogłoszeniem wyborów a przyjęciem zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego przy wydłużonej kampanii w przypadku większości komitetów zapewne także ulegnie wydłużeniu. Jeśli okazałoby się, że pewne przychody lub wydatki kandydatów zaistniały jeszcze przed

przyjęciem przez dany organ zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego, a już po starcie kampanii, będzie to potencjalna przesłanka do odrzucenia sprawozdania wyborczego takiego komitetu wyborczego przez organ wyborczy, zgodnie z artykułem 144 § 1 pkt 3 ppkt a Kodeksu wyborczego.

Na koniec trzeba przypomnieć, że na podstawie Konstytucji RP, ustawy o dostępie do informacji publicznej i Kodeksu wyborczego obywatelom należy się dostęp do wiedzy o źródłach finansowania kampanii i jej kosztach. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 31 maja 2004 roku podkreślił, że zarówno artykuł 61 polskiej Konstytucji, jak i ustawa o dostępie do informacji publicznej oparte są o zasadę udziału obywateli w życiu publicznym i sprawowania społecznej kontroli¹⁸. Komitety wyborcze, podobnie jak partie polityczne¹⁹, podejmują się aktywności, które mają wpływ na wszystkich obywateli, a co za tym idzie – są sprawą publiczną i powinny być dla obywateli dostępne oraz przez nich kontrolowane. Obowiązek udzielania informacji o finansach kampanii mógłby być realizowany dużo szybciej i w sposób mniej uciążliwy zarówno dla obywateli, jak i organów wyborczych, gdyby większa odpowiedzialność za ich udostępnianie spoczywała na komitetach wyborczych, skąd informacje te pochodzą.

Czy jest to wykonalne? – przykłady z Polski i ze świata

Na świecie odnajdziemy rozwiązania, które starają się tworzyć mechanizmy kontroli nad finansami prekampanii. Na Słowacji od wyborów parlamentarnych w 2015 roku obowiązuje rozwiązanie, które każe rozliczać finansowanie działań agitacyjnych prowadzonych w okresie trzech miesięcy przed oficjalnym startem kampanii wyborczej. Partie, kandydaci i podmioty trzecie, jeśli wykonują odpłatnie działania promocyjne na rzecz przyszłych kandydatów w okresie przedkampanijnym, muszą je sprawozdać²⁰. Kandydaci na Słowacji zobowiązani są prowadzić ewidencję zrealizowanych darowizn i wydatków, wśród których osobną kategorią są wydatki na promocję rozpoczętą co najmniej 180 dni przed dniem wyborów, wraz ze wskazaniem rachunku bankowego, z którego zostały pokryte jej koszty, lub wydaniem specjalnego oświadczenia, jeżeli żadne koszty nie zostały w związku z tym poniesione²¹.

W Meksyku ramy czasowe prekampanii w odniesieniu do wyborów parlamentarnych także określa prawo, zgodnie z którym w roku wyborczym rozpoczyna się ona w czwartym tygodniu stycznia i trwa nie dłużej niż 40 dni. Państwowy Instytut Wyborczy (*Instituto Nacional Electoral*, INE) ustala przed każdymi wyborami limit wydatków na prekampanię, który wynosi 20% limitu wydatków na kampanię²². Partie polityczne są zobowiązane do złożenia sprawozdań finansowych z prekampanii w terminie 30 dni od jej zakończenia, przy czym mają one uwzględniać działania zgłoszonych prekandydatów, przypisane do nich wydatki, kwoty i źródła finansowania, a do tego ma być dołączona lista prekandydatów,

18 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 maja 2004 roku, sygn. akt OSK 205/04, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F495B5443E> [dostęp: 30.09.2018].

19 M. Bidziński, *Finansowanie partii politycznych w Polsce. Studium porównawcze*, Warszawa 2011, s. 164–165.

20 M. Gałązka, *Towards More Transparency in Financing Local Politics. Recommendations for Poland, Slovakia and Slovenia*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2016, <http://www.isp.org.pl/uploads/analyses/2065071563.pdf>, s. 4 [dostęp: 21.09.2018].

21 G. Mesežnikov, P. Kunder, J. Pilát, *Transparentnosť financovania volebnej kampane v komunálnych voľbách v SR: právna úprava a prax. Analýza a odporúčania*, http://www.ivo.sk/buxus/docs//publikacie/subory/Transparentnost_financovania_Analyza_a_odporucania.pdf, s. 39 [dostęp: 30.09.2018].

22 https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Fundamental_stages_and_activities_of_the_Electoral_Process/ [dostęp: 30.09.2018].

którzy takiej wewnątrz partii nie dostarczyli²³. Prekandydatom, którzy nie dochowali obowiązku poinformowania o finansach swojej prekampanii w wyznaczonych terminach, a zostali mianowani na kandydatów przez partię, grozi odmowa rejestracji na liście wyborczej. Podobna kara może spotkać prekandydatów, którzy przekroczyli limit wydatków. Za analizę wszystkich raportów finansowych składanych przez partie odpowiedzialna jest specjalna agencja kontroli nad środkami partii politycznych INE, która ma na to maksymalnie 60 dni. Podobnie jak w okresie kampanii, również w trakcie prekampanii partiom politycznym przysługuje czas antenowy w radiu i telewizji – jest on przyznawany według formuły uwzględniającej liczbę głosów zdobytych w ostatnich wyborach parlamentarnych. Informacje o przychodach i wydatkach prekampanii podlegają upublicznieniu i można je znaleźć na stronach internetowych INE oraz partii politycznych²⁴.

Przed wyborami do parlamentu brytyjskiego w 2010 roku wprowadzono nowe regulacje dotyczące finansów kampanii, określające jej dwa etapy z różnymi przypisanymi do nich limitami wydatków. Pierwszy, tzw. długi okres rozpoczyna się 55 miesięcy po ostatnich wyborach i trwa ok. 12 miesięcy do dnia rozwiązania parlamentu. Drugi, krótki okres rozpoczyna się w momencie, w którym kończy się pierwszy, i trwa do dnia wyborów. Kandydaci za oba okresy zobowiązani są złożyć sprawozdania o wydatkach, aby udowodnić, że nie przekroczyli przewidzianych prawem limitów²⁵.

Z kolei propozycja zwiększenia przejrzystości finansowania kampanii wyborczej poprzez publikację na bieżąco i w przystępnej formie informacji o darowiznach oraz wydatkach kandydatów także nie powinna napotkać technicznych i prawnych barier, o czym przekonują nas liczne polskie i zagraniczne przykłady. Można w tym miejscu przywołać Komitet Wyborczy Wyborców Piotra Wąglowskiego biorący udział w wyborach do Senatu w 2015 roku, który informacje dotyczące otrzymanych przelewów i poniesionych kosztów publikował w internecie na bieżąco z podziałem na kategorie, według jakich były księgowane²⁶. Do każdego kosztu dołączał pdf ze skanem faktury i rachunku do pobrania. Warto nadmienić, że KWW Piotra Wąglowskiego dzielił się informacjami nawet o najmniejszych darowiznach, nieprzekraczających progu minimalnego wynagrodzenia za pracę, które według Kodeksu wyborczego nie muszą być uwzględniane w rejestrze na stronach komitetów wyborczych.

Należy też wspomnieć, że pełnomocnicy finansowi komitetów wyborczych to nie pierwsza grupa, która byłaby zobowiązana do udostępniania dokumentów finansowych w formie elektronicznej. Przedsiębiorcy, nawet ci prowadzący jednoosobową działalność gospodarczą, już teraz muszą bowiem składać do Urzędu Skarbowego JPK_VAT, czyli Jednolity Plik Kontrolny, zawierający informację o wszystkich fakturach, które wystawili lub otrzymali. Na żądanie organu podatkowego dodatkowo muszą przysyłać zbiór wszystkich faktur w formie elektronicznej. Ministerstwo Finansów zapowiada powstanie Centralnego Rejestru Faktur, dzięki któremu urzędnicy skarbowi będą mieli szybki wgląd do każdej faktury, co umożliwi wychwycenie fałszywych i nieprawidłowych transakcji. Postępująca digitalizacja w obszarze

23 *Financing Democracy. Funding of Political Parties and Election Campaigns and The Risk of Policy Capture*, OECD Public Governance Reviews, Paris 2016, https://read.oecd-ilibrary.org/governance/financing-democracy_9789264249455-en#page1, s. 169 [dostęp: 21.09.2018].

24 https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Political_Parties_Juridical_and_Financing_and_conditions_of_equity/ [dostęp: 30.09.2018].

25 M. Pinto-Duschinsky, *British Party and Parliamentary Candidates Expenditures 2010–2015. A study of the Conservative, Labour, Scottish Nationalist and United Kingdom Independence Parties*, London 2016, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/543811/Political_Finance_in_Britain.pdf, s. 17 [dostęp: 29.09.2018].

26 <http://finanse-kww.piotrwaglowski.pl/konta/> [dostęp: 19.08.2018].

rozliczania podatków, w tym jej skala i wykorzystywane środki techniczne, może być źródłem inspiracji także dla osób rozliczających finanse kampanii wyborczej²⁷.

Kandydaci na wybieralne stanowiska w Wielkiej Brytanii muszą miesiąc po wyborach złożyć sprawozdania finansowe do lokalnego organu wyborczego, z uwzględnieniem wszystkich wydatków związanych z kampanią, od reklamy, przez obsługę biura, po użytkowanie transportu. Niedopełnienie tego obowiązku grozi sankcją karną²⁸. Brytyjska Komisja Wyborcza (*The Electoral Commission*, EC) kompiluje i publikuje następnie na stronie internetowej dane o finansach kampanii, które prezentowane są zarówno zbiorczo, jak i pojedynczo dla każdego kandydata, dając możliwość wyszukiwania według zaawansowanych kryteriów²⁹. W zestawieniu odnajdziemy też pdf-y z rachunkami i pokwitowania za kampanijne wydatki, gdyż prawo brytyjskie wymaga podłączenia wszystkich, które opiewają na kwotę minimum 200 funtów. Kandydaci mogą wybrać, czy chcą złożyć sprawozdanie w wersji papierowej czy elektronicznej, choć preferowana jest forma elektroniczna, skracająca czas publikacji i umożliwiającą kontrolę krzyżową z innymi informacjami otrzymanymi przez EC³⁰.

Startujący w wyborach w Estonii z kolei wszystkie sprawozdania z kampanii wyborczej zobowiązani są dostarczyć w formie elektronicznej, z użyciem właściwego formularza sygnowanego podpisem elektronicznym. Kilka dni po upływie terminu ich nadesłania raporty są już dostępne na stronach Komisji Monitorującej Finansowanie Partii Politycznych (*Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon*, ERJK) i możliwe do przeszukania, m.in. według kryterium donatora, typu wydatku i dochodu³¹. Publikacją tych informacji w szczególności zainteresowane są media.

Łotwa zdecydowała się przyjąć osobną regulację ustawową dotyczącą kampanii wyborczej, która wyznacza okres tej kampanii na 120 dni przed datą głosowania³². Prawo łotewskie wprost zabrania prowadzenia ukrytej kampanii wyborczej, której koszty powinny być dodane do wydatków kandydata na kampanię. Łotewskie Biuro Przeciwdziałania i Zwalczania Korupcji (*Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs*, KNAB) zbiera deklaracje o kampanijnych przychodach i wydatkach, a także sprawdza, czy nie zostały przekroczone w tym zakresie ustalone limity. Na swojej stronie na bieżąco prowadzi bazę danych, publikując informacje o przychodach partii politycznych i ich deklaracjach finansowych. Wpłaty i darowizny możliwe są do odszukania po dacie, kwocie, odbiorcy czy typie przychodu (pieniądze, majątek, wyświadczona usługa)³³.

Jako wzorcowy portal gromadzący informacje na temat wpływów i wydatków kandydatów w wyborach GRECO wskazuje stronę Federalnej Komisji Wyborczej Stanów Zjednoczonych (*Federal Election Commission*, FEC)³⁴. Raporty finansowe amerykańskich partii politycznych i powiązane z nimi oświadczenia

27 K. Dachnij, *Czym jest Centralny Rejestr Faktur? To kolejny moduł, który ma ułatwić pracę fiskusa*, <http://natemat.pl/233867,centralny-rejestr-faktur-kolejny-po-jpk-modul-ministerstwa-finansow> [dostęp: 16.07.2018].

28 P. Norris, A.A. van Es, *Checkbook Elections? Political Finance in Comparative Perspective*, New York 2016, s. 10–11.

29 <http://search.electoralcommission.org.uk/> [dostęp: 19.08.2018].

30 <https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/political-parties-campaigning-and-donations/digital-campaigning/3-spending-on-digital-campaign-activity> [dostęp: 19.08.2018].

31 <http://www.erjk.ee/en/financing-reports/election-campaigns> [dostęp: 19.08.2018].

32 P. Bała, *Problematyka prekampanii w wyborach samorządowych na szczeblu gminy*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 3(128), <http://orka.sejm.gov.pl/przeglad.nsf/0/DE677AD9ACA2AA5BC1257E8200398A63/%24File/ps128.pdf>, s. 65 [dostęp: 21.09.2018].

33 <https://www.knab.gov.lv/lv/db/donations/> [dostęp: 22.07.2018].

34 <https://www.fec.gov/> [dostęp: 19.08.2018]. Zob. *Financing Democracy. Funding of Political Parties and Election Campaigns and The Risk of Policy Capture*, OECD Public Governance Reviews, Paris 2016, https://read.oecd-ilibrary.org/governance/financing-democracy_9789264249455-en#page1, s. 72 [dostęp: 21.09.2018].

muszą być dostępne dla każdego w biurze FEC i w internecie już 48 godzin po ich otrzymaniu, a zwykle trwa to zaledwie 24 godzin. Komitety wyborcze kandydatów na prezydenta zmuszone są wysyłać do FEC miesięczne sprawozdania, jeżeli suma ich wydatków przekroczy 100 000 dolarów, a ponadto składają osobne raporty finansowe 12 dni przed wyborami i 30 dni po wyborach. Podobne zasady obowiązują w wyborach do amerykańskiego Kongresu³⁵. Problemy z jawnością finansowania amerykańskich partii istnieją jednak w innym wymiarze. Chodzi tu o wspieranie kampanii z niezależnych funduszy korporacji niewykazywanych w sprawozdaniach finansowych, zwłaszcza po orzeczeniu Sądu Najwyższego USA z 2010 roku³⁶.

W Finlandii darowizny w okresie kampanii i pomiędzy nimi muszą być ujawniane w formie elektronicznej nie później niż 15 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiła wpłata. Fińskie partie i powiązane z nimi stowarzyszenia mają też prawo jeszcze przed dniem wyborów złożyć do Narodowej Izby Kontroli (*Valtiontalouden tarkastusvirasto*, VTV) informacje o źródłach i szacowanych kosztach swojej kampanii³⁷.

W Kanadzie listę wydatków partii politycznych podlegających limitowi wydatków na kampanię, z przypisaną im datą, nazwą usługodawcy, opisem kosztu i poniesioną kwotą, a także listę donorów finansujących kampanię kandydatów publikuje krajowa komisja wyborcza (*Elections Canada*, EC)³⁸. Startujące w krajowych wyborach kanadyjskie partie polityczne, które posiadają kandydatów w co najmniej 50% okręgów wyborczych na terenie prowincji Ontario, są zobowiązane do prowadzenia wewnętrznej elektronicznej bazy danych. Narzędzie to ma służyć do rejestracji wpłat na rzecz partii, organizacji powiązanych, kandydatów czy osób rywalizujących o przywództwo w partii oraz do wystawiania powitowań ich odbioru. Każda taka elektroniczna baza danych prowadzona przez zarejestrowaną partię polityczną musi być najpierw oceniona i zaakceptowana przez organ wyborczy (*Elections Ontario*, EO), który orzeka, czy spełnia ona wymagania określone w ustawie o finansowaniu wyborów. Baza musi umożliwiać generowanie raportów z danymi o darowiznach i darczyńcach, które trafiają do EO³⁹.

Szczególnie trudna do wykrycia i udowodnienia jest prekampania prowadzona przez kandydatów w internecie. Jednak zdaje się, że i w tym aspekcie będzie mogła być ona w znacznej mierze kontrolowalna na skutek działań podejmowanych przez amerykańskie korporacje internetowe. W reakcji na wykorzystanie danych o wyborcach zbieranych przez Facebooka i ingerencję Rosji w przebieg kampanii przed wyborami prezydenckimi w USA w 2015 roku, Facebook, Google i Twitter zapowiedziały opublikowanie własnych baz ogłoszeń politycznych, z informacjami, przez kogo i za ile były opłacone. Facebook i Instagram już w maju 2018 roku uruchomiły archiwum opłaconych ogłoszeń politycznych w USA, zawierające reklamy polityczne z ostatnich siedmiu lat⁴⁰. Z pomocą sztucznej inteligencji i specjalnego zespołu badaczy, a także zwykłych użytkowników analizie poddaje się treść, zdjęcia czy odniesienia do

35 *Evaluation Report on The United States of America: Transparency of Party Funding*, Council of Europe 2011, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca589>, s. 19 [dostęp: 21.09.2018].

36 P. Laidler, M. Turek, *Finansowanie federalnych kampanii wyborczych w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Kraków 2016, https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/54800/laidler_turek_cena_demokracji_finansowanie_federalnych_kampanii_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y, s. 242–246 [dostęp: 5.11.2018 r.].

37 *Financing Democracy...*, dz. cyt., s. 74.

38 <http://www.elections.ca/> [dostęp: 19.08.2018].

39 *Elections Ontario, Election Finances: CFO Handbook for Political Parties*, 2018, <https://www.elections.on.ca/content/dam/NGW/sitecontent/Compliance%20Documentation/English/Political%20Parties/CFO%20Handbook%20for%20Political%20Parties.pdf>, s. 46–58 [dostęp: 29.09.2018].

40 *Facebook and Instagram launch US political ad labeling and archive*, <https://techcrunch.com/2018/05/24/facebook-political-ad-archive/> [dostęp: 19.08.2018].

zewnątrznych stron umieszczane na portalu społecznościowym. Facebook ma zamiar udostępnić dla badaczy, dziennikarzy i organizacji monitorujących także z innych krajów API, które pozwoli sprawdzić sposób wykorzystania reklam kupowanych na Facebooku i je uwidocznic⁴¹. Na podobny krok zdecydował się Twitter, który będzie oznaczać treści kampanijne, informując, kto i za jaką cenę je kupił, na razie tylko w USA, ale z możliwością rozszerzenia tej polityki na inne kraje w przyszłości⁴². Przed wyborami w USA w 2018 roku również Google wprowadza zasadę, że ktokolwiek będzie chciał promować treści przez sieć reklamową Google'a, musi udowodnić swoją tożsamość i zgodzić się, że informacja o tym, kto płaci za reklamę, będzie udostępniona⁴³. Działania te z aprobatą przyjmuje m.in. brytyjska komisja wyborcza, informująca na swoich stronach, że zbiory danych publikowane przez amerykańskie firmy mogą okazać się pomocne dla wyborców i organów wyborczych⁴⁴. Gromadzenie i upublicznianie podobnych danych o polskiej kampanii w sieci przez największych internetowych gigantów mogłoby kiedyś zmienić jej oblicze, wymusić pozytywne zmiany w stronę bardziej transparentnego prowadzenia kampanii w internecie, a co za tym idzie – bardziej skrupulatnego rozliczania przeznaczanych na ten cel wydatków.

Podsumowanie

Problem prekampanii nie jest tylko polską specyfiką i pojawia się wszędzie tam, gdzie kandydaci, chcąc uzyskać przewagę nad rywalami i ominąć niewygodne dla siebie ograniczenia w finansowaniu kampanii, prowadzą agitację wyborczą w nieprzeznaczonym do tego czasie. To praktyka szkodliwa, ponieważ przez nią nie da się zachować takich samych reguł gry między wszystkimi komitetami wyborczymi, źle wpływa też na jawność finansów kampanii wyborczej, a ponadto okazuje się destrukcyjna dla kultury politycznej i szacunku wobec prawa. Trudno ją wyeliminować w całości, natomiast na pewno możliwe jest ograniczenie jej negatywnego oddziaływania na życie publiczne. Pomysłem zaproponowanym na spotkaniu eksperckim w Fundacji Batorego jest wprowadzenie sześciomiesięcznej kampanii wyborczej, której finanse będą mogły być na bieżąco sprawdzane i monitorowane w oparciu o dane prezentowane na stronach komitetów wyborczych. Dostęp do informacji o wydatkach i źródłach finansowania kampanii, zarówno pieniężnych, jak i rzeczowych, w formie elektronicznej nie stanowi technologicznej przeszkody i wydaje się pożądany, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę nie tylko prawa obywateli, ale też interes komitetów wyborczych i kandydatów stających do uczciwej rywalizacji. Propozycja ta ma szansę zmniejszyć margines na prowadzenie działań prekampanijnych (który dziś pozostawia prawo), ponieważ przestaną one być skuteczne, kiedy będą odbywały się na dłużej niż pół roku przed wyborami. Pokazuje też, że jawność finansowania samej kampanii może być lepiej niż obecnie egzekwowana, pozwoli bowiem zawczasu weryfikować, jakie darowizny i wydatki towarzyszą obserwowanej w jej trakcie agitacji wyborczej.

41 Tamże.

42 *Twitter will now label political ads, including who bought them and how much they are spending* <https://www.cnn.com/2017/10/24/twitter-will-label-political-ads-including-who-bought-and-spend.html> [dostęp: 19.08.2018].

43 *Placing Election Ads on Google Will Require a Government ID*, <https://gizmodo.com/placing-election-ads-on-google-will-require-a-governmen-1825791884> [dostęp: 19.08.2018].

44 <https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/political-parties-campaigning-and-donations/digital-campaigning/3-spending-on-digital-campaign-activity> [dostęp: 19.08.2018].

Marcin Waszak – politolog, socjolog, ekspert forumIdei Fundacji Batorego. Autor raportów i publikacji poświęconych finansowaniu polityki i problemom wyborczym. Od lat związany z sektorem zarządzanym, gdzie zajmuje się działaniami na rzecz poprawy jakości polityki antykorupcyjnej, w tym ochroną sygnalistów i przejrzystością zamówień publicznych.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Warszawa 2019

ISBN 978-83-65882-60-8