

Lockdown demokracji w czasach pandemii COVID-19

Raport

Katarzyna Walecka i Kinga Wojtas

Pandemia COVID-19 wywarła głęboki wpływ na rządzenie państwem. Współczesne demokracje musiały dostosować się do działania pod ekstremalną presją czasu, ważąc zachowanie demokratycznych pryncypiów z koniecznością ochrony życia i zdrowia obywateli. Szybkie rozprzestrzenienie się COVID-19 na całym świecie wymusiło szeroki zakres odpowiedzi ze strony rządów. Obejmowały one zamykanie szkół, ograniczenia podróży, zakazy zgromadzeń publicznych, dofinansowanie systemu opieki zdrowotnej. Pomoc przewidywała również wprowadzenie zasiłków i zapomóg dla obywateli dotkniętych kryzysem finansowym będącym skutkiem pandemii. W odpowiedzi na nowego wirusa ponad 100 krajów na świecie uchwaliło nowe przepisy lub ogłosiło stany nadzwyczajne. Procedury je wprowadzające musiały gwarantować równowagę między ochroną zdrowia publicznego a wolnością jednostki. Ze względu na konieczność izolacji społecznej i zamknięcie gospodarcze, konsekwencją pandemii było także spowolnienie rozwoju ekonomicznego. Rządy reagując na to wyzwanie musiały zatem wziąć pod uwagę co najmniej trzy zestawy czynników: 1) bezpieczeństwo i zdrowie obywateli, 2) wolności obywatelskie, stanowiące fundament demokratycznego państwa prawa oraz 3) niezbędne do przetrwania państwa jako organizmu społeczno-gospodarczego parametry ekonomiczne. Wskazać można także czwarty zestaw uwarunkowań, który dotyczył już partykularnych interesów rządzących, a nie dobra publicznego - podejmowane działania nie mogły doprowadzić do politycznej klęski sprawujących władzę, a tym samym do przegrania wyborów.

Raport ten składa się z trzech części, w których dokonamy przeglądu działań rządów w czasie pandemii - sprawdzone zostanie, jak wykorzystano rozwiązania prawne występujące już w systemach konstytucyjnych badanych państw, lub też wobec ich braku, czy wprowadzono nowe prawo "covidowe". Następnie przeanalizujemy reakcje i odbiór społeczeństwa na wprowadzone restrykcje oraz zaufanie obywateli do rządzących. Ostatnim zagadnieniem będzie przegląd rozwiązań dotyczących organizacji wyborów, które zgodnie z konstytucją miały się odbyć w czasie, w którym COVID-19 sparaliżował rutynowe funkcjonowanie państwa. Raport ten będzie miał zatem porównawczy charakter i pokaże najbardziej typowe reakcje rządów na tę bezprecedensową sytuację. Poza tą systematyzacją, będzie mógł służyć jako punkt wyjścia dla refleksji na temat wzorców przyszłych sposobów reagowania w sytuacjach kryzysowych.

Analizie poddano państwa europejskie oraz USA - obszar o największej liczbie ustabilizowanych i częściowo skonsolidowanych demokracji, wg wskazań ośrodków monitorujących sposoby rządzenia na świecie¹.

¹ <https://freedomhouse.org/report/freedom-world>

1. Zmiany w procedurach podejmowania decyzji w państwach – stany nadzwyczajne

Wiele państw w swych konstytucjach przewidziało sytuacje nadzwyczajne, w których rutynowe rządzenie nie jest możliwe. Różnią się one stopniowalnością rygorów, które stany te wprowadzają oraz sposobów wychodzenia z nich. Ze względu na to, że stany nadzwyczajne ingerują w kwestie tak kluczowe jak prawa jednostki, ich zasady zapisane są zazwyczaj w konstytucjach. Wprowadza się je wyłącznie na określony czas. Ma to ograniczać pokusę rządzących, by nadużywać władzy pozbawionej społecznej kontroli.

Demokracje zareagowały na pandemię w różny sposób - na ponad 30 przebadanych przez nas państw 10 wprowadziło stany nadzwyczajne. Ich istotą jest czasowe zawieszenie lub ograniczenie praw obywatelskich. W konsekwencji ingerują też w demokratyczne mechanizmy sprawowania władzy. Dla ratowania dobra nadrzędnego poświęca się bowiem inne dobro - jak wolność zgromadzeń, swobodę wypowiedzi, poruszania się, czy prawo do równej edukacji. Uprawnienia te powinny być wykorzystywane tylko w nadzwyczajnych okolicznościach, a nawet wtedy w zakresie wymaganym przez precyzyjnie zdefiniowaną sytuację.

By dostrzec specyfikę tych formalnych rozwiązań należy wziąć pod uwagę następujące kwestie:

- 1) w jaki sposób napięcia między stanem nadzwyczajnym z jednej strony, a z drugiej strony, z demokracją i prawami człowieka zostały rozwiązane przez konstytucje badanych państw i inne odpowiednie akty prawne?
- 2) jak wygląda kontrola parlamentu, jako instytucji kluczowej w systemie demokratycznym w ogłaszaniu stanu nadzwyczajnego, w nadzorowaniu jego przebiegu?

Niektóre państwa - często te, które doświadczyły autorytaryzmu w najnowszej historii, takie jak Niemcy, Grecja, Portugalia, Hiszpania, a także niektóre z nowych demokracji w Europie Środkowej i Wschodniej – wprowadziły szczegółowe zasady konstytucyjne do zastosowania w sytuacjach kryzysowych (tab. 1). Inne, niewiele uwagi poświęciły uprawnieniom władzy w sytuacjach nadzwyczajnych. Nie oznacza to całkowitego braku przygotowania na sytuacje wyjątkowe - funkcjonują w nich pewne zasady umożliwiające szybsze prace parlamentarne i podejmowanie decyzji lub też przekazanie niektórych uprawnień ustawodawczych innym instytucjom itp. Reguluje je generalna zasada, że mogą być stosowane we wszystkich okolicznościach, w których szybkość ma zasadnicze znaczenie (np. kryzys gospodarczy lub konieczność zmiany budżetu, czy też klęska żywiołowa). Część z państw stany nadzwyczajne reguluje normami niższego rządu-ustaw, lub tzw. praw organicznych (wymagają specjalnego trybu, jeśli chce dokonać się ich zmiany). Przykładowo, stan wyjątkowy, który wprowadzono w Republice Czeskiej 12 marca 2020 r., ogłosił premier na mocy ustawy konstytucyjnej z 1997 roku, którą uchwalono po wielkiej powodzi. Ta klęska żywiołowa pokazała konieczność stworzenia tego rodzaju regulacji, których nie zawarto w konstytucji (dlatego w tabeli 1 Republika Czeska figuruje jako przykład państwa o niskim poziomie kodyfikacji tych regulacji).

Jeszcze innym powodem, dla którego w konstytucjach nie pojawiają się przepisy dotyczące stanów nadzwyczajnych jest kierowanie się przez nie tzw. doktryną konieczności². Oznacza ona zastosowanie nadzwyczajnych uprawnień władzy w celu przywrócenia porządku, uprawnienia te są niepisane, a uzasadniane i uznane za prawomocne ze względu na wyjątkowe okoliczności wymagające obrony państwa i obywateli.

Podsumowując, niektóre kraje, takie jak Szwajcaria, Norwegia i Francja w dużej mierze przyjęły koncepcję uprawnień nadzwyczajnych, nieregulowanych konstytucyjnie, natomiast inne kraje, takie jak Niemcy i Hiszpania, precyzyjnie regulują i ograniczają uprawnienia nadzwyczajne władzy. Najlepszym przykładem są tutaj Niemcy, gdzie łącznie na poziomie federalnym i landowym przewiduje się aż 6 typów stanów nadzwyczajnych: 1) obrony, 2) napięcia, 3) zagrożenia wolnościowego i demokratycznego, 4) nadzwyczajny w celu przywrócenia porządku bądź bezpieczeństwa publicznego; 5) stan zagrożenia ogólnogospodarczej równowagi, 6) stan klęski żywiołowej.

Tab. 1. Poziom kodyfikacji stanów nadzwyczajnych w konstytucjach europejskich

Niski	Średni	Wysoki
Austria, Belgia, Cypr, Republika Czeska, Dania, Finlandia, Luksemburg, Norwegia, Szwajcaria	Bułgaria, Estonia, Francja, Irlandia, Włochy, Łotwa, Litwa, Malta, Holandia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Szwecja	Niemcy, Grecja, Węgry, Polska, Portugalia, Hiszpania

Źródło: Anna Khakee, *Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe*, Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Policy Paper, Nr 30;

https://www.files.ethz.ch/isn/99550/PP30_Annex_Khakee_Emergency_Powers.pdf, s. 15.

W ponad połowie państw UE konstytucje przewidują co najmniej dwa stany nadzwyczajne: stan wojny oraz stan wyjątkowy. W Estonii, Polsce i Hiszpanii przewidziano jeszcze stan klęski żywiołowej. Na Węgrzech wskazano pięć stanów (Stan zagrożenia kraju, Stan wyjątkowy, Stan mobilizacji obronnej, Niespodziewany atak, Stan zagrożenia) – nie są one precyzyjnie zdefiniowane, już same nazwy budzą wątpliwości. Wprowadzony na Węgrzech stan zagrożenia wprowadzany jest przez Rząd „w przypadku klęski żywiołowej zagrażającej życiu ludzkiemu i majątkowi (...)”. Rząd może podczas stanu zagrożenia wydać rozporządzenie, którym zawiesza stosowanie niektórych aktów normatywnych, odstępuje od stosowania wybranych przepisów prawnych, jak również wprowadza inne nadzwyczajne środki. To rozporządzenie obowiązuje piętnaście dni. Może zostać przedłużone przez parlament, jednak zawsze na czas określony. Przyjęte w trakcie COVID-19 przez węgierski parlament, w którym większość ma partia Fidesz Victora Orbana, przedłużenie stanu zagrożenia na czas nieokreślony stanowi doskonały przykład na naruszenie konstrukcji stanu nadzwyczajnego. Ma on bowiem służyć, przypomnijmy, czasowemu zawieszeniu pewnych praw, w celu realizacji dobra/wartości nadrzędnej, a nie pozbywaniu się przez rządzących kontroli ze strony opozycji. Ustawa o ochronie przed COVID-19 (XII/2020) przyjęta 30 marca stanowi, że nie można zwoływać wyborów do końca stanu wyjątkowego, uprzednio zwołane wybory muszą zostać odwołane, a wszystkie wybory przewidziane w okresie stanu wyjątkowego muszą zostać zwołane w ciągu 15 dni po

² Wolf-Phillips, Leslie. "Constitutional Legitimacy: A Study of the Doctrine of Necessity." *Third World Quarterly*, Vol. 1, No. 4 (October 1979) 98.

zakończeniu stanu wyjątkowego. Ustawa jednak daje rządowi węgierskiemu nieograniczone uprawnienia do rządzenia dekrétami. Minister innowacji i technologii może uzyskać dostęp do wszelkich danych będących w posiadaniu władz państwowych i gminnych, podmiotów prywatnych, zarówno firm, jak i osób prywatnych w celu zarządzania nimi. Wspomniane wprowadzenie rządzenia przez wydawanie dekrétów bez możliwości kontroli parlamentu na czas nieokreślony stwarza niebezpieczeństwo nadużywania władzy przez egzekutywę.

Tabela 2. Konstytucyjne gwarancje przetrwania systemu demokratycznego i czy wprowadzono stany nadzwyczajne

	Kraj	Jakie mechanizmy konstytucyjne istnieją, aby zapewnić przetrwanie porządku demokratycznego?	Wprowadzono stan nadzwyczajny
1	Austria	Brak uregulowań w konstytucji.	nie
2	Belgia	Konstytucji nie można zmienić w czasie stanu wojny lub gdy obie izby parlamentarne nie są w stanie swobodnie obradować na terytorium kraju.	tak
3	Bułgaria	Jeśli dojdzie do wojny lub innej nadzwyczajnej sytuacji, gdy kadencja parlamentu dobiegnie końca lub wkrótce się zakończy, będzie ona przedłużana do czasu poprawy sytuacji.	tak
4	Chorwacja	Ustawa zasadnicza przewiduje stan wojny oraz stan bezpośredniego zagrożenia niepodległości i integralności państwa, przy czym niektóre narzędzia typowe dla stanów nadzwyczajnych mogą zostać zastosowane także w razie zaistnienia poważnych klęsk żywiołowych i katastrof.	nie
5	Cypr	Brak uregulowań w konstytucji.	tak
6	Republika Czeska	Brak uregulowań w konstytucji.	tak
7	Dania	Brak uregulowań w konstytucji.	nie
8	Estonia	W czasie wojny lub stanu wyjątkowego wybory parlamentarne, prezydenckie lub lokalne nie mogą się odbyć. Uprawnienia tych instytucji nie mogą zostać ograniczone, a ich kadencje są automatycznie przedłużane do trzech miesięcy po zakończeniu stanu wyjątkowego lub wojny.	tak
9	Finlandia	Brak uregulowań w konstytucji.	tak
10	Francja	Zgromadzenie Narodowe nie może zostać rozwiązane, gdy prezydent wykonuje swoje nadzwyczajne uprawnienia.	tak
11	Niemcy	Wspólna Komisja (tj. „Mini-parlament”, który może zastąpić Bundestag i Bundesrat podczas stanu nadzwyczajnego) nie może zmienić konstytucji i nie jest uprawniona do przekazania uprawnień organizacji międzynarodowej. Bundestag, za zgodą Bundesratu może w dowolnym momencie uchylić ustawy wydane przez Komisję. Trybunał Konstytucyjny nadal działa normalnie, z wyjątkiem przypadków, w których sam Trybunał decyduje, że jego metody pracy należy dostosować do sytuacji. Kadencje Bundestagu, prezydenta, parlamentów krajów związkowych i sędziów Trybunału Konstytucyjnego zostaną przedłużone do sześciu miesięcy (dziewięć miesięcy dla prezydenta) po zakończeniu stanu obrony. Bundestagu nie można rozwiązać podczas stanu nadzwyczajnego.	nie

12	Grecja	Podczas wojny kadencja prezydenta i parlamentu zostaje przedłużona do końca konfliktu. Jeśli parlament zostanie rozwiązany, nowe wybory zostaną przełożone na koniec wojny, a tymczasem parlament w starym składzie zostaje zwołany ponownie.	nie
13	Węgry	W stanie wyjątkowym lub kryzysie narodowym parlament nie może zostać rozwiązany, a jego kadencja zostanie przedłużona do końca sytuacji nadzwyczajnej. Parlament lub, w przypadku utrudnienia prac parlamentu, parlamentarna komisja obrony pozostaje w sesji w stanie wyjątkowym. W przypadku wojny, ryzyka wojny lub w sytuacji nadzwyczajnej prezydent może ponownie zwołać parlament, jeżeli został rozwiązany. Sam parlament decyduje o przedłużeniu jego kadencji. W kryzysie krajowym działalność Trybunału Konstytucyjnego nie może być ograniczona.	tak
14	Irlandia	W przypadku inwazji Izba Reprezentantów (Dáil Éireann) zostanie zwołana, gdy tylko będzie to możliwe. Konstytucja jest jednak praktycznie zawieszona w przypadku wojny lub zbrojnego buntu: „Żadne z postanowień niniejszej Konstytucji poza artykułem 15.5.2 ° [zabraniającym parlamentowi wprowadzenia kary śmierci] nie może być przywoływane w celu unieważnienia przepisów uchwalonych przez parlament, które mają na celu zapewnienie bezpieczeństwa publicznego i zachowanie państwa w czasie wojny lub zbrojnego buntu”.	nie
15	Islandia	Brak uregulowań w konstytucji.	nie
16	Włochy	W czasie wojny kadencje obu izb mogą zostać przedłużone przez prawo.	tak
17	Łotwa	Brak uregulowań w konstytucji.	tak
18	Litwa	Jeżeli wybory parlamentarne wypadną podczas wojny, Sejm lub prezydent zdecydują o przedłużeniu kadencji Sejmu, prezydenta lub władz lokalnych. W takich sprawach, wybory muszą zostać zwołane w ciągu trzech miesięcy po zakończeniu wojny. W stanie wyjątkowym lub stanie wojennym konstytucja nie może zostać zmieniona.	nie
19	Luksemburg	Żaden z paragrafów konstytucji nie może zostać czasowo zawieszony. Wielki Książe może, w nagłych wypadkach, wydawać we wszystkich materiach rozporządzenia, nawet uchylające istniejące przepisy prawne. Czas obowiązywania tych rozporządzeń jest ograniczony do trzech miesięcy.	tak
20	Malta	Jeżeli parlament nie jest w obradach, zwoływany jest w ciągu pięciu dni po ogłoszeniu stanu wyjątkowego, a następnie obrady są kontynuowane. Jeśli Malta jest w stanie wojny, kadencja parlamentarna może zostać przedłużona o 12 miesięcy, nie przekraczając łącznie pięciu lat.	nie
21	Holandia	Brak uregulowań w konstytucji.	nie
22	Norwegia	Brak uregulowań w konstytucji.	nie
23	Polska	Kiedy obowiązują nadzwyczajne środki, nie można zmienić konstytucji, praw wyborczych i praw regulujących nadzwyczajne środki. Przez 90 dni po tym okresie kadencja Sejmu nie może zostać uchylona, a wybory i referenda nie mogą być przeprowadzane: w razie potrzeby okresy są przedłużane.	nie
24	Portugalia	Parlament nie może zostać rozwiązany w stanie wyjątkowym lub w stanie oblężenia, a konstytucja nie może zostać zmieniona.	nie

		Tylko parlament może uchwalać przepisy dotyczące stanu wyjątkowego i stanu oblężenia.	
25	Rumunia	Parlament nie może zostać rozwiązany w stanie wyjątkowym, w stanie oblężenia, wojny lub mobilizacji. Jego termin obrad przedłużany jest de jure aż do zakończenia kryzysu (jakiegokolwiek rodzaju). Jeżeli parlament nie obraduje, zwoływany jest w ciągu 48 godzin po wprowadzeniu stanu wyjątkowego lub stanu oblężenia oraz w ciągu 24 godzin w przypadku mobilizacji lub wojny. Parlament odbywa sesję przez cały okres kryzysu (jakiegokolwiek rodzaju). Kadencja prezydencka może zostać przedłużona przez prawo organiczne w przypadku wojny lub katastrofy. Konstytucji nie można zmienić w stanie wyjątkowym, w stanie oblężenia lub wojny.	tak
26	Słowacja	Trybunał Konstytucyjny bada, czy ogłoszenie stanu wyjątkowego lub wojennego, a także decyzje podjęte w związku z nim są zgodne z konstytucją i prawem konstytucyjnym.	tak
27	Słowenia	Jeżeli kadencja parlamentarna lub prezydencka dobiegnie końca podczas wojny lub stanu wyjątkowego, przedłuża się ją do sześciu miesięcy po zakończeniu wojny / stanu wyjątkowego lub, w przypadku parlamentu, wcześniej, jeśli parlament tak postanowi.	nie
28	Hiszpania	Parlament nie może zostać rozwiązany podczas stanu alarmowego, stanu wyjątkowego lub stanu oblężenia. Jeżeli parlament nie jest w trakcie sesji, to jest zwoływany. Jego funkcjonowanie, podobnie jak innych konstytucyjnych organów państwowych, nie może być zakłócanie. Jeżeli parlament został rozwiązany lub jego kadencja wygasła przed wystąpieniem stanu wyjątkowego, jego uprawnienia przejmuje Stała Delegacja składająca się z wybranych członków parlamentu, która przejmuje uprawnienia legislacyjne parlamentu, gdy nie jest w trakcie sesji. Członkowie tego organu wybierani są proporcjonalnie do liczby deputowanych w każdej grupie politycznej. Żaden ze stanów wyjątkowych nie wpłynie na zasadę odpowiedzialności rządu ani przedstawicieli rządu. Konstytucja nie może być zmieniona w stanie alarmowym, stanie wyjątkowym lub stanie oblężenia.	nie
29	Szwecja	W przypadku wojny lub niebezpieczeństwa wojny Riksdag zostanie zwołany. W przypadku wojny wybory do Riksdagu odbywają się tylko wtedy, gdy tak postanowi Riksdag. W przypadku niebezpieczeństwa wojny Riksdag może zdecydować o odroczeniu wyborów. Taka decyzja musi być weryfikowana w odstępach nie dłuższych niż jeden rok. Decyzje o odroczeniu wyborów są ważne tylko wtedy, gdy popierają je co najmniej 3/4 członków Riksdagu. Wybory do Riksdagu lub zgromadzeń samorządowych nie mogą się odbywać na okupowanym terytorium.	nie
30	Szwajcaria	Brak uregulowań w konstytucji.	nie
31	Wielka Brytania	Brak uregulowań w konstytucji.	nie
32	USA	W konstytucji nie pojawia się określenie "stanów nadzwyczajnych, czy zagrożenia" - jednak z jej przepisów dotyczących wolności jednostki zostały wprowadzone zasady, które zawarto w ustawie: National Emergency Act	tak

Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy konstytucji i ustawodawstwa badanych państw.

Dane zawarte w tabeli 2 także ilustrują wskazaną powyżej zależność, że w państwach o doświadczeniach autorytaryzmu w konstytucjach pojawiają się regulacje zabezpieczające system przez pokusami nadużycia władzy w sytuacjach kryzysowych. Spośród czternastu państw, które albo znajdowały się w obszarze wpływów ZSRR, lub były jego republikami, jedynie Republika Czeska i Estonia, nie zawarły regulacji o stanach nadzwyczajnych w ustawie zasadniczej. W tej pierwszej, jak wiemy, uzupełniono porządek prawny w 1997 r. ustawą konstytucyjną, a w Estonii w 2017 r. ustawą o zagrożeniu³. W Polsce stan klęski żywiołowej jest przewidziany w sytuacjach pandemicznych, jednak nie został wprowadzony, ale jak wskazywał Rzecznik Praw Obywatelskich, Adam Bodnar, mieliśmy do czynienia z funkcjonowaniem hybridowego stanu nadzwyczajnego⁴. Wszystkie te regulacje próbują zabezpieczyć system demokratyczny przed niekontrolowanymi działaniami nagle wzmocnionej egzekutywy. Można wskazać tu następujące mechanizmy:

- Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego na zawsze określony czas. Jego przedłużanie wiąże się ze zgodą parlamentu. Rozwiązaniem służącym kontroli parlamentu nad tym procesem jest mechanizm akceleratora - każde przedłużenie wymaga wyższej większości (w niebędącej przedmiotem badań Republice Południowej Afryki znalazł on zastosowanie⁵). Służy to zagwarantowaniu legitymizacji wprowadzania sytuacji nadzwyczajnej. Zapobiega też by większość rządząca nie przedłużała czasu, w którym władza dysponuje nadzwyczajnymi uprawnieniami.
- Konieczność zaakceptowania przez parlament decyzji podjętych w czasie stanu nadzwyczajnego.
- Nieprzerwane działanie Trybunału Konstytucyjnego – Niemcy.
- Przedłużanie kadencji organów wybieralnych i odraczenie wyborów do czasu ustania sytuacji nadzwyczajnej. Ma to zagwarantować ich wolność i równość – zarówno od strony podażowej – kandydatów, ale również od strony wyborców (strona popytowa);
- Nie można zmieniać konstytucji lub ustaw ustrojowych. Ciekawa sytuacja występuje w Wielkiej Brytanii ze względu na funkcjonującą tam konstytucję materialną (potocznie nazywaną niepisaną). Zarządzanie kryzysowe pozwala rządowi wybrać podstawę prawną do podjęcia działań (gdyż nie ma formalnej konstytucji, która by to regulowała). Boris Johnson wykorzystał ustawę o zdrowiu publicznym (kontrola choroby) z 1984 r. oraz ustawę o ochronie zdrowia i opiece społecznej z 2008 r., która rozszerza uprawnienia sekretarza stanu ds. Zdrowia, władz lokalnych i urzędników sądowych w celu wprowadzenia obowiązkowych środków zdrowotnych. Obejmują one badania lekarskie, aresztowanie i kwarantannę osób fizycznych. W trakcie pandemii parlament przyjął Coronavirus Act 2020. Zdecydowano się stworzyć nową ustawę, która nie przekazywała

³ <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/513062017001/consolide>

⁴ K. Walecka, K. Wojtas, Webinarium z RPO Adamem Bodnarem, "Lockdown demokracji - więcej władzy, mniej praw?" 29.05.2020
https://www.youtube.com/watch?v=PvkQFkp_suk&fbclid=IwAR2t9PawvnY0taJddNWLhtIhEgVd7OvDg_QORcCiYaW8tTpAuRVSkTEc6j8

⁵ K. Prokop, Modele stanu nadzwyczajnego, Wydawnictwo Temida, s. 356.

szczególnych uprawnień rządowi, ale wprowadzała zasadę, że to parlament decyduje o wszelkich obostrzeniach. Gwarantowało udział opozycji⁶.

- prawa i wolności obywatelskie zapisane w konstytucji mogą być zawieszane, jak w Irlandii - wprowadzenie stanu nadzwyczajnego ma tylko jedno ograniczenie – nie można w tym czasie przywrócić kary śmierci.

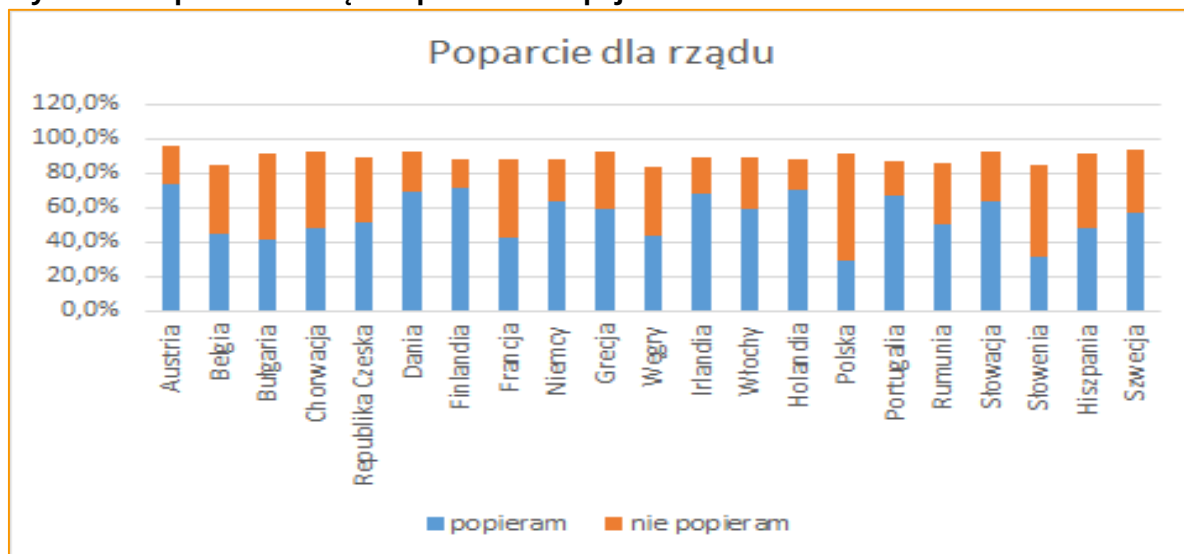
2. Zaufanie do rządzących w czasie pandemii

Zaufanie do władzy tworzy się w długotrwałym procesie, jest ono zakotwiczone w doświadczeniach historycznych i kulturowych danego kraju, wymaga też odpowiedniego politycznego otoczenia instytucjonalnego. Kraje badane w raporcie różniły się poziomem zaufania do instytucji politycznych, takich jak parlamenty, systemy sądowe lub partie jeszcze przed wybuchem pandemii. Wykres 1 pokazuje poparcie dla rządów państw europejskich z początku europejskich zmagania z wirusem. Warto zwrócić uwagę, iż jest ono niższe niż dla działań podejmowanych przez rządy w walce z COVID-19 (wykres 2). W czasach kryzysu, takiego jak obecna pandemia, zaufanie obywateli do ich władz staje się szczególnie ważne. Brak poparcia dla działań rządu może przyczynić się do wolniejszego wychodzenia z kryzysu spowodowanego COVID-19 - bo na przykład obywatele nie będą stosować się do ogólnych zaleceń. I odwrotnie, zaufanie do rządu ma zasadnicze znaczenie dla powodzenia podejmowanych centralnie decyzji, mających na celu złagodzenie skutków epidemii - obywatele współpracując z rządzącymi podnoszą efektywność ich działań. Jak wskazuje OECD w obecnym czasie dobre zarządzanie jest ważniejsze niż kiedykolwiek. Gdy porównamy wykres 1 i 2, zaobserwujemy, że w sytuacjach kryzysowych rządy cieszą się wyższym poparciem, niż w czasach bez tego rodzaju wyzwań. Jest to znany mechanizm związany z premią poparcia wobec władz, wynikającą z obaw czy stanu zagrożenia. Ludzie poszukują poczucia bezpieczeństwa, a ze względu na sprawczość rządzących, upatrują go w ciałach decyzyjnych. Tylko sprawujący władzę mają bowiem narzędzia do działania w takiej sytuacji. Potwierdzają to raporty Eurobarometru podsumowujące badania narodowe na temat zaufania do działań rządu w czasie pandemii⁷.

⁶ <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/emergency-powers>

⁷ <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/pl/be-heard/eurobarometer/public-opinion-in-the-time-of-covid-19>

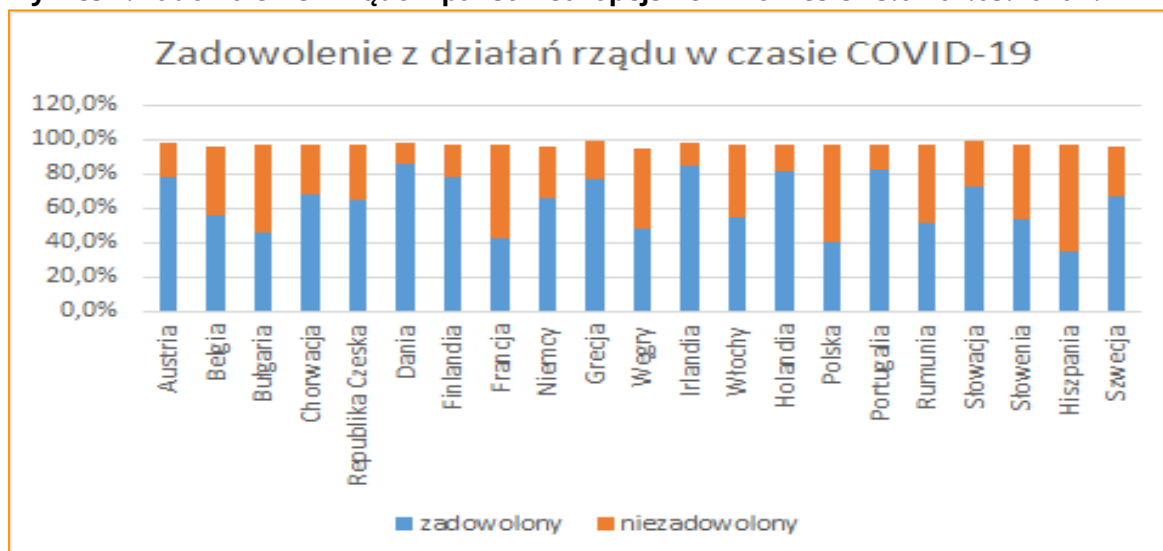
Wykres 1. Poparcie dla rządów państw europejskich w okresie 23.04-01.05.2020 r.



Źródło: Badania KANTAR dla Parlamentu Europejskiego. https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/beheard/eurobarometer/2020/public_opinion_in_the_eu_in_time_of_coronavirus_crisis/excel-data/covid-19-online-survey_excel.zip.

W krajach które miały wyższe zaufanie do rządu mogły bardziej polegać na ostrzeżeniach, sugestiach i przepisach niż na surowych środkach, takich jak godziny policyjne, czy wysokie mandaty i nie wprowadzać stanów nadzwyczajnych. Ani w Austrii, ani w Holandii, a nie w Danii, ani w Szwecji nie wprowadzono tych specjalnych rozwiązań. Jedynie na Słowacji wybrano tę drogę.

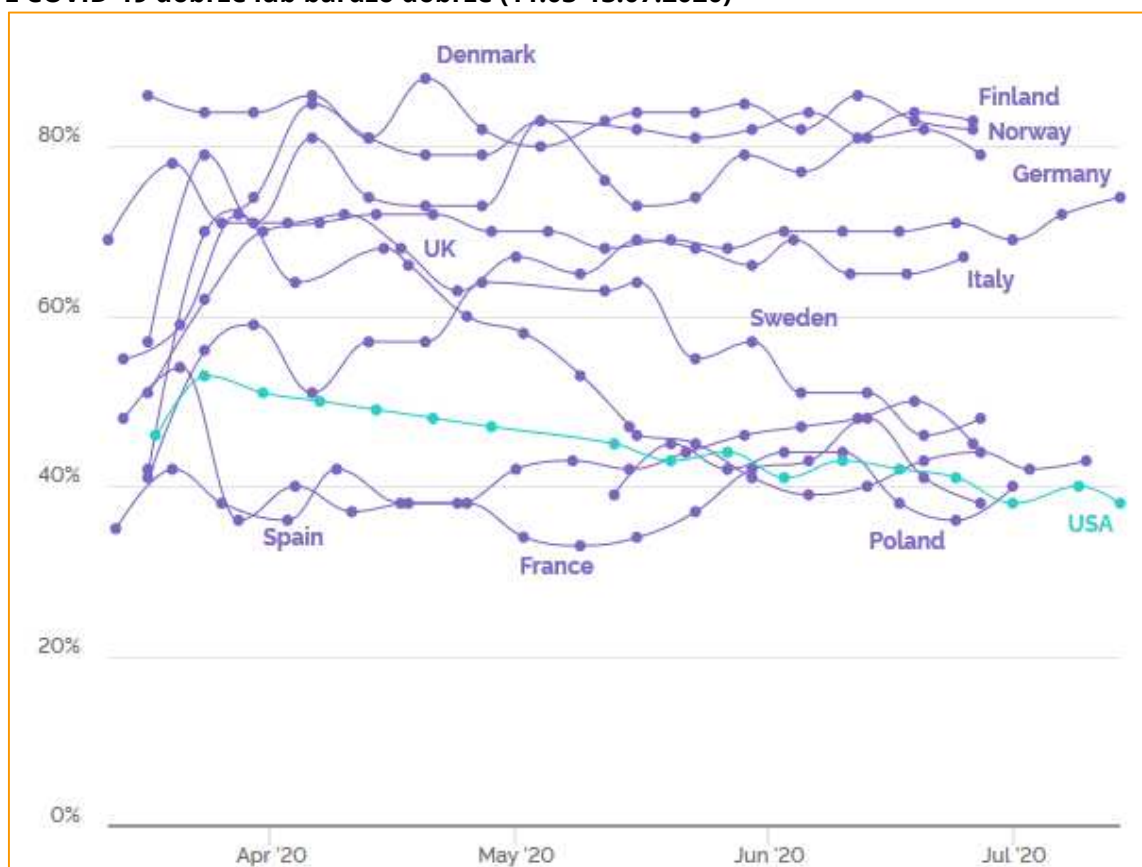
Wykres 2. Zadowanie z rządów państw europejskich w okresie 23.04-01.05.2020 r.



Źródło: Badania KANTAR dla Parlamentu Europejskiego https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/beheard/eurobarometer/2020/public_opinion_in_the_eu_in_time_of_coronavirus_crisis/excel-data/covid-19-online-survey_excel.zip

Zaobserwowane różnice poparcia przedstawione na wykresach 1 i 2 obrazują przedstawione powyżej zjawisko "premii kryzysowej". We wszystkich badanych państwach zadowolenie z rządów jest wyższe niż poparcie dla rządów. Oznacza, to że osoby niepopierające gabinetów, przyznawały im, że są skuteczne w walce z COVID-19. Sytuacja ta jednak była dynamiczna - wykres 3 pokazuje jak przez cztery miesiące zmieniły się oceny działań rządów wobec pandemii.

Wykres 3. Odsetek mieszkańców wybranych państw, którzy uważają, że rząd radzi sobie z COVID-19 dobrze lub bardzo dobrze (11.03-13.07.2020)



Źródło: <https://yougov.co.uk/topics/international/articles-reports/2020/03/17/perception-government-handling-covid-19>

Widoczne jest, że zgodnie z opisaną powyżej zależnością, w momencie wybuchu pandemii nastąpił wyraźny wzrost akceptacji dla rządowych decyzji - było to widoczne we wszystkich państwach poza Danią, gdzie jednak, co warto podkreślić, początkowy poziom satysfakcji był najwyższy spośród badanych państw - wynosił 86%. Także należy zauważyć, że nigdy w badanym okresie nie spadł on tam poniżej 80%. Najgorzej oceniano działania rządu w trzech państwach, gdzie najniższe wartości zadowolenia z polityki gabinetów odnotowywane były jednak w różnym czasie. Te państwa to Hiszpania, Francja i (badana od początku maja Polska), a odsetek zadowolonych bądź bardzo zadowolonych wynosił w nich odpowiednio - 35%, 33% i 36%. Najwyższy skok wzrostu ocen pozytywnych działań rządu wobec COVID-19 odnotowała Norwegia. W marcu 42% mieszkańców dobrze lub bardzo dobrze ewaluowało decyzje gabinetu związane z pandemią, a w kwietniu aż 85%. W kolejnych miesiącach wskaźnik ten nieco spadł, ale oscylował niezmiennie wokół 80%. Z kolei najwyższy spadek akceptacji dla działań rządzących wystąpił w Wielkiej Brytanii - z 72% do 39%. Także w Szwecji, która nie wprowadziła

żadnych obligatoryjnych rozwiązań związanych z pandemią, obniżyło się zadowolenie z działań rządu - w połowie maja osiągnięto poziom 64%, miesiąc później 46%. Wzrost zachorowań pokazał nieskuteczność podjętych rozwiązań. W Wielkiej Brytanii ten spadek zadowolenia wynikał z początkowego lekceważenia przez rząd pandemii i jego spóźnionej reakcji. Także w USA (i tak niskie zaufanie do działań administracji rządowej w porównaniu z państwami europejskimi), stopniowo i systematycznie topniało. Jednak również tam można było zaobserwować chwilowy przyrost poparcia na początku pandemii.

Interesujące jest, że w państwie, które najwcześniej zmierzyło się z nagłym przyrostem zachorowań na COVID-19 - we Włoszech, poziom poparcia dla działań rządu wobec pandemii nigdy nie spadł poniżej 63%. Jak pokazały badania porównawcze z Uniwersytetu w Trewirze, przeprowadzone w Europie w trakcie pierwszych miesięcy pandemii, surowsze i szybsze wprowadzenie środków zaradczych przeciw wirusowi, połączone z mniejszą liczbą zgonów, podnosiło zaufanie do rządów. Najważniejszym czynnikiem rozstrzygającym z kolei o spadku zaufania było postrzeganie przyjętych działań jako niedostatecznych lub zbyt rozległych⁸. Przykładem mogą być tutaj Włochy (wprowadzono stan nadzwyczajny), gdzie pod koniec marca ponad 90 procent mieszkańców zaakceptowało wprowadzone rygorystyczne obostrzenia. Najmniej akceptowanym środkiem było korzystanie z aplikacji do inwigilacji społeczeństwa, chociaż nadal 60% Włochów popierało ten pomysł⁹. Dokładniejsze badania potwierdzają także pewną oczywistość związaną z preferencjami wyborczymi z okresu przed COVID-19. Wyborcy partii rządzących popierają działania swojego ugrupowania. A z drugiej strony zwolennicy partii opozycyjnych częściej źle oceniają gabinety tworzone przez swoich przeciwników. Szwecja jednak w początkowym okresie walki z pandemią była wyjątkiem. Szwedzi bowiem, bez względu na sympatie partyjne poparli decyzje rządzących - wykres 3 to również pokazuje - odnotowano przyrost poparcia dla gabinetu. Możliwe, że miała tu znaczenie odmienna niż w reszcie Europy strategia walki z chorobą.

3. Wybory w czasie pandemii

Wracając do regulacji związanych z wprowadzaniem stanów nadzwyczajnych, widoczne jest ich wpływ na organizację wyborów. Jednym z fundamentów demokracji jest to, że władze wyłania się w wyniku regularnych, cyklicznych wyborów. Wynika to nie tylko z krajowych regulacji, ale także z prawa międzynarodowego jak Powszechna deklaracja praw człowieka (w art. 21 ust. 3). Zapisano w niej zasadę, iż pewność przeprowadzenia wyborów oznacza, że obywatele mają możliwość zakończenia lub przedłużenia mandatu swoich przedstawicieli i liderów¹⁰.

⁸ Trust in Government Actions during the COVID-19 Crisis, Marc Oliver Rieger, Mei Wang
https://www.uni-trier.de/fileadmin/fb4/prof/BWL/FIN/Files/Trust_in_Government_Actions_during_the_COVID-19_Crisis.pdf

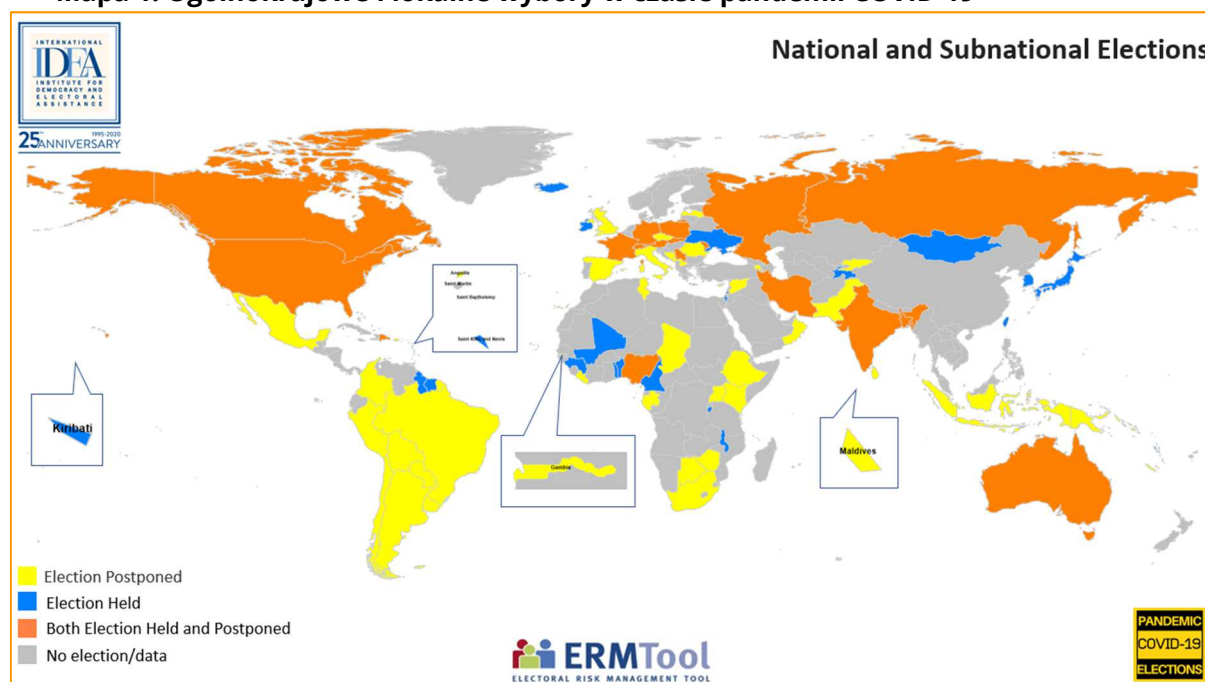
⁹ <https://euiideas.eui.eu/2020/04/22/theyre-in-this-together-italians-pose-little-opposition-to-covid-19-measures/>

¹⁰ Art 21. Każdy człowiek ma prawo do uczestniczenia w rządzeniu swym krajem bezpośrednio lub poprzez swobodnie wybranych przedstawicieli. 2. Każdy człowiek ma prawo równego dostępu do służby publicznej w swym kraju. 3. Wola ludu jest podstawą władzy rządu; wola ta wyraża się w przeprowadzanych okresowo rzetelnych wyborach, opartych na zasadzie powszechności, równości i

Konstytucje przebadanych państw (tabela 1) zawierają następujące rozwiązania w tym zakresie. W Estonii, na Litwie i w Polsce można je przeprowadzić 3 miesiące po ustaniu stanu nadzwyczajnego (w Polsce przeliczono to na liczbę dni – 90). W Słowenii i Niemczech ten termin jest dłuższy – 6 miesięcy, a dla wyborów prezydenckich (przypomnijmy głowę państwa w tym kraju wybiera Bundestag) – 9 miesięcy. W Grecji, na Węgrzech i w Rumunii wybory można przeprowadzić natychmiast po zakończeniu stanu nadzwyczajnego. Interesująca pod tym względem jest konstytucja Szwecji – wybory w trakcie stanu nadzwyczajnego mogą zostać przeprowadzone jeśli parlament o tym zdecyduje zwykłą większością. By odroczyć wybory konieczna jest większość $\frac{3}{4}$ i można wybory przesunąć najwyżej o rok.

Wszystkie te regulacje mają na celu zapewnienie procesowi wyborczemu rzetelności, a obywatelom możliwości wolnego, tajnego, równego, powszechnego głosowania¹¹.

Mapa 1. Ogólnokrajowe i lokalne wybory w czasie pandemii COVID-19



Źródło: <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-COVID-19-19-impact-elections>, stan na 1 lipca 2020 r.

Warto przyrzeć się globalnemu obrazowi reakcji władz państw na sytuację związaną z COVID-19 - mapa nr 1. W marcu 2020 r. 30 krajów na całym świecie przełożyło ponad 12 wyborów krajowych i 20 wyborów lokalnych pierwotnie zaplanowanych na marzec-maj. Natomiast do 1 lipca 2020 tych państw było już ponad 60, z czego:

tajności, lub na innej równorzędnej procedurze, zapewniającej wolność wyborów,
https://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf

¹¹ K. Walecka, K. Wojtas, Webinarium z RPO Adamem Bodnarem, "Lockdown demokracji - więcej władzy, mniej praw?" 29.05.2020
https://www.youtube.com/watch?v=PvKQFkp_suk&fbclid=IwAR2t9PawvnY0taJddNWLhtIhEgVd7OvDg_QORcCiYaW8tTpAuRVSkTEc6j8

- co najmniej 23 kraje postanowiły przełożyć wybory krajowe i referenda;
- co najmniej 40 krajów postanowiło przeprowadzić wybory krajowe lub na szczeblu niższym niż krajowy, jak pierwotnie planowano,
- co najmniej 24 odbyły się wybory krajowe lub referenda.

Ze względu na koncentrację niniejszego raportu na państwach europejskich oraz Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej w tabeli nr 2 prześledzono sytuację związaną z wyborami na tym obszarze, które zostały przeprowadzone do końca maja 2020 r. Przyjęcie tych ram czasowych pozwala pokazać jak wyglądają wybory w czasie pandemii.

Tab. 2 Wybory w Europie i USA, które się odbyły lub zostały odłożone 1 marca - 31 maja 2020 r.

	Kraj	Wybory w Europie i USA	Status wyborów
1	Austria	Wybory lokalne w Vorarlbergu i Styrii oryginalnie zaplanowane na 15 marca i 22 marca 2020 r. zostały przeniesione	przesunięte
2	Republika Czeska	Wybory uzupełniające do Senatu (Teplice) zaplanowane na 27-28 marca i 3-4 kwietnia 2020 r. zostały odroczone.	przesunięte
3	Francja	<ul style="list-style-type: none"> ● Druga runda wyborów lokalnych we Francji oryginalnie zaplanowanych na 22 marca 2020 została przeniesiona na 28 czerwca 2020 r. ● Pierwsza runda wyborów lokalnych odbyła się 15 marca 2020 r. 	przesunięte odbyły się
4	Niemcy	<ul style="list-style-type: none"> ● Wybory lokalne w Hesji i Saksonii oryginalnie zaplanowane na kwiecień - październik 2020 r. ● Wybory lokalne w Bawarii, pierwsza runda 16 marca 2020 i druga runda 29 marca 2020 r. 	przesunięte odbyły się
5	Irlandia	<i>Wybory pośrednie do Seanad</i> - wyższej izby parlamentu irlandzkiego - 30 -31 marca 2020 r.	odbyły się
6	Włochy	Referendum ogólnokrajowe zaplanowane na 29 marca 2020 r. oraz liczne wybory lokalne i regionalne zostały przesunięte na wrzesień 2020 r.	przesunięte
7	Łotwa	Lokalne wybory przedterminowe do Rady Miast w Rydze zaplanowane na 25 kwietnia 2020 r. przesunięto na 29 sierpnia 2020 r.	przesunięte
9	Polska	<ul style="list-style-type: none"> ● Wybory prezydenckie zaplanowane na 10 maja 2020 r. przeniesiono na 28 czerwca 2020 r. ● 6 wyborów uzupełniających do Senatu odbyły się 22 marca 2020 r. 	przesunięte odbyły się
10	Rumunia	Wybory lokalne zaplanowane na czerwiec zostały przesunięte na wrzesień 2020 r.	przesunięte
11	Słowacja	Wybory do ciał samorządowych zaplanowane na 4 kwietnia zostały przeniesione na 3 października 2020 r.	przesunięte
12	Hiszpania	Wybory regionalne w Euskai w Galicji zaplanowane na 5 kwietnia 2020 r.	przesunięte

13	Szwajcaria	<ul style="list-style-type: none"> ● Wybory federalne zaplanowane na 17 maja 2020 r. i kilka wyborów na poziomie lokalnym w kantonach Neuchâtel, Ticino i Lucerna zaplanowane na kwiecień -lipiec 2020 r. ● pierwsza tura wyborów lokalnych w Lucernie 29 marca, druga tura 28 czerwca 2020 r. ● druga tura wyborów lokalnych do rady miejskiej w Genewie odbyła się 4 lipca - tylko głosowanie korespondencyjne 	<p>przesunięte</p> <p>odbyły się</p> <p>odbyły się</p>
15	Wielka Brytania	<ul style="list-style-type: none"> ● wybory lokalne w 118 okręgach lokalnych, wybory do Zgromadzenia londyńskiego , wybory regionalne (burmistrza) w siedmiu okręgach , wybory na komisarzy policji w Anglii, wybory komisarzy policji w Walii zaplanowane na na pierwszy tydzień maja 2020 r. zostały przeniesione na maj 2021 r. , wybory uzupełniające w Szkocji zaplanowane na 14 i 21 maja zostały przesunięte na 5 i 12 listopada 2020 r. 	przesunięte
16	USA	<ul style="list-style-type: none"> ● prawyby w Puerto Rico, terytorium Stanów Zjednoczonych oraz w 15 stanach zaplanowane na 29 marca, inne wybory lokalne w kilku stanach zaplanowane od marca do maja 2020 r. zostały przesunięte na maj - sierpień 2020 r. ● prawyby w stanach Arizona, Floryda i Illinois odbyły się 17 marca 2020 r. ● prawyby Demokratów w stanie Wisconsin odbyły się 7 kwietnia 202 r. ; wybory uzupełniające do Kongresu w stanie Maryland odbyły się 28 kwietnia 2020 r.; prawyby w Ohio odbyły się 28 kwietnia - głównie głosowanie korespondencyjne. 	<p>przesunięte</p> <p>odbyły się</p> <p>odbyły się</p>

Źródło: <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>; <http://www.electproject.org/2016P>; <https://www.statista.com/statistics/1102189/voter-turnout-us-presidential-primaries-state/>

Spójrzmy jakie rozwiązania wprowadzono w niektórych państwach, w których wybory się odbyły.

Francja: Podczas pierwszej tury wyborów lokalnych, 15 marca, otworzono lokale wyborcze, zastosowano reguły dystansu i wymogi sanitarne. Występujące we Francji głosowanie przez pełnomocnika, zostało dodatkowo ułatwione dla osób w kwarantannie. Frekwencja znacznie spadła, w porównaniu z poprzednimi wyborami samorządowymi. Rząd wprowadził bardziej restrykcyjne środki przeciwko COVID-19 krótko po pierwszej turze, prowadzące do odroczenia drugiej etapu głosowania¹².

Niemcy: Podczas pierwszej tury wyborów regionalnych w Bawarii, 15 marca, zwiększono znaczenie głosowania korespondencyjnego. Po zmianach prawnych związanych z zagrożeniem COVID-19 drugą turę wyborów regionalnych przeprowadzono w dniu 29 marca wyłącznie przy użyciu głosowania korespondencyjnego. W prawie wszystkich gminach Bawarii frekwencja w

¹² <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>

wyborach była większa niż w wyborach dwa tygodnie wcześniej. Według władz landu wzrost frekwencji związany był z zaufaniem do głosowania przez pocztę. W przeszłości frekwencja w wyborach lokalnych była prawie zawsze niższa niż w wyborach landowych¹³.

Polska: 22 marca odbyły się samorządowe wybory uzupełniające do rad: gminy Pątnów (łódzkie), gminy Strzelce Wielkie (łódzkie), gminy Smyków (świętokrzyskie) oraz rady miejskiej w Białej Piskiej (warmińsko-mazurskie), a także wybory przedterminowe wójtów gminy Wierzchnas (łódzkie) i gminy Jarosław (podkarpackie). Wybory odbyły się klasycznie. Planowano też przeprowadzić wybory prezydenckie 10 maja wyłącznie na podstawie głosowania korespondencyjnego. Ostatecznie wybory formalnie się odbyły (nie zastosowano przesłanek prawnych pozwalających je przesunąć, jak stan klęski żywiołowej), ale nie przeprowadzono głosowania. Ostatecznie zdecydowano się na wybory na 28 czerwca 2020 r. przy zwiększonym udziale wyborów korespondencyjnych. Przy okazji warto wspomnieć, że wybory w tym trybie od lat są kwestią sporów politycznych.

Szwajcaria - głosowanie korespondencyjne¹⁴ zarówno na szczeblu federalnym, jak i kantonalnym, dostępne jest dla wszystkich uprawnionych. Przed głosowaniem każdy z nich otrzymuje pakiet wyborczy, a zamieszczoną tam kartę (bądź karty) do głosowania po wypełnieniu może odesłać do komisji wyborczej lub wrzucić do urny w lokalu wyborczym. W Szwajcarii możliwe jest też głosowanie przez internet. Ze względu na pandemię COVID-19 przesunięto wybory federalne i elekcje w dwóch kantonach Neuchâtel i Ticino. Natomiast odbyły się wybory lokalne w kantonie Genewa. Jest tu przewidziane wysłanie głosu pocztą - wrzucenie głosu do skrzynki na listy o określonych porach dnia lub przekazanie karty funkcjonariuszowi lokalnej policji. Głosowanie w trakcie pandemii wpłynęło na mechanizm liczenia głosów - tradycją w Genewie jest publiczne liczenie głosów (mieszkańcy mogą je obserwować). Tym razem liczenie odbywało się jedynie przy udziale członków komisji wyborczych - łącznie 1700 osób. Nie zdecydowano się nawet na udział w nim mediów¹⁵. W Lucernie skorzystano z głosowania korespondencyjnego, które jest dla mieszkańców tego kantonu dostępne bez żadnych ograniczeń i warunków od 01.10.1994¹⁶. Jak wynika z badań państwowego ośrodka FORS, głosowanie korespondencyjne stało się w ciągu ostatnich 20 lat najpopularniejszą metodą

¹³ <https://www.sueddeutsche.de/bayern/stichwahlen-2020-bayern-newsblog-1.4841066>

¹⁴ Głosowanie za pośrednictwem poczty ma w Szwajcarii długą tradycję: Głosowanie korespondencyjne wdrażano stopniowo. Na szczeblu federacji ukonstytuowało je w 1965 r. m.in. dla następujących grup wyborców: dla osób chorych, dla osób przebywających w dniu głosowania w szpitalach, dla osób, które ze względu na stan zdrowia nie były w stanie udać się do lokalu wyborczego, dla objętych ubezpieczeniem wojskowym, czy dla osób mieszkających z dala od domu z przyczyn zawodowych. Pierwszy raz umożliwiono takie rozwiązanie wszystkim wyborcom w kantonie Bazylea-Okręg w 1978 roku. Magdalena Musiał-Karg Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Alternatywne metody głosowania na przykładzie głosowanie korespondencyjnego oraz e-voting w Szwajcarii, s. 7-14. <http://bsp.uwb.edu.pl/wp-content/uploads/2016/02/20A1.pdf>

¹⁵ <https://worldradio.ch/news/2020/03/05/covid-19-geneva-local-elections-votes-to-be-counted-in-private/18>

¹⁶ Magdalena Musiał-Karg Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu ALTERNATYWNE METODY GŁOSOWANIA NA PRZYKŁADZIE GŁOSOWANIA KORESPONDENCYJNEGO ORAZ E-VOTING W SZWAJCARII, s. 7-14. <http://bsp.uwb.edu.pl/wp-content/uploads/2016/02/20A1.pdf>

oddawania głosu w wyborach w Szwajcarii¹⁷, co też umożliwiło sprawne przeprowadzenie elekcji w pandemii.

Irlandia - wybory do Seanad odbyły się w głosowaniu korespondencyjnym 30 i 31 marca. Wyższa izba irlandzkiego parlamentu zgodnie z konstytucją musi zostać wybrana w ciągu 90 dni od rozwiązania izby niższej Dáil Éireann. Wybory zawsze przeprowadza się przy udziale poczty. Są one pośrednie, a uprawnionych do głosowania w pięciu kuriach (kultury i wykształcenia, rolniczej, pracy, przemysłowej i handlowej oraz administracyjnej) - jest niewiele ponad 1000 osób¹⁸. Wybory są proporcjonalne, a głosy na mandaty są przeliczane za pomocą systemu pojedynczego głosu przeniesionego. Senatorem może zostać każdy obywatel Irlandii powyżej 21 lat. Ze względu na wybory korespondencyjne w wąskim gronie uprawnionych frekwencja zawsze wynosi powyżej 90%. To zaszczyt głosować, a jego tryb nie powoduje komplikacji w trakcie pandemii.

Stany Zjednoczone Ameryki Północnej¹⁹ - w miarę rozprzestrzeniania się COVID-19, wiele stanów przełożyło prawyborów prezydenckie i rozszerzyło możliwości głosowania pocztą. Jednak w niektórych nadal pozostawiono opcję osobistego udziału w głosowaniu lub wprowadzono wybory hybrydowe łączące wybór korespondencyjny z tradycyjnym. Prawyborów odbywały się we wszystkich stanach i w niektórych terytoriach zależnych, jak Portoryko, czy Amerykańskie Samoa.

Zmiany w organizacji wyborów spowodowane COVID-19 wymagały niejednokrotnie nowelizacji kodeksów wyborczych, jak w przypadku stanu Pensylwania, gdzie wprowadzono możliwość głosowania korespondencyjnego. Na Alasce Partia Demokratyczna zrezygnowała z głosowania osobistego, zastępując je również pocztowym. 17 marca 2020 roku, dostosowując organizację procesu wyborczego do zagrożenia, przeprowadzono prawyborów w Arizonie (tylko Partii Demokratycznej)²⁰, na Florydzie i w stanie Illinois (obu ugrupowań). W Arizonie pomimo likwidacji z powodu pandemii około 80 lokali wyborczych, na terenach o największej koncentracji ludności frekwencja, którą odnotowano tego dnia była wyższa niż w prawyborach w 2016 roku. Wyborcy mogli tu nadal głosować w innych lokalach, ale oddalonych od ich miejsca zamieszkania. Na Florydzie zdecydowano się zlikwidować komisje wyborcze w miejscach najbardziej narażonych na zakażenie koronawirusem, jak np. domy opieki społecznej. Podobnie w stanie Illinois lokale wyborcze przeniesiono z terenów zamieszkałych przez osoby starsze, a także zdecydowano się na wydłużenie czasu głosowania, by ograniczyć kon-

¹⁷ <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1467010,szwajcaria-korespondencyjne-wybory-genewa-COVID-19.html>

¹⁸ W. Konarski, Parlament narodowy Irlandii, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1992, s. 10.

¹⁹ https://www.ifes.org/sites/default/files/elections_held_and_mitigating_measures_taken_during_covid-19.pdf

²⁰ O specyfice i złożoności procedur prawyborów w USA szerzej: D. Kasprzak, Mechanizm i funkcjonowanie instytucji prawyborów w amerykańskim systemie politycznym na przykładzie elekcji prezydenckich, www.academia.edu

takt przy urnach. W Ohio przeniesiono prawyborcy z 17 marca na 28 kwietnia i odbyły się metodą korespondencyjną. Jednak pozostawiono możliwość głosowania osobistego dla wyborców niepełnosprawnych lub nieposiadających stałego miejsca zamieszkania. Na wybory korespondencyjne zdecydowały się również stany Maryland, Nowy Jork, Pensylwania i Rhode Island. Jedną z propozycji nowej formy wyborów zastosowaną w Milwaukee w stanie Wisconsin było głosowanie mobilne (*drive-up voting*), polegające na oddawaniu głosu z samochodu. W tym trybie kartę do głosowania przynosił członek komisji i po chwili odbierał ją i wkładał do koperty²¹.

Rumunia - interesujące rozwiązania przyjęto w Rumunii, gdzie 6 kwietnia 2020 r. rząd wydał nadzwyczajne rozporządzenie w sprawie organizacji wyborów lokalnych. Oprócz ich odroczenia, rozporządzenie pozwoliło również kandydatom zarejestrować się z połową liczby podpisów poparcia, które były wcześniej wymagane. Umożliwiono też wyrażanie poparcia dla kandydatów drogą elektroniczną.

Przyjrzenie się poziomowi frekwencji w wyborach przeprowadzonych w trakcie pandemii i zestawienie go z poziomem uczestnictwa w ostatnich głosowaniach przed COVID-19, pozwoli nam zastanowić się nad zasadnością pytań o wpływ tego nowego zagrożenia na reprezentatywność wyborów. Jest to bowiem istotna kwestia z punktu widzenia fundamentu demokratycznego porządku jakim jest legitymizacja rządzących. Jeśli frekwencja była istotnie niższa należy się zastanowić, czy mimo istniejących technicznych możliwości należy się decydować na organizowanie elekcji w sytuacjach kryzysowych. Z kolei, jeśli zaobserwowaliśmy wzrost frekwencji, to mógłby on być traktowany jako wskaźnik mobilizacji obywateli w sytuacji szczególnej i wynikającego z niej wzmożonego zainteresowania sprawami publicznymi. Nie należy rzecz jasna zapominać o najprostszym mechanizmie - niski udział w wyborach, mimo zapewnienia środków sanitarnych, może oznaczać po prostu obawę przed zarażeniem się COVID-19.

W przebadanych państwach frekwencja spadła (tab. 3) - wyjątkiem była tu Bawaria, gdzie stosowane od lat głosowanie korespondencyjne dało mieszkańcom poczucie bezpieczeństwa. W Stanach Zjednoczonych zawarte przykłady kilku przeprowadzonych prawyborów raczej potwierdzają tezę o spadku frekwencji - jedynie w Zachodniej Wirginii odnotowano wzrost uczestnictwa.

Tab. 3. Wpływ pandemii COVID-19 na frekwencję wyborczą w trakcie przeprowadzonych wyborów w porównaniu do poprzednich

Państwo	Frekwencja w poprzednich wyborach	Frekwencja w wyborach w trakcie COVID-19
Francja	I tura 2014 - 63,5%	I tura 2020 - 45,5%
Niemcy - lokalne wybory w Bawarii	I tura 2014 - 54% II tura 2014 - 56%	I tura 2020 - 56,8%

²¹ <https://urbanmilwaukee.com/2020/04/03/photo-gallery-drive-up-voting/>

		II tura 2020 - 62% ²²
Szwajcaria	Genewa 2015 - I tura - 34,7% II tura - 33,33%	I tura 2020 - 35,71% II tura 2020 - 29,12%
	Lucerna 38,7 %	37,34 %
Irlandia	frekwencja powyżej 90% ze względu na wybory pośrednie i kurialne	frekwencja powyżej 90% ze względu na wybory pośrednie i kurialne
Stany Zjednoczone*	<i>Prawybory w 2016 r.</i> Zachodnia Wirginia 31,1% Floryda 28, 2% Rhode Island 23, 6% Pensylwania 33, 7% Ohio 37,5%	<i>Prawybory w 2020 r.</i> Zachodnia Wirginia 32,2% Floryda 19,4% Rhode Island 15.5% Pensylwania 27,8% Ohio 20,8%

*dotyczy tylko prawyborów które odbyły się dla obydwu partii Republikańskiej i Demokratycznej oraz wybranych stanów, które stanowią ilustrację dla zmian w czasie pandemii

Źródło: <http://www.crema-research.ch/papers/2020-10.pdf>; <http://www.electproject.org/2016P>

<https://www.statista.com/statistics/1102189/voter-turnout-us-presidential-primaries-state/>;

<https://www.vlg.ch/dienstleistungen/gemeinderatswahlen/2020>; <https://www.letemps.ch/suisse/quil-faut-savoir-elections-municipales-geneve>; <https://www.tdg.ch/geneve/actu-genevoise/demarrage-trombe-second-tour-conseil-etats/story/28230107>;

https://www.luzernerkantonsblatt.ch/Kantonsblatt/Archiv/pdf_2015/14a.pdf#pagemode=bookmarks

Dane te nie dają jednoznacznej odpowiedzi czy COVID-19 i ułatwienia wprowadzone dla wyborców wpłynęły na frekwencję. W większości państw, które zdecydowały się zorganizować głosowanie frekwencja była niższa, jednakże w kilku odnotowano zwiększony udział obywateli.

²² Średnia frekwencja w jednostkach municypalnych i na burmistrzów, Marco Frank, David Stadelmann, Benno Torgler, Electoral Turnout During States of Emergency and Effects on Incumbent Vote Share, <http://www.crema-research.ch/papers/2020-10.pdf>

Zakończenie

Niniejszy raport miał na celu zrekonstruowanie reakcji systemowych na pandemię COVID-19 oraz politologiczną refleksję nad nimi. Pozwolił zaobserwować kilka charakterystycznych działań rządów w tym zakresie.

Po pierwsze, część badanych krajów skorzystała z dostępnych im konstytucyjnie rozwiązań i wprowadziła stany nadzwyczajne, uznając, że czasowe ograniczenie praw i wolności obywateli, jest właściwym sposobem ochrony zdrowia i życia mieszkańców. Jedynie wyjątki, takie jak Szwecja, nie zareagowały na koronawirusa i nie wprowadziły środków ingerujących w życie jednostki. Z drugiej strony, można wskazać państwa, w których rządzący wykorzystali pandemię do rozszerzenia swoich uprawnień i ograniczenia kontroli nad sprawowaniem przez nich władzy - to Węgry.

Po drugie, gdy śledzimy kwestie zaufania to wszystkich badanych państwach zaobserwowano początkowy wzrost poparcia dla rządzących - nazwany tu "premią covidową". Następnie jednak, reakcje obywateli na działania rządu nie pozwalają na wyróżnienie wspólnego wzorca społecznej percepcji. W części z państw bowiem mieszkańcy niezmiennie legitymizowali przyjmowane rozwiązania (Dania), w innych nastąpił gwałtowny spadek poparcia (Hiszpania, Francja, Polska oraz Szwecja i Wielka Brytania) lub też jego wzrost (Norwegia).

Po trzecie, podsumowując obserwacje w zakresie konsekwencji przeprowadzenia wyborów w trakcie pandemii:

- w 13 z 32 badanych krajów: uchwalono szczegółowe prawo w celu umożliwienia przełożenia wyborów. Miało to miejsce w Austrii, Chorwacji, Francji, Włoszech, Łotwie, Rumunii, Słowacji, Hiszpanii, Zjednoczonym Królestwie i Macedonii Północnej. W Niemczech (w Bawarii) zmiany w prawie na szczeblu federalnym ułatwiły przeprowadzenie drugiej tury wyborów samorządowych wyłącznie drogą pocztową.
- Tymczasowe ograniczenia podstawowych praw i wolności człowieka mogą dotyczyć wolności wypowiedzi i dostępu informacji, wolności zgromadzeń, swobody przemieszczania się, prawa do głosowania i bycia wybieranym, prawa do prywatności i prawa do procesu. Jednak demokratyczny nadzór nad tymi ograniczeniami musi być utrzymany. Co więcej muszą być one proporcjonalne i obowiązywać przez ograniczony czas. Po ustaniu wyjątkowych okoliczności rządy są zobligowane znieść środki nadzwyczajne.
- Decyzje o przeprowadzeniu lub przełożeniu wyborów powinny opierać się na ocenie sytuacji i wzięciu pod uwagę międzynarodowych standardów.
- Reformy wyborcze i nowe metody głosowania nie mogą być wprowadzane w pośpiechu. Specjalne środki do przeprowadzenia wyborów w warunkach kryzysu należy wprowadzać uzyskując jak największą możliwą polityczną większość (dążąc do konsensusu). Można to przeprowadzić tylko przy poszanowaniu ram prawnych i przy właściwym poziomie informowania obywateli.

Przedstawione w raporcie państwa i rozwiązania związane z COVID-19 mają cechę wspólną -

ograniczają kontrolę obywateli nad procesem politycznym. Pokazane zostały zmiany nie stanowiące zagrożenia dla demokratycznego rządu, jak rezygnacja z publicznego liczenia głosów w Genewie, ale i takie, które mogą budzić niepokój - jak węgierski stan nadzwyczajny przedłużony na czas nieokreślony. Rząd Orbana wprowadził też prawo, które pozwala na karę więzienia do lat 5, za prasowe, nieautoryzowane przez rząd, informowanie na temat COVID-19.

Prognozy specjalistów wskazują, że sytuacje pandemiczne mogą pojawiać się w przyszłości. Dlatego warto rozważyć wypracowanie rekomendacji, dotyczących organizacji wyborów w warunkach kryzysu bezpieczeństwa zdrowotnego, by zapobiec spadkowi uczestnictwa, które wiąże się z obniżeniem prawomocności władz wyłonionych w wyborach organizowanych w trakcie pandemii. Ma to istotne znaczenie dla wzmocnienia demokracji, która przechodzi wszakże kryzys. Przypomnijmy, że 1/3 światowej populacji żyje w państwach, w których obserwujemy odchodzenie od tego reżimu i pierwszy raz do dwóch dekad, większość funkcjonujących w świecie krajów to autokracje²³. Dlatego tak istotnym jest, by ta pandemia i potencjalne kolejne, nie stały się narzędziem dla pogłębienia tendencji antydemokratycznych, co podkreśla też Adam Bodnar²⁴.

²³ Lührmann, Anna, Seraphine Maerz, Sandra Grahn, Lisa Gastaldi, Sebastian Hellmeier, Nazifa Alizada, Garry Hindle, Staffan I. Lindberg. 2020. V-Dem Democracy Report 2020. Autocratization Surges – Resistance Grows. V-Dem Institute, University of Gothenburg. https://www.v-dem.net/media/filer_public/f0/5d/f05d46d8-626f-4b20-8e4e-53d4b134bfcb/democracy_report_2020_low.pdf

²⁴ K. Walecka, K. Wojtas, Webinarium z RPO Adamem Bodnarem, "Lockdown demokracji - więcej władzy, mniej praw?" 29.05.2020 https://www.youtube.com/watch?v=PVkQFkp_suk&fbclid=IwAR2t9PawvnY0taJddNWLhtIhEgVd7OvDg_QORcCiYaW8tTpAuRVSkTEc6j8

**Autorki raportu:**

dr Kinga Wojtas-Jarentowska, adiunkt w
Instytucie Nauk Politycznych i Administracji
Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego.

dr Katarzyna Grzybowska-Walecka, adiunkt w
Instytucie Nauk Politycznych i Administracji
Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego.

Kontakt:

Piotr Womela
Koordynator projektu
Piotr.Womela@kas.de