

Wybory w czasie pandemii. Rekomendacje dla Polski

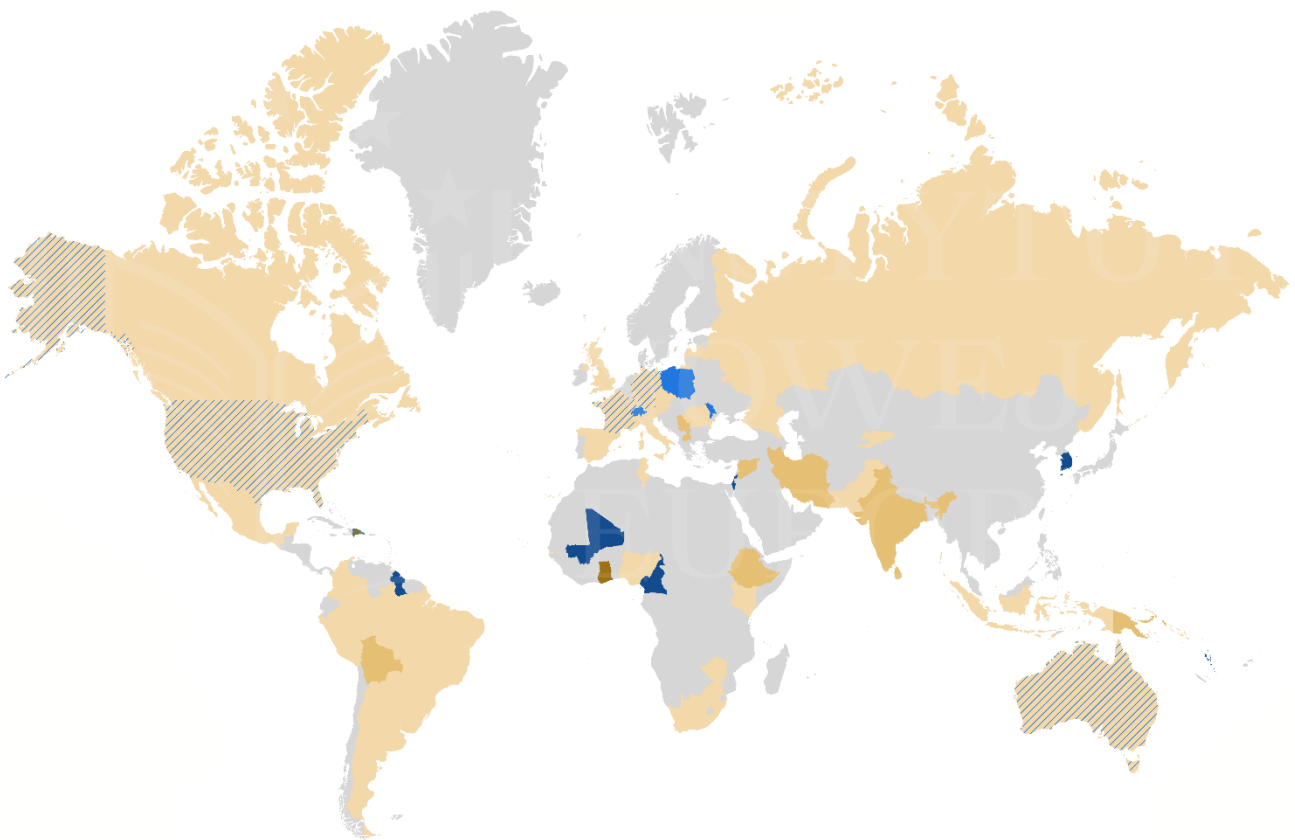
Michał Banasiak

Marcin Chruściel

Łukasz Kobierski

Aleksander Ksawery Olech

30 KWIETNIA 2020



źródło: dane International Institute for Democracy and Electoral Assistance oraz komunikaty krajowych komisji wyborczych

Executive Summary

Poniższa analiza stanowi próbę zestawienia i uporządkowania przypadków wyborów, które odbyły się w okresie 12 marca – 30 kwietnia, a zatem po ogłoszeniu przez Światową Organizację Zdrowia pandemii COVID-19. Obejmuje przypadki Francji (I tura), Bawarii, kantonu Genewa, a także Korei Południowej. W drugiej części rozpatrzone zostały cztery przypadki wyborów przełożonych (w skali globalnej stanowią zdecydowaną większość). Należą do nich: Francja (II tura), Wielka Brytania, Macedonia Północna oraz Serbia.

Takie zestawienie pozwala spojrzeć na podejmowane w Polsce działania i ich możliwe konsekwencje z perspektywy doświadczeń innych krajów – jednak bez uciekania się do wybiórczego traktowania tych przypadków. Zebrane dane podstawowe uzupełnione zostały o informacje cenne poznawczo z punktu widzenia polskiego sporu o organizację wyborów prezydenckich 10 maja, m.in.: doświadczenie w stosowaniu głosowania korespondencyjnego czy stosunek społeczeństwa i głównych sił politycznych do decyzji o organizacji/przełożeniu wyborów. Na tej podstawie wyciągnąć można kilka kluczowych wniosków:

- **Sprawdzone procedury i *know-how*:** w obydwu przypadkach, w których władze zdecydowały się zmienić sposób głosowania na wyłącznie korespondencyjny (Bawaria i kanton Genewa), istniała utrwalona praktyka takiego głosowania i była ona powszechnie dostępna;
- **Akceptacja społeczna:** we wszystkich przeanalizowanych przypadkach istniała ogólna akceptacja społeczna dla decyzji podejmowanych przez władze w kwestii wyborów;
- **Konsensus polityczny:** decyzje dotyczące wyborów zapadały przy akceptacji głównych sił politycznych, w tym opozycyjnych. Władze organizowały konsultacje z przedstawicielami wszystkich opcji politycznych, czy też uwzględniały poprawki opozycji w procesie legislacyjnym (przykład Bawarii);
- **Zagrożenie rozwojem epidemii:** głosowania wyłącznie korespondencyjne w drugiej turze (Bawaria oraz Genewa) nie wiązały się z przyspieszeniem wzrostu zachorowań na COVID-19.

Wnioski dla Polski

Sprawdzony i praktykowany wcześniej sposób głosowania, społeczna akceptacja dla przeprowadzenia wyborów oraz konsensus głównych sił politycznych wobec przyjętego rozwiązania – to minimalne standardy, które zostały spełnione w przypadku wyborów przeprowadzonych po 11 marca. Żadna z tych przesłanek nie jest spełniona dla wyborów prezydenckich planowanych w Polsce na 10, 17 czy 23 maja. Głosowanie wyłącznie korespondencyjne na szczeblu krajowym będzie pierwszym takim przedsięwzięciem na świecie, przy 30 mln osób uprawnionych do głosowania (w Bawarii było 4,7 mln osób). Mając na względzie tak odrębną dynamikę sytuacji w Polsce, priorytetem dla polskich władz powinno być uruchomienie możliwości legalnego przełożenia wyborów (zob. Rekomendacje).

Zakres analizy

Trwają przygotowania do wyborów prezydenckich zaplanowanych na 10 maja. Modelowym przykładem dla polskich władz jest druga tura wyborów samorządowych w Bawarii, która odbyła się w sposób wyłącznie korespondencyjny. W tym kierunku idzie uchwalona przez Sejm ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzenia wyborów w warunkach pandemii COVID-19. Bawaria nie jest zresztą jedynym przykładem, na który powołują się rządzący oraz przychylne rządowi media. Kolejnym są wybory lokalne w Szwajcarii, które odbyły się w kantonie Genewa. Tam również została wykorzystana formuła głosowania wyłącznie korespondencyjnego.

Poważnym problemem przy tego typu porównaniach, bardzo często marginalizowanym, jest odrębny charakter oraz skala wyborów. Czym innym są wybory lokalne w półmilionowym kantonie, a czym innym wybory prezydenckie w 38-milionowym kraju. Ostatnie tygodnie pokazały jednak, że organizacja wyborów powszechnych w warunkach pandemii jest rzeczą wykonalną, a co najważniejsze – bezpieczną dla wyborców. Taki przykład dała Korea Południowa, organizując w połowie kwietnia wybory parlamentarne w specjalnie do tego przygotowanych lokalach wyborczych. Przywołując przykład Korei, należy mieć również na względzie doświadczenie francuskie, gdzie głosowanie przy urnach wyborczych skończyło się zarażeniem członków komisji i zapewne tysięcy wyborców.

Poniższa analiza stanowi próbę zestawienia i uporządkowania wspomnianych przypadków. Każdy z nich został rozpatrzony pod kątem wielkości wyborów, dostępnych sposobów głosowania, odnotowanej frekwencji oraz zastosowanych środków bezpieczeństwa. Uzupełniliśmy te dane o dodatkowe informacje, które wydają się cenne poznawczo z punktu widzenia polskiego sporu o organizację wyborów. Uwzględniliśmy zatem: doświadczenie w stosowaniu głosowania korespondencyjnego; zakres ostatnich zmian w ordynacji wyborczej; przebieg kampanii wyborczej; stosunek społeczeństwa i głównych sił politycznych do decyzji o organizacji wyborów; a także stopień akceptacji ich wyniku i ewentualne protesty wyborcze. Takie zestawienie pozwala spojrzeć na podejmowane w Polsce działania i ich możliwe konsekwencje z perspektywy doświadczeń innych krajów – jednak bez uciekania się do wybiórczego traktowania tych przypadków.

Analizując przebieg wyborów, które odbyły się w warunkach pandemii nie można zapominać, że stanowią one anomalię w skali globalnej. Od momentu ogłoszenia pandemii COVID-19 przez Światową Organizację Zdrowia (11 marca) w kilkudziesięciu krajach wybory zostały przełożone. Przeważający stosunek tych ostatnich przypadków dobrze ilustruje mapka zamieszczona poniżej. Kilka przykładów przełożonych wyborów prezentujemy w drugiej części analizy. Należą do nich: Francja (II tura), Wielka Brytania, Macedonia Północna oraz Serbia. Rozpatrujemy je pod kątem tych samych kryteriów, którymi kierowaliśmy się przy analizie wyborów przeprowadzonych. Szczególną uwagę zwracamy na to, kto i w jaki sposób zdecydował o przełożeniu wyborów, na jakim etapie

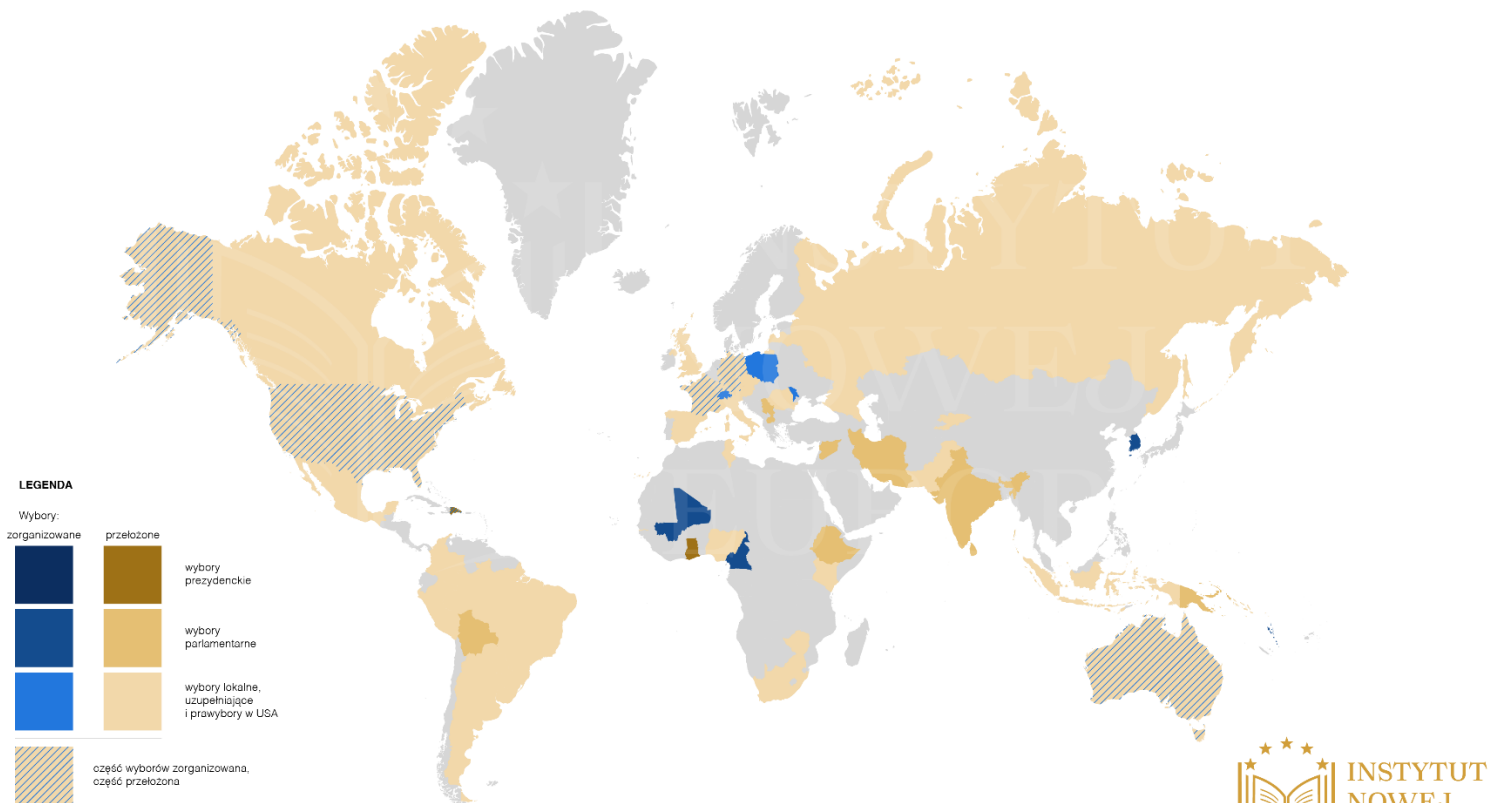
rozwoju epidemii, a także – w jakich warunkach politycznych ta decyzja została podjęta. Wierzymy, że pozwoli to wyciągnąć cenne wnioski dla publicystów piszących o wyborach, decydentów i opozycji, ale także dla 30 milionów Polaków uprawnionych do głosowania.

Na końcu analizy prezentujemy kilka kluczowych obserwacji, które wynikają z dokonanego zestawienia. W przypadku wyborów przeprowadzonych – jakie kryteria zostały spełnione, aby wybory mogły się odbyć, a ich wyniki zostać uznane. Na tej podstawie wysuwamy rekomendacje dotyczące możliwości przeprowadzenia wyborów prezydenckich w Polsce, biorąc pod uwagę przebieg dotychczasowego sporu polityczno-prawnego.

Wybory na świecie w czasie pandemii Covid-19

ZORGANIZOWANE I PRZEŁOŻONE

w okresie 12.03.2020 - 30.04.2020



źródło: dane International Institute for Democracy and Electoral Assistance oraz komunikaty krajowych komisji wyborczych

Grafika w pełnej rozdzielczości do pobrania na stronie ine.org.pl
(Również w wersji anglo- i francuskojęzycznej)

NOTKA: W badanym okresie na terytorium Polski było zaplanowanych 71 wyborów do organów samorządu terytorialnego (głównie uzupełniających). Ostatecznie odbyło się 58 elekcji, z czego 34 po głosowaniu oraz 24 bez głosowania (tylko jeden zgłoszony kandydat). 11 wyborów nie odbyło się (brak kandydatów), a dwa zostały przełożone na maj. Pozwala to zaliczyć Polskę do grupy krajów, które w trakcie pandemii organizowały wybory na szczeblu lokalnym.

I. Wybory przeprowadzone – doświadczenia z Francji, Bawarii, kantonu Genewy oraz Korei Południowej

1. Wybory samorządowe we Francji – I tura 15 marca (II tura odwołana)

Charakter: wybory lokalne – radni gmin i merowie

- organ odpowiedzialny: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych oraz władze gmin

Wielkość wyborów

- uprawnieni do głosowania: 46 milionów osób
- wybory dotyczyły 35 tys. gmin

Dostępne sposoby głosowania

- głosowanie tradycyjne w lokalach wyborczych
- głosowanie przez pełnomocnika (ograniczone)

Doświadczenie w stosowaniu alternatywnych metod głosowania

Głosowanie przez pełnomocnika funkcjonuje we Francji od 1975 roku (dla osób, które nie mogą głosować tradycyjnie). W przypadku wyborów lokalnych nie ma możliwości głosowania korespondencyjnego.

Ostatnie modyfikacje kodeksu wyborczego

Ostatnie zmiany w ordynacji samorządowej wprowadzono w grudniu 2019 roku – w życie weszły 1 stycznia 2020. Nie były to zmiany mogące mieć istotny wpływ na ostateczny wynik wyborów – dotyczyły na przykład oznaczeń materiałów wyborczych.

Frekwencja odnotowana podczas wyborów: 44,6%

- najniższa frekwencja w historii wyborów samorządowych we Francji (od 1959 roku)
- o 19 pkt proc. niższa niż podczas wyborów w 2014 roku

Środki bezpieczeństwa zastosowane w związku z pandemią COVID-19

- **dotatkowe wyposażenie lokali wyborczych:** stanowisko do dezynfekcji rąk oraz dostęp do mydła i umywalek, oznaczenia na podłodze do zachowania bezpiecznej odległości (1 metr), gruntowna dezynfekcja wszystkich lokali wyborczych przed i po wyborach, regularna dezynfekcja kabin do głosowania
- **środki ochronne dla głosujących:** brak środków ochrony osobistej, możliwość głosowania własnym długopisem, weryfikacja dowodów tożsamości na odległość
- **środki ochronne dla urzędników wyborczych:** gminy miały zapewnić środki ochrony osobistej (maseczki i rękawiczki), jednak w wielu komisjach ich zabrakło
- **sposób głosowania dla osób na kwarantannie/w izolacji:** osobom objętym ograniczeniami lub kwarantanną oraz w grupie ryzyka (np. pacjentom w domach starości) ułatwiono ustanowienie pełnomocników

Skala potwierdzonych zakażeń oraz zgonów z powodu COVID-19

- do dnia głosowania (I tura): **4 499** przypadków, **91** zgonów
- 14 dni po wyborach: **40 174** przypadków, **2 606** zgonów
- wzrost tempa zachorowań po tygodniu od głosowania
- liczne zakażenia stwierdzone u członków komisji wyborczych

Przebieg kampanii przed wyborami

Wielu kandydatów zrezygnowało ze spotkań z wyborcami w ostatnich tygodniach kampanii. Przeniesienie się zainteresowania na kwestie związane z pandemią. Wyniki sondażu na dwa tygodnie przed głosowaniem pokazały, że wybory przestały być głównym tematem dyskusji Francuzów.

Stosunek społeczeństwa do decyzji o organizacji wyborów

Pozytywny. Na tydzień przed wyborami 78% badanych Francuzów przyznało, że wirus nie stanowi dla nich powodu, aby zrezygnować z możliwości głosowania. Co ciekawe, odsetek osób deklarujących obawę przed głosowaniem zmalał wówczas do poziomu 22%, aby ostatecznie przełożyć się na 55-procentową absencję.

Stosunek głównych sił politycznych do decyzji o organizacji wyborów

Decyzja o podtrzymaniu terminu wyborów miała być konsultowana przez premiera z przedstawicielami głównych sił politycznych i uzyskać ich akceptację. Taką informację podał w swoim orędziu 12 marca prezydent Emmanuel Macron. Według przedstawicieli opozycji na żadnym ze spotkań przed wyborami nie poruszono kwestii ich przełożenia.

Stopień akceptacji wyniku wyborów przez główne siły polityczne

Wszystkie największe partie polityczne zaakceptowały wynik I tury. Jednocześnie za powtórzeniem głosowania w niektórych gminach opowiedziały się Partia Socjalistyczna, Zgromadzenie Narodowe oraz Partia Zielonych, która w skali kraju uzyskała największe zyski. Wszystkie partie opozycyjne oraz rządząca LREM były za odwołaniem II tury.

Skala protestów wyborczych zgłaszanych do sądów/organów wyborczych

Do dnia 5 kwietnia do sądów administracyjnych wpłynęło 2 700 wniosków o anulowanie wyników wyborów. Ze względu na ilość napływających wniosków, rząd postanowił przedłużyć terminy składania dokumentów do sądów.

2. Wybory samorządowe w Bawarii – 15 i 29 marca

Charakter: wybory lokalne – 39,5 tys. mandatów do obsadzenia

- organ odpowiedzialny za organizację: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Bawarii wraz z samorządami

Wielkość wyborów

- uprawnieni do głosowania: ponad 10 milionów osób
- liczba komisji wyborczych: 4 tys.
- 71 powiatów, 25 miast na prawach powiatu, 2 tys. gmin

Dostępne sposoby głosowania

(I tura – 15 marca)

- głosowanie tradycyjne w lokalach wyborczych
- głosowanie korespondencyjne „na życzenie”
- głosowanie przez pełnomocnika

(II tura – 29 marca)

- wyłącznie korespondencyjnie

Karty do głosowania były automatycznie przesyłane wyborcom pocztą, bez konieczności składania wniosku. Karty można było wrzucić do jednej z 19,5 tys. skrzynek pocztowych. Druga tura odbyła się w 19% wszystkich okręgów i dotyczyła 4,7 miliona wyborców. Ponownie głosowano w 18 powiatach i 16 miastach.

Doświadczenie w stosowaniu alternatywnych metod głosowania

Głosowanie korespondencyjne funkcjonuje w Bawarii od 1957 roku. Początkowo dla osób chorych, podróżujących i pracujących w niedzielę. Od 2009 roku dostępne powszechnie. Ponadto możliwość głosowania przez pełnomocnika oraz tzw. ruchome komisje wyborcze w szpitalach czy domach starców.

Ostatnie modyfikacje kodeksu wyborczego

Zmiana prawa wyborczego uchwalona przez Landtag 25 marca (na 4 dni przed wyborami). Umożliwiła przeprowadzenie II tury wyłącznie w formie korespondencyjnej. Przygotowania trwały od 16 marca na podstawie decyzji ministra spraw wewnętrznych Bawarii – kwestionowanej jako przekroczenie kompetencji.

Frekwencja odnotowana podczas wyborów: 58,8% (I tura)

- wzrost o 4,2 pkt proc. w stosunku do poprzednich wyborów
- o wyższej frekwencji w II turze poinformował minister spraw wewnętrznych Bawarii (brakuje oficjalnych danych zbiorczych)
- odwrócenie trendu spadkowego z poprzednich lat

Środki bezpieczeństwa zastosowane w związku z pandemią COVID-19

- **dotatkowe wyposażenie lokali wyborczych:** żel dezynfekujący oraz stanowisko do dezynfekcji i umycia rąk (dotyczy I tury)
- **środki ochronne dla głosujących:** brak dodatkowych środków, zalecany dystans 1,5 metra oraz możliwość głosowania własnym długopisem (dotyczy I tury)
- **środki ochronne dla urzędników wyborczych**
 - maseczki i rękawiczki jednorazowe dla urzędników liczących głosy po przeprowadzeniu I tury, podobnie po II turze
 - liczenie głosów w budynkach o dużych powierzchniach: sale gimnastyczne, hale wystawowe; zmniejszenie liczby pracowników wyborczych
- **sposób głosowania dla osób na kwarantannie/w izolacji:**
 - wyłącznie korespondencyjnie (dotyczy I i II tury)

Skala potwierdzonych zakażeń oraz zgonów z powodu COVID-19

- do dnia 1. głosowania: **681** przypadków, **1** zgon
- do dnia 2. głosowania: **11 150** przypadków, **77** zgonów
- 14 dni po wyborach: **33 015** przypadków, **820** zgonów
- wyraźny wzrost tempa zachorowań w pierwszym tygodniu po I turze

Przebieg kampanii przed wyborami

Wszystkie partie zakończyły tradycyjną kampanię kilka dni wcześniej w obawie przed koronawirusem. Mobilizacja trwała w mediach społecznościowych poprzez czaty z wyborcami i nagrania video oraz poprzez materiały w lokalnej prasie.

Stosunek społeczeństwa do decyzji o organizacji wyborów

Pozytywny. W ankiecie przeprowadzonej przez bawarskie radio przed I turą 79% uczestników stwierdziło, że są bardzo lub bardzo mocno zainteresowani udziałem w wyborach. Był to wzrost o 9 pkt proc. w porównaniu do podobnego badania przed wyborami w 2014 roku.

Stosunek głównych sił politycznych do decyzji o organizacji wyborów

Żadna partia nie nawoływała do bojkotu wyborów. Szeroki konsensus polityczny wynikał m.in. z uwzględnienia poprawek opozycji do uchwały zmieniającej przepisy wyborcze. Zmiany w ordynacji przyjęte zostały z ograniczonym do końca roku czasem obowiązywania.

Stopień akceptacji wyniku wyborów przez główne siły polityczne

Wynik wyborów w pełni uznany przez główne siły polityczne.

Skala protestów wyborczych zgłaszanych do sądów/organów wyborczych

Nieliczne podczas I tury, ale niezwiązane z zagrożeniem koronawirusem. Przed II turą zdarzały się przypadki nieotrzymania kart wyborczych listownie.

3. Wybory w kantonie Genewa, Szwajcaria – 15 marca i 5 kwietnia

Charakter: wybory lokalne w 45 gminach kantonu

- organ odpowiedzialny za organizację: Rząd Republiki i Kantonu Genewa

Wielkość wyborów

- uprawnieni do głosowania: 330 tys. osób
- liczba komisji wyborczych: 68

Dostępne sposoby głosowania:

- I tura (15 marca):
 - głosowanie tradycyjne w lokalach wyborczych
 - głosowanie korespondencyjne (dostępne dla każdego)
- II tura (5 kwietnia):
 - wyłącznie korespondencyjnie

Odsyłanie głosów do 4 dni przed datą wyborów. Po tym terminie możliwość dostarczenia koperty wyborczej do właściwego urzędu, najpóźniej do godz. 12:00 w dniu wyborów. Do odbioru kopert od osób starszych i niepełnosprawnych gminy mogły delegować oficerów policji.

Doświadczenie w stosowaniu alternatywnych metod głosowania:

- ograniczona możliwość głosowania korespondencyjnego
 - w kantonie Genewa – od 1950 r.
 - na szczeblu federacji – od 1965 r.
- powszechna możliwość głosowania korespondencyjnego
 - w kantonie Genewa – od 1995 r.
 - na szczeblu federacji – od 1994 r.

Ostatnie modyfikacje kodeksu wyborczego

Podstawą prawną do zamknięcia lokali wyborczych w II turze i głosowania wyłącznie korespondencyjnego było rozporządzenie władz kantonu z 20 marca. Nie wniesiono tym samym zmian do kodeksu wyborczego.

Frekwencja odnotowana podczas wyborów

- w pierwszej turze: 35,7% (w samej Genewie: 32,4%)
- w drugiej turze: 29,1%
- najniższa frekwencja w drugiej turze od 1995 roku

Środki bezpieczeństwa zastosowane w związku z pandemią COVID-19

- **dodatkowe wyposażenie lokali wyborczych:** środki do dezynfekcji rąk (I tura)
- **środki ochronne dla głosujących:** zamknięcie lokali wyborczych w drugiej turze i głosowanie wyłącznie korespondencyjne, możliwość odbioru kopert od osób starszych i niepełnosprawnych przez oficerów policji

- **środki ochronne dla urzędników wyborczych:** brak odzieży ochronnej (I tura), ograniczenie liczby urzędników liczących głosy po I turze do 1 700, wykorzystanie budynku biblioteki uniwersyteckiej do bezpiecznego przeprowadzenia liczenia

Skala potwierdzonych zakażeń oraz zgonów z powodu COVID-19

- do dnia głosowania (I tura – 15 marca): **393** przypadków, **3** zgony
- 2 tygodnie po głosowaniu (29 marca): **2 393** przypadków, **44** zgony
- do dnia głosowania (II tura – 5 kwietnia): **3589** przypadków, **101** zgonów
- 2 tygodnie po głosowaniu (19 kwietnia): **4 561** przypadków, **195** zgonów

Krzywa przyrostu nowych zakażeń na 100 tys. mieszkańców zaczęła się stabilizować i spłaszczać od 3 kwietnia. 5 kwietnia odnotowano największą liczbę osób hospitalizowanych z powodu COVID-19 (424). Od tego czasu utrzymuje się trend spadkowy. Dane dotyczą kantonu Genewa.

Przebieg kampanii przed wyborami

Tradycyjna kampania wyborcza toczyła się do I tury. Dzień później władze kantonu wprowadziły zakaz zgromadzeń powyżej 5 osób. Wzrosła rola mediów społecznościowych i telefonicznej mobilizacji wyborców jako metody bezpośredniego dotarcia do osób pozostających w domach.

Stosunek społeczeństwa do decyzji o organizacji wyborów

W przeciwieństwie do Francji, mieszkańcy kantonu nie składali petycji o przełożenie II tury. W debacie publicznej dominował argument „mniejszego zła” – wybory powinny zostać dokończone, aby uniknąć chaosu prawnego z powodu dokonanego już wyboru nowych władz w części gmin.

Stosunek głównych sił politycznych do decyzji o organizacji wyborów

Główne siły polityczne poparły decyzję o kontynuacji wyborów i ograniczeniu II tury do formuły korespondencyjnej. Przeciwno była skrajna lewica (Ensemble à Gauche) oraz populistyczny Mouvement Citoyens Genevois, które zaskarżyły przyjęte rozwiązanie do Trybunału Sprawiedliwości na poziomie kantonu.

Stopień akceptacji wyniku wyborów przez główne siły polityczne

Patrie stanowiące większość w lokalnym parlamencie w pełni zaakceptowały wyniki wyborów. Rezultat II tury uznały również wspomniane ugrupowania opozycyjne (EàG i MCG), chociaż zwracały uwagę na niedemokratyczny charakter kampanii.

Skala protestów wyborczych zgłaszanych do sądów/organów wyborczych

Nie odnotowano protestów z powodu nadużyć wyborczych. Jeszcze przed II turą Trybunał Sprawiedliwości rozpatrzył skargi ogólne i stwierdził o legalności głosowania wyłącznie korespondencyjnego.

4. Wybory w Korei Południowej – 15 kwietnia

Charakter: wybory parlamentarne – 300 przedstawicieli do Zgromadzenia Narodowego

- organ odpowiedzialny: Państwowa Komisja Wyborcza Republiki Korei

Wielkość wyborów

- uprawnieni do głosowania: 44 miliony osób (84.9% populacji)
- liczba komisji wyborczych: 14,3 tys.
- liczba urzędników wyborczych: 232 tys.

Dostępne sposoby głosowania

- głosowanie tradycyjne w lokalach wyborczych (możliwość oddania głosu we wcześniejszym terminie – dwa dni do wyboru)
- głosowanie korespondencyjne (dla osób niepełnosprawnych, przewlekle chorych oraz osadzonych), uwzględniające również osoby zakażone (potrzeba rejestracji między 21 a 17 dniem przed wyborami)

Doświadczenie w stosowaniu alternatywnych metod głosowania

- głosowanie przedterminowe w lokalach wyborczych od 2013 roku, w skali całego kraju po raz pierwszy zastosowane w 2014 roku (wybory samorządowe)
- głosowanie korespondencyjne od 1960 roku (dla osób niepełnosprawnych, przewlekle chorych i pozbawionych dostępu do lokalu wyborczego)

Ostatnie modyfikacje kodeksu wyborczego

Reforma kodeksu wyborczego uchwalona w grudniu 2019 roku. Zmiana sposobu przydzielania 47 mandatów dostępnych w ordynacji proporcjonalnej, mająca zwiększyć szanse wyborcze mniejszych ugrupowań. Obniżenie wieku wyborczego z 19 do 18 lat.

Frekwencja odnotowana podczas wyborów: 66,2%

- wyższa o 8,2 pkt proc. w stosunku do poprzednich wyborów parlamentarnych
- najwyższa od wyborów powszechnych z 1992 roku

Środki bezpieczeństwa zastosowane w związku z pandemią COVID-19

- **dodatkowe wyposażenie lokali wyborczych:** termometry bezdotykowe (kontrola temperatury przed wejściem), środki dezynfekujące (wymagana dezynfekcja rąk), jednorazowe rękawiczki, osobne pomieszczenie dla osób o podwyższonej temperaturze (powyżej 37.5°C) lub odbywających kwarantannę, specjalne kabiny wyborcze do częstej dezynfekcji
- **środki ochronne dla głosujących:** jednorazowe rękawiczki, obowiązek posiadania własnej maseczki
- **środki ochronne dla urzędników wyborczych:** maseczki oraz rękawiczki dla wszystkich urzędników, kombinezon ochronny i maski z okularami dla obsługujących pomieszczenia izolowane
- **sposób głosowania dla osób na kwarantannie/w izolacji:**
 - w lokalu wyborczym w specjalnym pomieszczeniu (wymóg udania się na wybory w ściśle określonym przedziale czasu na koniec głosowania)

- korespondencyjnie: po wcześniejszej rejestracji

Skala potwierdzonych zakażeń oraz zgonów z powodu COVID-19

- do dnia głosowania: **10 564** przypadków, **222** zgonów
- tydzień po wyborach: **10 694** przypadków, **238** zgonów (stan na 22.04)
- kontynuacja trendu spadkowego dla nowych zakażeń oraz dziennej umieralności

Przebieg kampanii przed wyborami

Oficjalna kampania rozpoczęła się 2 kwietnia i trwała do dnia poprzedzającego wybory (14 kwietnia). Zgodnie z koreańskim prawem, musi być ograniczona do 2 tygodni. Zachowana została możliwość spotkań wyborczych w otwartej przestrzeni przy zachowaniu środków ostrożności (maseczki oraz odstępy). Główny ciężar kampanii przeniósł się do internetu. Tematem dominującym był sposób walki z pandemią COVID-19 w kontekście zdrowotnym oraz gospodarczym.

Stosunek społeczeństwa do decyzji o organizacji wyborów

Pozytywny. W sondażu instytutu Gallupa z 2 kwietnia 73% ankietowanych wyraziło chęć udziału w wyborach. Był to wzrost w porównaniu do podobnego sondażu sprzed wyborów w 2016 roku.

Stosunek głównych sił politycznych do decyzji o organizacji wyborów

Szeroki konsensus polityczny co do możliwości przeprowadzenia wyborów po gwarancjach ze strony Państwowej Komisji Wyborczej o bezpieczeństwie procesu wyborczego i możliwości dotarcia do wszystkich wyborców uprawnionych do głosowania.

Stopień akceptacji wyniku wyborów przez główne siły polityczne

Wynik wyborów w pełni uznany przez główne siły polityczne, w tym największą partię opozycyjną, która uzyskała najgorszy wynik dla konserwatystów od 1960 roku. Rządząca Partia Demokratyczna (liberałowie) umocniła większość w parlamencie.

Skala protestów wyborczych zgłaszanych do sądów/organów wyborczych

Protesty ze strony wyborców mieszkających za granicą z powodu braku możliwości udziału w wyborach – w 58 państwach nie utworzono lokali wyborczych w konsulatach i ambasadach.

II. Wybory przełożone – przypadki Francji (II tura), Wielkiej Brytanii, Macedonii Północnej oraz Serbii

1. Francja – II tura wyborów samorządowych (22 marca)

Charakter: wybory lokalne – radni gmin i merowie

- organ odpowiedzialny: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych oraz władze gmin

Wielkość wyborów (II tura)

- uprawnieni do głosowania: brak danych
- 4,8 tys. gmin (z początkowych 35 tys.)

Dostępne sposoby głosowania

- głosowanie tradycyjne w lokalach wyborczych
- głosowanie przez pełnomocnika (ograniczone)

Decyzja o przełożeniu wyborów

O przełożeniu II tury wyborów opinia publiczna dowiedziała się 16 marca – dzień po przeprowadzeniu I tury. Prezydent Emmanuel Macron ogłosił swoją decyzję w orędziu telewizyjnym, powołując się na względy bezpieczeństwa zdrowotnego i ponadpartyjną zgodę. Kolejnego dnia została ona zawarta w prezydenckim dekrete, uzyskując moc prawną.

Wyznaczony nowy termin wyborów

Przyjęta przez parlament ustawa wyznaczyła maksymalny czas na przeprowadzenie II tury do końca czerwca 2020 roku. Rząd został zobowiązany do ustalenia terminu najpóźniej do 27 maja, jeśli będą warunki sanitarne do przeprowadzenia głosowania. Jeśli nie, będzie to oznaczało konieczność przeprowadzenia nowych wyborów (I oraz II tury) w najbliższym bezpiecznym terminie.

Liczba potwierdzonych przypadków COVID-19 w momencie podjęcia decyzji

W dniu ogłoszenia decyzji prezydenta we Francji było 6 633 zachorowań oraz 153 ofiary śmiertelne.

Stosunek społeczeństwa do organizacji/przełożenia wyborów

Głosy dotyczące potrzeby przełożenia wyborów zaczęły się nasilać przed I turą. Zostały one wzmocnione opinią kilkunastu uznanych lekarzy, którzy na dzień przed głosowaniem wezwali prezydenta do zmiany terminu, biorąc pod uwagę rosnące zagrożenie epidemiczne. Decyzja o przełożeniu II tury spotkała się z powszechną akceptacją.

Stosunek głównych sił politycznych do organizacji/przełożenia wyborów

Liderzy wszystkich ugrupowań parlamentarnych poparli na specjalnie zwołanej wideo-konferencji plan przełożenia II tury wyborów. Do takiego rozwiązania już wcześniej wzywali przywódcy Partii Socjalistycznej (Olivier Faure) oraz Zgromadzenia Narodowego (Marine Le Pen).

2. Wielka Brytania – wybory lokalne w Anglii i Walii (7 maja)

Charakter: wybory lokalne

- organ odpowiedzialny: samorządy wspierane przez Brytyjską Komisję Wyborczą

Wielkość wyborów

- uprawnieni do głosowania: ponad 17 milionów osób
- 118 rad dystryktów metropolitalnych i niemetropolitalnych w Anglii, 25 członków rady miejskiej Londynu, 8 burmistrzów wybieranych bezpośrednio (m.in. Londyn)
- 40 komisarzy ds. policji i przestępczości w Anglii oraz Walii

Dostępne sposoby głosowania

- głosowanie tradycyjne w lokalach wyborczych
- głosowanie korespondencyjne (po uprzedniej rejestracji)

Decyzja o przełożeniu wyborów

Zapisy dotyczące przełożenia wyborów lokalnych znalazły się w rządowym projekcie ustawy z 13 marca, dającym mu nadzwyczajne uprawnienia do walki z pandemią koronawirusa. Ustawa została przyjęta w brytyjskim parlamencie 25 marca (Coronavirus Act 2020). Na jej mocy rząd oraz administracja zdecentralizowana mają prawo przekładania wszystkich wyborów oraz referendum do 6 maja 2021 roku.

Wyznaczony nowy termin wyborów

7 maja 2021 roku. Wybory lokalne w Anglii zostały przełożone dokładnie o rok. Dotychczasowe mandaty zostały wydłużone, natomiast kandydaci wybrani w 2021 roku będą odbywali skrócone kadencje, aby powrócić do normalnego cyklu wyborczego. Co ciekawe, Brytyjska Komisja Wyborcza rekomendowała odłożenie wyborów do jesieni.

Liczba potwierdzonych przypadków COVID-19 w momencie podjęcia decyzji

Rządowy projekt przełożenia wyborów wniesiono 13 marca, kiedy na terytorium Wielkiej Brytanii potwierdzono 798 przypadków zachorowań na COVID-19 i 10 zgonów z powodu tej choroby.

Stosunek społeczeństwa do organizacji/przełożenia wyborów

W badaniu dotyczącym wpływu pandemii na życie Brytyjczyków, przeprowadzonym w dniach 12-13 marca przez firmę YouGov, 55% pytanych wskazało, że poparłoby przesunięcie zaplanowanych na maj wyborów. 24% opowiedziało się przeciwko takiej decyzji, a 1/5 ankietowanych nie miała zdania na ten temat.

Stosunek głównych sił politycznych do organizacji/przełożenia wyborów

Wniosek o przełożenie wyborów poparły Partia Pracy oraz Liberalni Demokraci, czyli druga i czwarta siła w brytyjskim parlamencie. Pozytywnie wypowiedzieli się o nim przedstawiciele stowarzyszeń zajmujących się samorządami, wskazując, że przeprowadzenie wyborów w czasie pandemii mogłoby mieć nieprzewidywalne skutki zdrowotne. Przełożenie wyborów ma z kolei umożliwić władzom lokalnym skupienie się na walce z koronawirusem.

3. Macedonia Północna – wybory parlamentarne (12 kwietnia)

Charakter: przyspieszone wybory parlamentarne – 120-123 deputowanych do Zgromadzenia Republiki Macedonii Północnej

- organ odpowiedzialny za organizację: Państwowa Komisja Wyborcza

Wielkość wyborów

- uprawnionych do głosowania: 1,8 miliona osób
- liczba komisji wyborczych: 3,5 tys.

Dostępne sposoby głosowania

- głosowanie tradycyjne w lokalach wyborczych
- przedterminowe głosowanie w miejscu zamieszkania (osoby, które mają uniemożliwiony dostęp do lokalu wyborczego)

Decyzja o przełożeniu wyborów

Konsensus polityczny w tej kwestii wypracowany został 17 marca na spotkaniu premiera, przewodniczącego parlamentu oraz przedstawicieli partii z prezydentem Stevo Pendarovskim. O przełożeniu wyborów formalnie zdecydował rządowy dekret z 21 marca jako efekt wprowadzenia stanu wyjątkowego i braku urzędującego parlamentu.

Wyznaczony nowy termin wyborów

Nowy termin ma zostać wypracowany po zniesieniu stanu wyjątkowego.

Liczba potwierdzonych przypadków COVID-19 w momencie podjęcia decyzji

W momencie podjęcia decyzji politycznej w kraju potwierdzono zarażenie u 31 osób przy braku ofiar śmiertelnych.

Stosunek społeczeństwa do organizacji/przełożenia wyborów

Decyzja o przełożeniu wyborów spotkała się z powszechną aprobatą. W debacie publicznej dominowało przekonanie, że w warunkach pandemii nie uda się przeprowadzić wyborów w sposób bezpieczny dla głosujących.

Stosunek głównych sił politycznych do organizacji/przełożenia wyborów

Liderzy największych partii zgodzili się na przesunięcie przyspieszonych wyborów. Pojawiły się przy tym pytania o podstawy prawne takiego kroku, skoro parlament został już przed wyborami rozwiązany. Do rozwiązania kwestii prawnych powołana została specjalna grupa robocza.

4. Serbia – wybory parlamentarne (26 kwietnia)

Charakter: wybory parlamentarne – 250 przedstawicieli do Zgromadzenia Narodowego

- organ odpowiedzialny za organizację: Państwowa Komisja Wyborcza

Wielkość wyborów (na podstawie 2016 roku)

- uprawnieni do głosowania: 6,7 miliona osób
- liczba komisji wyborczych: 8,3 tys.

Dostępne sposoby głosowania

- głosowanie tradycyjne w lokalach wyborczych
- głosowanie w miejscu zamieszkania (osoby, które mają uniemożliwiony dostęp do lokalu wyborczego)

Decyzja o przełożeniu wyborów

Decyzja o zawieszeniu wszystkich czynności wyborczych podjęta została przez Państwową Komisję Wyborczą 16 marca (na dziesięć dni przed planowaną datą wyborów). Wynikała ona z wprowadzonego dzień wcześniej przez prezydenta Aleksandra Vucicia stanu wyjątkowego.

Wyznaczony nowy termin wyborów

Kadencja obecnego parlamentu została automatycznie przedłużona na czas trwania stanu wyjątkowego. Po jego zakończeniu mają się odbyć rozmowy z przedstawicielami wszystkich stron politycznych na temat nowej daty wyborów. Serbskie media informują, że najbardziej prawdopodobny termin to obecnie 28 czerwca.

Liczba potwierdzonych przypadków COVID-19 w momencie podjęcia decyzji

Do 16 marca odnotowano w Serbii 47 przypadków zarażenia koronawirusem przy braku ofiar śmiertelnych.

Stosunek społeczeństwa do organizacji/przełożenia wyborów

Decyzja o przełożeniu wyborów była bezpośrednio związana z wprowadzeniem stanu wyjątkowego. Brak danych sondażowych o społecznej reakcji na te działania.

Stosunek głównych sił politycznych do organizacji/przełożenia wyborów

Przesunięcia terminu wyborów z powodu pandemii domagały się partie opozycyjne. Większość tych formacji zamierzała zbojkotować kwietniowe wybory z powodów politycznych i zapowiedziała bojkot także w nowym terminie. Ich przedstawiciele mają nie uczestniczyć w rozmowach na temat organizacji przełożonych wyborów i wskazania ich daty.

III. Wnioski i rekomendacje dla Polski

Zestawienie przypadków wyborów przeprowadzonych oraz tych odłożonych w czasie z powodu pandemii COVID-19 daje podstawy do wyciągnięcia kilku wniosków ogólnych. Prezentujemy je w postaci sześciu punktów z krótkim wyjaśnieniem. Na nich opieramy nasze rekomendacje wobec perspektywy przeprowadzenia wyborów prezydenckich w Polsce 10 maja.

1. Sprawdzone procedury i *know-how*

W obydwu przypadkach (Bawarii i kantonu Genewa), w których władze zdecydowały się zmienić sposób głosowania na wyłącznie korespondencyjny, istniała utrwalona praktyka takiego głosowania i była ona powszechnie dostępna. Decyzja o ograniczeniu się do formuły korespondencyjnej bazowała na sprawdzonych procedurach kontaktu listownego z wyborcami, chociażby poprzez powszechne wysyłanie materiałów informacyjnych przed wyborami.

2. Akceptacja społeczna

We wszystkich przeanalizowanych przez nas przypadkach istniała ogólna akceptacja społeczna dla decyzji podejmowanych przez władze w kwestii wyborów. Dotyczyło to zarówno tych przypadków, gdzie wybory zostały podtrzymane, jak również miejsc, w których zdecydowano się na ich przełożenie. Mówiąc inaczej – władze nie organizowały lub nie przekładały wyborów wbrew woli społeczeństwa. Pewnym odstępstwem od tej reguły była sytuacja we Francji, gdzie poparcie dla organizacji I tury wyborów samorządowych zaczęło się zmniejszać bezpośrednio przed datą głosowania. I tutaj nastąpiła jednak reakcja władzy, która wycofała się z organizacji II tury.

3. Konsensus polityczny

Społeczne poparcie dla decyzji podejmowanych przez władze było w dużej mierze warunkowane konsensusem politycznym co do przeprowadzenia lub przełożenia wyborów. We wszystkich przypadkach, gdzie podjęto się głosowania i wymagało to zmiany procedury wyborczej, decyzje zapadały przy akceptacji głównych sił politycznych, w tym opozycyjnych. Aby uzyskać taką akceptację, władze organizowały konsultacje z przedstawicielami wszystkich opcji politycznych (przypadek Francji, Macedonii Północnej, Serbii), czy też uwzględniały poprawki opozycji w procesie legislacyjnym (przykład Bawarii). Żadna partia polityczna nie wzywała do bojkotu wyborów w krajach, gdzie zostały one podtrzymane.

4. Niepewna frekwencja

Fakt przeprowadzenia wyborów w warunkach pandemii i zmiany procedury głosowania nie oznacza bezwarunkowo obniżonej frekwencji. Głosowanie w Bawarii pokazało, że pomimo panującej już w Europie pandemii udział w wyborach 15 i 29 marca był większy niż podczas poprzedniej elekcji tego typu. Odmiennych wniosków dostarcza kanton Genewa, gdzie w II turze wyborów lokalnych (5 kwietnia) odnotowano najniższą frekwencję od 1995 roku. Rekord absencji w wyborach samorządowych padł 15 marca we Francji. Tam wyborcy nie mieli jednak możliwości głosowania korespondencyjnego.

5. Problemy natury prawnej

Praktycznie we wszystkich analizowanych przykładach decyzja o zmianie sposobu głosowania lub przełożeniu terminu wyborów budziła wątpliwości natury prawnej. Taka sytuacja miała miejsce w Bawarii, kantonie Genewa, Francji, Macedonii Północnej oraz Serbii. Decyzje organów wykonawczych bazowały na niejasnych podstawach prawnych, które dopiero *post factum* były uzupełniane odpowiednim prawodawstwem. Brak prób podważenia tych decyzji opierał się na wypracowanym konsensusie politycznym.

6. Zagrożenie rozwojem epidemii

Niepokojących wniosków dostarcza zaobserwowany wzrost tempa zachorowań na COVID-19 w dwóch krajach, w których wyborcy poszli do urn w I turze. Taka sytuacja miała miejsce we Francji oraz w Bawarii. Wzrost zachorowań odnotowano również po I turze wyborów w kantonie Genewa, jednak w tym wypadku nie nastąpiło zwiększenie tempa tego przyrostu. Głosowania wyłącznie korespondencyjne w II turze (Bawaria oraz Genewa) nie spowodowały kolejnego przyśpieszenia wzrostu zachorowań. Dalszemu rozwojowi epidemii udało się całkowicie zapobiec w Korei Południowej, gdzie w lokalach wyborczych przy wyjątkowych środkach ostrożności głosowało 29 milionów osób.

Rekomendacje dla Polski

Przeгляд dotychczas przeprowadzonych wyborów w warunkach pandemii pozwala dostrzec pewne minimalne standardy, które zostały spełnione, aby wybory mogły się odbyć i zostać powszechnie uznane. Należą do nich: sprawdzony i praktykowany wcześniej sposób głosowania, społeczna akceptacja dla przeprowadzenia wyborów oraz konsensus głównych sił politycznych wobec przyjętego rozwiązania. Wszystkie te przesłanki spełnione zostały w przypadku Bawarii, kantonu Genewa, Korei Południowej oraz Francji (I tura). Abstrahując od wątpliwości natury prawnej co do sposobu procedowania zmian w ordynacji wyborczej w Polsce, żadna z tych przesłanek nie jest spełniona dla wyborów prezydenckich planowanych na 10 maja. Podążanie ścieżką ku organizacji wyborów w warunkach obecnego sporu polityczno-prawnego i braku społecznej akceptacji dla podejmowanych działań oznacza wejście na nierozpoznany dotąd obszar. Stwarza poważne ryzyko destabilizacji całego systemu politycznego, które zminimalizowane zostało w przypadku wspomnianych krajów.

Mając na względzie tak odrębną dynamikę sytuacji w Polsce, priorytetem dla polskich władz powinno być uruchomienie możliwości legalnego przełożenia wyborów. Taką możliwość z pewnością daje wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych (stanu klęski żywiołowej lub stan wyjątkowego), co automatycznie odracza termin wyborów o co najmniej 90 dni. Samo przełożenie wyborów nie rozwiązuje jednak problemu sporu politycznego wokół przebiegu kampanii wyborczej oraz samej procedury głosowania. Przykłady krajów, w których wybory zostały przeprowadzone i uznane przez wszystkich uczestników sceny politycznej pokazują wyraźnie, że na etapie podejmowania decyzji do rozmów muszą zostać włączeni przedstawiciele strony opozycyjnej. Taką możliwość daje

dyskusja nad projektem głosowania wyłącznie korespondencyjnego, ale poprzedzonego okresem przygotowań, rzetelną kampanią informacyjną dla wyborców, a także na warunkach zaakceptowanych przez główne siły polityczne. Od strony opozycyjnej należy natomiast oczekiwać konstruktywnego podejścia do propozycji wysuwanych przez rządzących. W przeciwnym razie Polska może wkroczyć w okres wieloletniej destabilizacji politycznej, która paraliżować będzie potencjał rozwojowy kraju i zmniejszać zdolność radzenia sobie z wyzwaniami zewnętrznymi.

Autorzy opracowania dziękują dr. Konradowi Popławskiemu z Ośrodka Studiów Wschodnich i redakcji bawarskiej BR24 za konsultację oraz Państwowej Komisji Wyborczej Republiki Korei za przesłane wyjaśnienia.



Sfinansowano przez Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego ze środków Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030.

O AUTORACH



Michał Banasiak Absolwent stosunków międzynarodowych i studiów wschodnich Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Były dziennikarz TVP 3 Łódź i wysłannik redakcji zagranicznej TVP. Współpracownik Instytutu Nowej Europy.



Marcin Chruściel Członek zespołu i publicysta Nowej Konfederacji, doktorant nauk o polityce na Uniwersytecie Wrocławskim, badacz integracji europejskiej. Wcześniej konsultant w Regionalnym Ośrodku Debaty Międzynarodowej we Wrocławiu.



Łukasz Kobierski Prezes zarządu Instytutu Nowej Europy. Absolwent stosunków międzynarodowych UW oraz UMK. Stypendysta programu z zakresu bezpieczeństwa narodowego, wywiadu i operacji informacyjnych na Daniel Morgan Graduate School of National Security w Waszyngtonie oraz stypendium programu Erasmus na Carl von Ossietzky Universität Oldenburg.



Aleksander Ksawery Olech Specjalista z zakresu stosunków międzynarodowych i bezpieczeństwa w Europie Środkowo-Wschodniej. Ekspert Instytutu Nowej Europy oraz doktorant ASzWoj. Prezentował swoje badania na międzynarodowych konferencjach oraz na kursie Common Security and Defence Policy (CSDP).