

## Wstęp

Wybory to cykliczny proces odnawiania składu władz w wyniku swobodnej decyzji podejmowanej w szczególnej procedurze przez ogół obywateli posiadających pełnię praw politycznych (Garlicki, 2012: 117). Są one jedną z kluczowych cech nowoczesnego demokratycznego państwa prawnego. Według Josepha Schumpetera (1995: 336–337) to wręcz synonim demokracji. Stanowią ważne zjawisko sprzyjające budowaniu społeczeństwa obywatelskiego (Magoska, 2008: 7), ale przede wszystkim dają legitymację społeczną wybranym w ich wyniku osobom do sprawowania przez nie określonych funkcji. Jednak, aby wybory odegrały swoją rolę, muszą się odbywać w określonych prawem regularnych odstępach czasu, być oparte na swobodnej konkurencji partii politycznych i grup obywateli oraz przeprowadzane zgodnie z zasadami zapewniającymi uczciwy przebieg całego procesu, tj. z zachowaniem reguł powszechności, równości w różnych wymiarach, tajności głosowania, bezpośredniości, wolności, uczciwości, jawności finansowania kampanii wyborczej (zob. Gąsior, 2015: 14–19). Regulacje dotyczące prawa wyborczego muszą spełniać wymagania, które zawarte są w pięciu zasadach europejskiego dziedzictwa wyborczego. Są to: powszechność wyborów, równość wyborów, bezpośredniość wyborów, tajność głosowania i wolność aktu wyborczego (Venice Commission, 2002). Zasady te muszą być przestrzegane bez względu na czas i warunki, w których odbywają się wybory.

Wybory są procesem niezwykle skomplikowanym, składającym się z sekwencji działań opartych na prawie oraz na regułach postępowania wynikających z orzecznictwa sądowego, z zasad i zwyczajów politycznych (por. Garlicki, Gołyński, 1996: 69; Kuciński, 2003: 113).

Jedną z takich reguł jest niewątpliwie zakaz dokonywania istotnych zmian w prawie wyborczym w okresie przedwyborczym. Polski Trybunał Konstytucyjny czas ten określił na co najmniej 6 miesięcy przed wyborami, rozumianymi nie tylko jako sam akt głosowania, ale jako całość czynności objętych tzw. kalendarzem wyborczym (*Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3.11.2006*, K 31/06; *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20.07.2011*, K 9/11). Natomiast ze stanowiska Komisji Weneckiej wynika, że działania takie nie powinny być podejmowane później niż na rok przed wyborami (Venice Commission, 2002: II 2. Lit. B.).

Właściwe przygotowanie i przeprowadzenie procesu wyborczego stanowią zatem – nawet w „normalnym czasie” czy w „normalnych warunkach” – olbrzymie i trudne wyzwanie dla podmiotów weń zaangażowanych. Tym bardziej, że w ostatnich latach na całym świecie zdecydowanej reorganizacji uległy możliwości prowadzenia kampanii wyborczej oraz jej finansowania, powiązane z wyzwaniami wynikającymi chociażby z przenoszenia się dużej części aktywności związanej z kreowaniem rzeczywistości politycznej, wyborami dokonywanymi przez obywateli czy poszukiwaniem informacji, do Internetu (por. Bernaczyk, Gąsior, Misiuna i Serowaniec, 2020: 7). Wyzwanie to stało się wręcz ekstremalnie trudne w nieprzewidzianych i niespotykanych dotąd warunkach, w atmosferze ogólnej dezorganizacji, strachu, często chaosu i pewnego bezwładu działania władz, które wywołane zostały – przede wszystkim w 2020 r. – pandemią COVID-19.

Władze poszczególnych państw przyjmowały różne strategie walki z pandemią, obejmujące m.in. wprowadzanie restrykcji – o różnym stopniu rygorystyki i wymagań ich przestrzegania – mających jej przeciwdziałać. Analogicznie, odmienne podejścia stosowane były przez poszczególne państwa w zakresie organizacji wyborów przypadających na czas pandemii. Arkadiusz Radwan i Sonia Horonziak, w artykule zamieszczonym w niniejszym numerze *Studiów z Polityki Publicznej*, trafnie zauważyli, że „pomimo wyjątkowości tej sytuacji obowiązujący porządek demokratyczny, a co za tym idzie polityczne zobowiązania w stosunku do obywateli, musiały zostać zachowane, choć przy dokonaniu koniecznych dostosowań wynikających z nowych, nieznanych dotąd uwarunkowań pandemicznych”.

W części państw – na podstawie właściwych przepisów – wybory zaplanowane na 2020 r. zostały przełożone, kiedy tylko stało się jasne, że nie będzie możliwości zagwarantowania ani bezpieczeństwa obywateli, ani warunków dla uczciwej agitacji wyborczej (por. Zubik, Podkowik, 2021: 10). W innych zwlekano z tego rodzaju decyzjami, poszukując rozwiązań odpowiednich do sytuacji nie tylko epidemicznej, ale często także politycznej. W kolejnych władze decydowały się na przeprowadzenie wyborów w ustawowych terminach, dopuszczając w szerokim zakresie – czasami czyniąc je jedynymi – alternatywne do tej pory metody głosowania, jak głosowanie

korespondencyjne. Wprowadzane były także inne obostrzenia, np. ograniczenie liczby osób mogących jednocześnie przebywać w lokalu wyborczym czy obowiązkowe stosowanie maseczek ochronnych i dezynfekcja rąk. W związku ze szczególnymi warunkami spowodowanymi pandemią zmiany ulegały regulacje – i zwyczajnie – prowadzenia kampanii wyborczej, z których najbardziej widoczna była rezygnacja z kampanii prowadzonej w bezpośrednim kontakcie fizycznym z wyborcami i przeniesienie większości aktywności do mediów tradycyjnych i społecznościowych.

Rozwiązania te były na bieżąco i nadal są poddawane ocenie zarówno z perspektywy prawnej, społecznej czy politologicznej, jak z punktu widzenia ochrony zdrowia i życia obywateli. Czynione są próby zweryfikowania tego, jak podjęte decyzje dotyczące wyborów wpłynęły na sam proces ich organizacji i przeprowadzenia. Czy działania te zapewniały realizację podstawowych zasad, zgodnie z którymi przeprowadzane powinny być wybory? Jak decyzje te wpłynęły na frekwencję wyborczą oraz wreszcie czy, a jeśli tak to jak, przełożyły się one na sam wynik wyborów? Analizowane jest również to, jak przeprowadzenie wyborów w danej formie wpłynęło na rozwój pandemii w państwie czy w regionie.

Bieżący numer *Studiów z Polityki Publicznej* wpisuje się w nurt badań nad wyborami w warunkach specjalnych. Zawiera analizy organizacji i przygotowania wyborów w różnych państwach świata, a także efektów decyzji podjętych przez ich władze w zakresie szczególnych rozwiązań mających umożliwić przeprowadzenie procesu wyborczego w warunkach pandemicznych. Co ważne, decyzje te nie zawsze podejmowane były z poszanowaniem reguł stanowienia prawa określającego procedury wyborcze oraz samych zasad, zgodnie z którymi przeprowadzany powinien być cały proces wyborczy.

W pierwszym artykule Norman Sempijja i Paula Mora Brito podjęli problematykę organizacji wyborów prezydenckich i parlamentarnych w Ugandzie. Wyzwaniem była tu niepewność towarzysząca organizacji wyborów, związana przede wszystkim z zagrożeniem dla bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli, ale także ze sprawowaniem władzy w państwie przez skorumpowany reżim stosujący przemoc wobec przeciwników politycznych, niezapewniający sprawiedliwości tego procesu. Autorzy zwrócili uwagę, że niedemokratyczne i bezprawne działania władzy prowadziły do radykalizacji części opozycji, która wzywała do przemocy i czystek etnicznych. Rozważyli, na ile proces wyborczy został zaprojektowany w celu faktycznego uzyskania sprawiedliwego wyniku wyborów w 2021 r., i doszli do pesymistycznych wniosków, że zarówno podjęte rozwiązania prawne, jak i działania faktyczne nie doprowadziły w konsekwencji do uczciwego przebiegu tych wyborów ani wyniku zgodnego z wolą wyborców.

W kolejnym artykule Hepzibah Beulah dokonała analizy wyborów w dobie COVID-19 w Indiach. Wskazała, że przy ich organizacji korzystano z doświadczeń południowokoreańskich. Zaznaczyła, że zastosowano m.in. wirtualny tryb prowadzenia kampanii wyborczej, co było niezwykle istotne, przede wszystkim z uwagi na charakterystyczne dla tego państwa do tej pory „zatłoczone kampanie wyborcze”, będące wręcz synonimem indyjskiej demokracji. Autorka rozważyła zalety i wady działań podejmowanych przez regulatorów w celu przeprowadzenia wyborów, reakcje partii politycznych na nie oraz wpływ tych decyzji na zdrowie i bezpieczeństwo wyborców.

Następnie Sharon Elhadad i Udi Sommer przedstawili ujednolicony model dyfuzji polityki publicznej w celu analizy szybkości przyjmowania stanowych polityk lockdownu w systemie federalnym podczas pandemii COVID-19. Zidentyfikowali oni kanały – regionalny, wertykalny i wewnętrzny – dyfuzji polityki publicznej. Na przykładzie Stanów Zjednoczonych stwierdzili, które z tych kanałów mają silny pozytywny związek z tempem przyjmowania lockdownu. W efekcie wskazali na istotny wpływ czynników politycznych na szybkość wdrażania polityki lockdownu w Stanach Zjednoczonych na poziomie stanowym.

Czwarty tekst, Piotra Kobylskiego, poświęcony został analizie instytucji głosowania korespondencyjnego – która cieszyła się szczególnym zainteresowaniem w dobie pandemii COVID-19 – w kontekście przestrzegania zasad przeprowadzania elekcji, w tym przede wszystkim fundamentalnej zasady powszechności wyborów. Oprócz polskich rozwiązań i praktyki stosowania tej metody głosowania zaprezentowane zostały rozwiązania stosowane w Stanach Zjednoczonych Ameryki.

Agata Pyrzyńska w swoim artykule przeprowadziła analizę problematyki wyborów uzupełniających i przedterminowych przypadających w czasie trwania pandemii COVID-19 w Polsce, w szczególności charakteru takich wyborów. Autorka podjęła m.in. próbę odpowiedzi na pytanie, czy w świetle obowiązujących przepisów dopuszczalna jest zmiana terminu głosowania w zarządzonych wyborach samorządowych przypadających w trakcie trwania pandemii, która to praktyka – w okresie od marca do kwietnia 2020 r., a następnie od listopada 2020 r. do czerwca 2021 r. – stała się niemal powszechna. Rozstrzygnięcie tego problemu jest istotne chociażby z uwagi na konieczność przestrzegania zasady legalizmu działania organów państwa.

Szóste opracowanie, przygotowane przez Arkadiusza Radwana i Sonię Horonziak, dotyczy wyborów samorządowych przeprowadzonych w Bawarii w czasie trwania pandemii COVID-19, których pierwsza tura odbyła się zarówno w formie tradycyjnej, jak i korespondencyjnej, zaś druga już wyłącznie w formie korespondencyjnej. Autorzy zwrócili uwagę na zmianę reguł głosowania dokonaną między I a II turą tych wyborów, w atmosferze politycznej zgody, za aprobatą wszystkich

frakcji parlamentarnych. Podstawowym celem artykułu było zweryfikowanie tego, czy zorganizowanie w Bawarii, w czasie trwania pandemii, wyborów w formie korespondencyjnej doprowadziło do wzrostu liczby przypadków COVID-19. Wyniki tego badania, oparte na danych empirycznych, wydają się istotne z wielu względów, także z uwagi na to, że w trakcie dyskusji dotyczącej stosowania tej formy głosowania w ostatnich wyborach na prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przykład Bawarii był przywoływany zarówno przez zwolenników, jak i przeciwników zorganizowania wyborów „kopertowych”.

Justyna Salamon swój tekst poświęciła analizie przebiegu i rezultatów wyborów do parlamentu we Wspólnotach Autonomicznych Galicji oraz w Kraju Basków, przeprowadzonych w lipcu 2020 r. Autorka zwróciła uwagę, że chociaż obostrzenia wprowadzone przez rząd hiszpański w Galicji były najłagodniejsze w czasie pandemii, a w Kraju Basków wprowadzono tylko „stan alarmu”, to terminy wyborów w obu tych Wspólnotach Autonomicznych zostały przełożone. W swoich rozważaniach autorka zajęła się także zagadnieniem wpływu przeprowadzenia wyborów w tych szczególnych warunkach na frekwencję wyborczą oraz na rozłożenie głosów oddanych na poszczególne partie polityczne. Zestawiła te informacje z danymi z wyborów, które się odbyły we wcześniejszych latach, w normalnych warunkach.

*Tomasz Gąsior i Jan Misiuna*

## Bibliografia

- Bernaczyk, M., Gąsior, T., Misiuna, J., Serowaniec, M. (red.) (2020). *Znaczenie nowych technologii dla jakości systemu politycznego. Ujęcie politologiczne, prawne i socjologiczne*. Toruń: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Garlicki, L. (2012). *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa: Liber.
- Garlicki, L., Gołyński, K. (1996), *Polskie prawo konstytucyjne. Wykłady*. Warszawa: Liber.
- Gąsior, T. (2015). *Kontrola finansowania komitetów wyborczych. Zagadnienia prawnoadministracyjne*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Kuciński, J. (2003). *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: LexisNexis.
- Magoska, M. (2008). Słowo wstępne. W: *Wybory samorządowe w kontekście mediów i polityki* (7–10), M. Magoska (red.). Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Schumpeter, J. (1995). *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Venice Commission (2002). *Code of good practice in electoral matters adopted by the Venice Commission at its 51st and 52nd sessions (Venice, 5–6 July and 18–19 October 2002)*.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20.07.2011 r., K 9/11, LEX nr 936458.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3.11.2006 r., K 31/06, LEX nr 231197.

Zubik, M., Podkowik, J. (2021). Wprowadzenie. W: *Aktualne wyzwania prawa wyborczego* (9–13), M. Zubik, J. Podkowik (red.). Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.

