



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

forumIdei



Zewnętrzna ingerencja w wybory Komentarz

Łukasz Pawłowski

Czy kolejne wybory w Polsce będą uczciwe? Już sama rozmowa na ten temat jest trudna, może bowiem prowokować zarzut o podważanie zaufania do procesu wyborczego. Eksperti zwracają jednak uwagę na coraz liczniejsze zagrożenia dotyczące nadchodzących wyborów – między innymi prawne, instytucjonalne oraz finansowe. I to zarówno o charakterze zewnętrznym, jak i wewnętrznym.

Zacząć należy przede wszystkim od stwierdzenia, że oczywiste, co fundamentalne – uczciwość wyborów nie ocenia się wyłącznie na podstawie przebiegu procesu oddawania i liczenia głosów, a analiza problemu nie może się ograniczać do dnia wyborów czy nawet samej kampanii wyborczej. Wybory w państwie demokratycznym odbywają się w złożonym otoczeniu instytucjonalnym, politycznym, prawnym, społecznym, medialnym, międzynarodowym, finansowym – i wszystkie te czynniki mogą mieć wpływ na

ocenę ich uczciwości. Zmiany od lat konsekwentnie wprowadzane w Polsce w tych dziedzinach przez partię rządzącą są na tyle niepokojące, że skłoniły kilkanaście organizacji pozarządowych do wystosowania apelu do Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z prośbą o przysłanie do Polski misji obserwacyjnej¹.

Na czym polega zagrożenie?

Bardzo często w debatach na ten temat mowa jest o ingerencji zewnętrznej koordynowanej przez wrogie państwo i jego służby – czy to bezpośrednio, czy z udziałem pośredników. Dowodów na takie interwencje dokonywane m.in. przez służby rosyjskie dostarczają chociażby wybory w Stanach Zjednoczonych. O działaniach

¹ List organizacji obywatelskich do OBWE dot. wyborów parlamentarnych 2023, <https://www.batory.org.pl/oswiadczenie/list-organizacji-obywatelskich-do-obwe-dot-wyborow-parlamentarnych-2023/> (dostęp: 24 stycznia 2023).

podejmowanych przez rosyjskich agentów służyć było także przy okazji referendum w sprawie brexitu lub francuskich wyborów prezydenckich oraz parlamentarnych.

Zewnętrzna ingerencja może przyjmować rozmaite formy, m.in. finansowego wsparcia dla wybranych ugrupowań, organizacji z nimi związanych, zastraszania „niewygodnych” polityków, szantażu, przekupstwa, rozprzestrzeniania fałszywych informacji z nadzieją na wywołanie określonych reakcji społecznych. W świetle informacji, jakie mamy na temat działalności Rosjan w innych krajach zachodnich, nie sposób założyć, że analogiczne metody nie są stosowane także w naszym kraju. Tym bardziej, że panujące w Polsce przepisy ułatwiają różne formy takich interwencji.

W tekście *Finansowanie kampanii wyborczych. Wybrane problemy*² opublikowanym przez Fundację im. Stefana Batorego dr Marcin Walecki opisuje, jak istniejące w przepisach luki stwarzają podmiotom zewnętrznym, w tym reżimom autorytarnym, możliwość ingerowania w proces polityczny w Polsce, tworząc tym samym zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa. Walecki zwraca uwagę, że obecne przepisy umożliwiają *de facto* dowolnemu podmiotowi – osobie prywatnej, fundacji, stowarzyszeniu, firmie – wspieranie aktywności wybranej partii, np. poprzez wydatki na reklamę, organizację wydarzeń itd. Tego rodzaju działania nie tylko pozwalają obejść przepisy regulujące źródła finansowania działalności politycznej w ogóle oraz kampanii wyborczych w szczególności, ale pozostają „poza jakąkolwiek kontrolą publiczną”. W rezultacie cały system weryfikacji źródeł finansowania i wydatków zostaje poważnie osłabiony. Z możliwości opisanych przez Waleckiego mogą skorzystać podmioty tak polskie, jak i zagraniczne.

Co służby jakiegoś kraju – dajmy na to Rosji – chciałyby w ten sposób osiągnąć? W tej chwili

2 M. Walecki, *Finansowanie kampanii wyborczych. Wybrane problemy*, Fundacja im. S. Batorego, 16 września 2022, Warszawa, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/09/Finansowanie.kampanii.wyborczych.pdf> (dostęp: 23 stycznia 2023).

organizacje jawnie wspierające działania Kremla to na polskiej scenie politycznej margines. Wykreowanie „swojej” partii, znalezienie kandydatów i wprowadzenie ich do parlamentu byłoby poważnym wyzwaniem. Z drugiej strony warto zaznaczyć, że ingerując w kampanię wyborczą w celu uzyskania pożądanego wyniku, nie trzeba przekonywać milionów obywateli – wystarczy kilkadziesiąt tysięcy we właściwych miejscach. W wyborach w 2020 roku Joe Biden zdobył łącznie o ponad 7 milionów więcej głosów niż Donald Trump, ale wynik ten osiągnął dzięki ogromnej przewadze w takich ludnych stanach jak Kalifornia czy Nowy Jork. W kilku innych stanach Biden wygrał jednak ze swoim przeciwnikiem niewielką przewagą, liczącą kilka-, kilkanaście tysięcy głosów. Ze względu na specyficzny amerykański system wyboru prezydenta – opierający się na kolegium elektorskim – gdyby w tych kluczowych miejscach zdobył o łącznie kilkadziesiąt tysięcy głosów mniej i przegrał przynajmniej w części z nich, to Trump zostałby po raz drugi prezydentem.

Systemy wyborcze są oczywiście zróżnicowane, ale także w Europie nierzadko o sukcesie lub klęsce decydują tysiące, a nie miliony głosów. Gdyby w referendum w sprawie brexitu mniej niż 700 tysięcy Brytyjczyków zamiast wyjścia wybrało opcję „remain”, Wielka Brytania wciąż byłaby członkiem Unii Europejskiej. W wyborach prezydenckich w Polsce przewaga Andrzeja Dudy nad Rafałem Trzaskowskim wyniosła w drugiej turze nieco ponad 400 tysięcy głosów. W wyborach parlamentarnych w roku 2015 o samodzielnej większości dla Prawa i Sprawiedliwości zdecydowało kilkadziesiąt tysięcy głosów, których zabrakło Zjednoczonej Lewicy, aby wejść do Sejmu. Nie twierdzą oczywiście, że w każdym z tych przypadków doszło do interwencji zewnętrznej lub że ta ingerencja zdecydowała o wyniku. Pokazują jedynie, że – wbrew pozorom – niekiedy nie potrzeba wiele, by zmienić rezultat.

Chaos narzędziem propagandy

Autorzy ingerencji o charakterze zewnętrznym mogą sobie jednak stawiać cele skromniejsze niż sukces konkretnego kandydata lub partii.

„Można założyć, że niekoniecznie musi być to przekaz wzmacniający konkretną formację, tylko wzmacniający chaos polityczny w Polsce”, mówił były wiceminister spraw wewnętrznych i administracji oraz twórca i były szef Rządowego Centrum Bezpieczeństwa Antoni Podolski podczas debaty *Zewnętrzna ingerencja w wybory*³. Chaos polityczny można rozumieć rozmaicie – chociażby jako podważanie zaufania do kluczowych instytucji państwowych (a to zaufanie w ostatnich latach w Polsce i tak dramatycznie spadło) albo do procesu pokojowego przekazywania władzy. Brak zaufania, słabe instytucje i polaryzacja społeczna prowadzą do osłabienia państwa, ale stanowią także doskonałą pożywkę dla propagandy wewnętrznej w kraju adwersarza.

W bestsellerowej książce *Jądro dziwności*⁴ brytyjski dziennikarz rosyjskiego pochodzenia Peter Pomerantsev tłumaczył, czym różni się współczesna propaganda rosyjska od dawnej propagandy sowieckiej. Obecne władze na Kremlu zdają sobie sprawę, że nie przekonają swoich obywateli do wizji Rosji jako kraju sprawiedliwości, wolności i zamieszności. Zależy im jednak na pokazaniu, że choć Rosja idealna nie jest, to państwa Europy Zachodniej są zarządzane jeszcze gorzej, społeczeństwa stoją na krawędzi rozpadu, a obywatele są moralnie zepsuci. Podobną narrację widzimy w propagandzie chińskiej, gdzie państwa zachodnie przedstawiane są jako niezdolne do wielkich projektów, a zachodnie społeczeństwa jako leniwe, dekadentkie i skoncentrowane na zaspokajaniu egoistycznych potrzeb jednostki, nie na wspólnocie. W ten sposób pokazywano między innymi reakcję państw zachodnich na epidemię COVID-19. Krótka po jej wybuchu, kiedy władze w Chinach wprowadzały ścisłe lockdowny i wymagały od społeczeństwa żelaznej dyscypliny, szef biura tygodnika „The Economist” w Pekinie opowiadał, że tę zdyscyplinowaną społeczną reakcję przeciwstawiano chaosowi panującemu na Zachodzie,

3 *Zewnętrzna ingerencja w wybory*, debata, Fundacja im. S. Batorego, 7 listopada 2022, Warszawa, <https://www.batory.org.pl/wydarzenia/zewnetrza-ingerencja-w-wybory/> (dostęp: 23 stycznia 2023).

4 P. Pomerantsev, *Jądro dziwności*, przeł. I. Noszczyk, Wołowiec 2020.

gdzie ludzie, jak głosiła propaganda, nie byłiby zdolni do tego rodzaju poświęceń. Taka narracja dobrze wpisywała się w inną, szerszą opowieść na temat Zachodu w ogóle i Stanów Zjednoczonych w szczególności jako potęgi schodzącej. Wszelkie zjawiska wykazujące słabość państw liberalnej demokracji stanowią dla reżimów autorytarnych doskonałe narzędzie propagandowe. A jeśli można siłę tych zjawisk wzmocnić, tym lepiej.

„Polska jest oczywistym celem”, mówił podczas wspomnianej debaty generał Radosław Kujawa, były szef Służby Wywiadu Wojskowego, opisując logikę działania rosyjskich służb. „My jesteśmy przeciwnikiem przede wszystkim jako demokratyczny świat. [...] Silne demokratyczne państwo, które promieniuje dobrobytem i stabilnością struktur, jest dla nich zagrożeniem, bo oni są przeciwieństwem takiego funkcjonowania. W związku z tym (...) wszelkie działania destabilizujące, dezintegrujące świat zachodni, współpracę demokratyczną w wymiarze militarnym, obecność amerykańską w Europie to są główne cele”⁵.

Takie były też przyczyny wieloletniej rosyjskiej aktywności w Ukrainie jeszcze przed wybuchem obecnej fazy wojny. Chodziło o zawrócenie kraju z drogi w kierunku liberalnej demokracji po to, by Ukraina nie stała się źródłem inspiracji dla samych Rosjan. Dopiero kiedy te wysiłki spełzły na niczym, doszło do najazdu i wybuchu konfliktu zbrojnego w jego obecnej formie.

Wykorzystać strach

Wojna w Ukrainie zmieniła też cele działania Rosjan w państwach zachodnich. „Bieżące analizy wskazują na to, że przede wszystkim kryzys ekonomiczny i energetyczny, tematy związane z wojną na Ukrainie, relacje Polska–NATO, Polska–Unia Europejska będą tymi dominującymi, które mogą zdecydować o stosunku wyborców do poszczególnych partii wyborczych”⁶, mówiła

5 *Zewnętrzna ingerencja w wybory*, op. cit.

6 *Ibidem*.

we wspomnianej już dwukrotnie debacie Marta Kowalska z Centrum Analiz Propagandy i Dezinformacji.

Warunki do takiej ingerencji są dziś sprzyjające. Wojna w Ukrainie siłą rzeczy wywołuje obawy, a jej konsekwencje ekonomiczne – w postaci wyższej niż normalnie inflacji czy wyższych cen za opał i ropę – są odczuwane w wielu krajach. Obecność setek tysięcy uchodźców z ogarniętego wojną kraju również może potęgować strach, niepewność i frustrację. Pytany o to, jak określiłby nastroje Polaków badanych przez niego podczas wywiadów focusowych, socjolog, dr hab. Przemysław Sadura mówił, że swoje uczucia opisując następująco: „czuję się tak, jakbym stał w kolejce i ktoś mnie próbował z niej wypchnąć”. W rozmowie z portalem Gazeta.pl tłumaczył, że „pod wpływem wojny, inflacji, kryzysu energetycznego ludzie dużo mocniej obawiają się o swoją pozycję społeczną” i że „jacyś inni odbiorą im miejsce w kolejce do lekarza, żłobka, przedszkola”.

Ci „inni” to oczywiście uchodźcy z Ukrainy. Na razie tych nastrojów nie widać w publikowanych sondażach, a główne partie polityczne nie wykorzystują ich dla swoich celów, zaś ugrupowania jawnie antyukraińskie nie zyskują na popularności. Sadura twierdzi jednak, że znane mu są wyniki badań ilościowych potwierdzających jego tezę. O tym, że niska jakość usług publicznych – przede wszystkim edukacji oraz ochrony zdrowia – może osłabić chęć wsparcia Polaków dla uchodźców, pisał także dr Paweł Marczewski w analizie pt. *Jak kolejki zabijają solidarność*⁷. Zdaniem tego autora „im gorszy dostęp do usług, im dłuższe kolejki do lekarzy, im bardziej niewystarczająca opieka nad małymi dziećmi bądź wymagającymi wsparcia seniorami, tym niższe zaufanie do państwa i jego instytucji ogółem – i tym lepsza pożywka dla myślenia spiskowego”.

⁷ P. Marczewski, *Jak kolejki zabijają solidarność*, Fundacja im. S. Batorego, 18 października 2022, Warszawa, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/10/P.Marczewski_Jak_kolejki.zabijaja.solidarnosc.pdf (dostęp: 23 stycznia 2023).

Identyczną tezę stawia wspomniany Sadura, ostrzegając przed rozprzestrzenianiem się tzw. opowieści-chwastów. Przypominają one plotki, tłumaczy Sadura, „ale jednak różnią się od tradycyjnej plotki tym, że zostały wzięte z mediów społecznościowych”. Im niższe zaufanie do mediów tradycyjnych, tym większa pokusa, by informacji szukać w alternatywnych źródłach, między innymi właśnie w mediach społecznościowych. Wielu odbiorców ma poczucie, że znajdzie tam informacje bliższe rzeczywistości, ponieważ nieprzefiltrowane przez medialne koncerny. Fakt, że tego rodzaju historie mogą być całkowicie fałszywe, produkowane i popularyzowane przy wsparciu aktorów zewnętrznych, wielu ludziom umyka. W przypadku uchodźców takie opowieści dotyczą zwykle jakiejś formy uprzywilejowania, którą cieszą się Ukraińcy kosztem polskich obywateli – chociażby w dostępie do usług publicznych.

Niektóre z tych opowieści tak dobrze przystają do naszych lęków i uprzedzeń, że ludzie włączają je do swojej biografii – uznają za własne, przez siebie zasłyszane, mimo że to nieprawda, twierdzi Sadura. Siła tych opowieści wywodzi się także z innego znanego z psychologii zjawiska, tzw. efektu potwierdzenia (ang. *confirmation bias*), czyli większej otwartości na informacje potwierdzające nasze uprzednia poglądy i postawy lub takiego interpretowania nowych danych, by do tych postaw przystawały. Dzięki temu opowieści-chwasty nie tylko szybko się rozprzestrzeniają, ale i łatwo ukorzeniają. W dzisiejszej Polsce lękiem, który podsycają i na którym żerują, jest strach przed wspomnianym wypchnięciem z kolejki, wynikający z braku zaufania do państwa.

Nie oznacza to, rzecz jasna, że jesteśmy skazani na skuteczną interwencję zewnętrzną wykorzystującą nasze obawy. Z drugiej bowiem strony można dowodzić, że brutalny atak Rosji na Ukrainę, bohaterska postawa Ukraińców i skuteczna obrona zbudowały na Zachodzie przekonanie o słuszności pomocy. A jednocześnie pokazały, że – wbrew przekazom wielu państw autorytarnych – Zachód może być w tej pomocy skuteczny i nie jest tak słaby, jak wmawiała nam propaganda adwersarzy.

Warunki do podważenia dotychczasowych postaw solidarności są jednak sprzyjające.

Wpływy wewnętrzne czy zewnętrzne?

Co gorsza, jak zwraca uwagę Marta Kowalska, coraz trudniej odróżnić interwencję czysto zewnętrzną od ingerencji o charakterze wewnętrznym. Przed wyborami w środku kadencji, które miały miejsce w listopadzie 2022 roku, amerykańskie służby twierdziły, że „Rosja ingeruje w proces wyborczy, natomiast nie tworzy własnych treści”, mówiła Kowalska. A to znaczy, że po prostu wykorzystuje już panujące w USA nastroje dla swoich korzyści. Tak rozumiany proces ingerencji nie następuje wyłącznie w okresie bezpośrednio poprzedzającym kampanię, lecz trwa cały czas i ma za zadanie zmianę świadomości społeczeństwa. Oczywiście nie całego, ale – jak wspomniano wyżej – niekiedy wystarczy przekonać niewielką grupę o strategicznym znaczeniu.

W Polsce ocenę przebiegu wyborów i ich ochronę przed nieuczciwym wpływem dodatkowo komplikują właśnie niepokojące zjawiska wewnętrzne. Przede wszystkim fakt, że partia władzy aktywnie wykorzystuje dostępne jej zasoby państwa do uzyskania przewagi nad konkurencją. Wśród repertuaru stosowanych środków znajduje się między innymi wykorzystywanie przychylności mediów publicznych finansowanych z budżetu państwa i całkowicie podporządkowanych partii rządzącej. Ponadto, sprzyjające Zjednoczonej Prawicy media prywatne otrzymują potężne wsparcie pieniężne za pośrednictwem czy to konkretnych instytucji publicznych zamieszczających w nich swoje ogłoszenia, czy to spółek Skarbu Państwa wykupujących reklamy lub sponsorujących określone przedsięwzięcia. Państwowa Komisja Wyborcza nie ma żadnych instrumentów, by z takimi praktykami walczyć, mówił podczas debaty prawnik, były Przewodniczący PKW, były prezes Trybunału Konstytucyjnego oraz były Rzecznik Praw Obywatelskich, prof. Andrzej Zoll.

Elementem prowadzenia kampanii są również decyzje o rozpoczęciu lub dofinansowaniu rozmaitych projektów państwowych podejmowane

nie w zależności od potrzeb, lecz kalendarza wyborczego. Niebezpieczne są także dążenia do podporządkowania politykom instytucji, które powinny pozostać niezależne od interesów partyjnych, takich jak Sąd Najwyższy, którego Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych ostatecznie decyduje o ważności wyborów, lub prokuratura. Wreszcie obawy budzą zmiany prawne wprowadzane nagle, bez odpowiednich konsultacji społecznych lub wbrew opiniom zainteresowanych podmiotów. Tym bardziej, jeśli budzą uzasadnione podejrzenia, że służyć mają przede wszystkim interesom partii rządzącej. Chodzi tu m.in. o planowane zmiany prawne ingerujące bezpośrednio w proces wyborczy, jak na przykład plany zredukowania liczby okręgów wyborczych albo znacznego zwiększenia liczby komisji wyborczych.

Istnieją jednak także propozycje z pozoru dotyczące odmiennych dziedzin, ale potencjalnie mające wpływ na przebieg wyborów. Antoni Podolski od dawna zwraca uwagę na ustawę o ochronie ludności oraz o stanie kłęski żywiołowej. Wprowadza ona m.in. dwa nowe stany nadzwyczajne, nieujęte w Konstytucji i przyznające Prezesowi Rady Ministrów prawo do nadania sobie nadzwyczajnych uprawnień, bez kontroli ze strony Parlamentu. Wśród nich znajduje się m.in. prawo do zawieszania władz samorządowych pod pretekstem niestarannego stosowania się do poleceń władz centralnych. A, jak przypomina Podolski, to władze samorządowe „wyznaczają skład komisji wyborczych i czuwają nad przebiegiem wyborów, zwłaszcza w dużych miastach”. Czy ustawa wejdzie w życie i czy szef rządu skorzysta z nowych uprawnień, nie sposób przewidzieć. Nawet jeśli tego nie zrobi, nowe przepisy mogą mieć jednak efekt mrożący, działać jak zawieszona nad kominem strzelba, z której w każdej chwili można wystrzelić.

Innym niekonstytucyjnym i groźnym dla uczciwości wyborów pomysłem było powołanie w parlamencie specjalnej komisji, której partia rządząca chciała zezwolić na pozbawianie wybranych obywateli prawa do pełnienia funkcji publicznych. Nie na drodze sądowej, lecz w oparciu wyłącznie o jej

ustalenia. Nietrudno sobie wyobrazić, że ofiarą „wyroku” takiej komisji mogliby być prominentni przedstawiciele opozycji.

Wykorzystanie któregośkolwiek z takich narzędzi – zwłaszcza w czasie kampanii wyborczej – doprowadziłoby do kolejnej odsłony poważnego konfliktu politycznego. A po stronie przeciwników obecnej władzy z pewnością obniżyło zaufanie do uczciwości wyborów. Takie zjawiska stałyby się tym samym idealną pożywką dla ingerencji ze strony podmiotów zewnętrznych, eksploatujących podziały i chaos dla własnych korzyści.

Wiele zagrożeń, o których była tu mowa, można by zredukować lub wyeliminować, dofinansowując odpowiednie służby, przykładając większą wagę do edukacji medialnej bądź poprawiając wadliwe rozwiązania prawne. Jak jednak podczas debaty zwracał uwagę Krzysztof Izdebski z Fundacji im. Stefana Batorego, regulacje prawne nigdy nie są skuteczne, jeśli nie towarzyszy im poszanowanie norm, z których te przepisy wypływają. Dlatego „chyba najbardziej istotną rzeczą, która jest nam potrzebna, a której nie ma, jest po prostu przyzwoitość w polityce”.

Łukasz Pawłowski – publicysta, doktor socjologii, doradca polityczny. Wspólnie z Piotrem Tarczyńskim prowadzi „Podkast amerykański”. Autor książki *Druga fala prywatyzacji. Niezamierzone skutki rządów PiS* (2020). Współpracownik Fundacji im. Stefana Batorego.

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)



Redakcja: Agnieszka Łodzińska
Korekta: Izabella Sariusz-Skąpska
Warszawa 2023
ISBN 978-83-66544-95-6