

MONIKA FLORCZAK-WĄTOR, GRZEGORZ KUCA

---

## Sprawozdanie z realizacji projektu badawczego pt. „Crises and democracy: the long-term impacts of COVID-19 on V4 countries’ electoral systems”<sup>1</sup>

Pandemia COVID-19 stanowiła olbrzymie wyzwanie dla współczesnych państw demokratycznych, których działanie jest oparte na mechanizmie weryfikacji władzy w cyklicznie organizowanych wyborach powszechnych. Istotą tych wyborów jest ich przeprowadzanie w sposób wolny i równy, z zachowaniem gwarancji powszechności i bezpośredniości. Tymczasem w warunkach pandemii możliwości organizowania kampanii wyborczej, w tym prowadzenia agitacji wyborczej, były znacznie ograniczone: zgromadzenia publiczne były zakazane lub dopuszczone w symbolicznym wymiarze, a swobodne spotkania polityków partii opozycyjnych z wyborcami – niemal w ogóle niemożliwe. W efekcie istotne informacje na temat kandydatów i ich programów wyborczych nie były dostępne w takim zakresie jak podczas kampanii wyborczej przeprowadzanej w warunkach normalnego funkcjonowania państwa. Stąd też nowi i nierozpoznanani przez wyborców kandydaci mieli znacznie mniejsze szanse na prezentację swoich propozycji i przekonanie wyborców do swoich racji, a ostatecznie na wygranie wyborów. Trudno dostępne były informacje o programach wyborczych i kandydatach, zwłaszcza dla tych wyborców, którzy nie funkcjonowali w przestrzeni wirtualnej.

---

<sup>1</sup> Sprawozdanie przygotowano w ramach projektu badawczego finansowanego ze środków Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego (Visegrad project no. 22120065).

Ograniczenia w zakresie możliwości przemieszczania się, w tym również poza granicami kraju, izolacja od społeczeństwa w warunkach kwarantanny osób zakażonych lub podejrzanych o zakażenie SARS-CoV-2, a nadto niewykształcenie form głosowania internetowego (*i-voting*) wykluczyły z udziału w wyborach znaczną część wyborców. Pandemia przyczyniła się również do wzrostu apatii politycznej, zwłaszcza wśród osób starszych i przewlekle chorych, z których wielu, z uwagi na zagrożenie zarażeniem, podjęło decyzję o nieuczestniczeniu w głosowaniu. Konsekwencją pandemii było również to, że wyborcy przebywający poza granicami kraju, w regionach świata szczególnie narażonych na zakażenie wirusem, zostali pozbawieni możliwości oddania swoich głosów w obwodach głosowania utworzonych za granicą, nie mając jednocześnie możliwości powrotu do kraju.

W tych warunkach państwa musiały podjąć decyzję o tym, czy organizować wybory na tych samych zasadach co wcześniej, czy na zasadach zmodyfikowanych, w tym zwłaszcza z wykorzystaniem nietradycyjnych metod głosowania (np. przez rozszerzenie katalogu wyborców uprawnionych do głosowania korespondencyjnego lub wprowadzenie głosowania z użyciem przenośnych urn wyborczych), czy może zrezygnować z przeprowadzania wyborów do momentu ustania zagrożenia. Istotne znaczenie w tym zakresie powinny mieć, choć nie zawsze miały, przepisy prawa wyborczego, które umożliwiały albo wręcz przeciwnie – nie przewidywały możliwości przesunięcia lub odwołania wyborów. Niepewność co do czasu trwania pandemii i zasięgu jej oddziaływania, a także szczególne zasady funkcjonowania państwa w warunkach stanu nadzwyczajnego rodziły z kolei potrzebę poszukiwania przez decydentów politycznych nietypowych, tymczasowych, a także zastępczych rozwiązań prawnych, niekiedy inspirowanych względami czysto politycznymi. Wskazane problemy istotnie wpływały na prawomocność wyborów oraz legitymizację wybranych w tych wyborach organów państwa, a nadto na procedurę weryfikacji ich poprawności, która musiała uwzględniać z jednej strony wyjątkowość sytuacji, w jakiej przyszło wyborcom realizować akt głosowania, a z drugiej strony konieczność zapewnienia ciągłości funkcjonowania państwa i jego organów.

Przed wszystkimi tymi zagrożeniami i wyzwaniem okresu pandemii stały również państwa Grupy Wyszehradzkiej. Kryzys pandemiczny w niektórych z nich, a konkretnie w Polsce i na Węgrzech, dodatkowo nałożył się na trwający od kilku lat kryzys konstytucyjny, który w znacznie mierze przyczynił się do podjęcia takich, a nie innych decyzji. Zbadanie i porównanie doświadczeń państw Grupy Wyszehradzkiej w organizacji wyborów powszechnych w dobie COVID-19 oraz długofalowych skutków pandemii i jej

wpływu na systemy wyborcze tych państw to główne cele, które miały zostać zrealizowane w ramach projektu badawczego pt. „Crises and democracy: the long-term impacts of COVID-19 on V4 countries’ electoral systems”. Projekt ten, realizowany w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 kwietnia 2023 r., był finansowany ze środków Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego, którego misją jest rozwijanie pomysłów na zrównoważoną współpracę regionalną w Europie Środkowej. Koordynatorem projektu był Boldizsár Szentgáli-Tóth, reprezentujący węgierski Instytut Nauk Prawnych, a w realizację projektu poza naukowcami z tego Instytutu (Nóra Chronowski, Iván Halász, Emese Szilágyi) zaangażowani byli również naukowcy Instytutu Państwa i Prawa Słowackiej Akademii Nauk (Tomáš Gábriš, Daniel Krošlák), Wydziału Prawa Uniwersytetu Karola w Pradze (Jan Grinc, Marek Antoš) oraz reprezentujący Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego niżej podpisani Monika Florczak-Wątor i Grzegorz Kuca. W realizację projektu została włączona również grupa 10 studentów z państw Grupy Wyszehradzkiej, w tym dwóch studentów Uniwersytetu Jagiellońskiego (Paweł Daroszewski i Paulina Jabłońska).

Naukowcy z państw Grupy Wyszehradzkiej zaangażowani w realizację projektu przygotowali raporty krajowe (*policy briefs*), prezentujące tło polityczne, uwarunkowania społeczne i ramy prawne wyborów powszechnych przeprowadzonych w okresie pandemii w poszczególnych państwach objętych badaniami. Ustalenia te poddano dyskusji w ramach okrągłych stołów (*national policy roundtables*), zorganizowanych w każdym z tych państw w maju i w czerwcu 2022 r. z udziałem przedstawicieli środowiska naukowego i osób zaangażowanych w organizację procesu wyborczego. Raporty krajowe stały się następnie podstawą do przeprowadzenia badań porównawczych, których wyniki zostały zaprezentowane w raporcie generalnym i poddane dyskusji podczas międzynarodowej konferencji naukowej zorganizowanej w Budapeszcie w dniach 30–31 marca 2023 r. W wydarzeniu tym wzięli udział autorzy niniejszego sprawozdania. Konferencja ta w pierwszym dniu obejmowała trzy panele, z których pierwszy poświęcony był dyskusji wokół raportów krajowych i raportu ogólnego, drugi – doświadczeniom wyborczym państw sąsiadujących z państwami Grupy Wyszehradzkiej, a trzeci – omówieniu wyników badań porównawczych. Uwagi wprowadzające do dyskusji zaprezentowała Fruzsina Gárdos-Oros, dyrektorka Centrum Nauk Społecznych węgierskiego Instytutu Nauk Prawnych, a porównawcze wyniki badań przedstawiła Nóra Chronowski, badaczka z tego samego Centrum. Czynny udział w konferencji wzięli też przedstawiciele innych państw, w tym: Kristina Ivanauskaitė-Pettinari (ekspertka prawa

wyborczego z Litwy), Đorđe Gardasevic (z Uniwersytetu w Zagrzebiu) oraz Irena Hadziabdić (była przewodnicząca Centralnej Komisji Wyborczej w Bośni i Hercegowinie). Podsumowaniem pierwszego dnia była dyskusja nad wynikami badań, którą moderowali Monika Florczak-Wątor, Iván Halász oraz Boldizsár Szentgáli-Tóth. W trakcie drugiego dnia konferencji odbyły się dwa panele. Podczas pierwszego dyskutowano o tym, jak opracować elastyczne i stabilne ramy wyborcze w krajach Grupy Wyszehradzkiej, a drugi panel poświęcony został roli sądów konstytucyjnych w procesie dostosowywania systemów wyborczych do szybko zmieniającego się otoczenia (moderatorzy: János Mécs, Boldizsár Szentgáli-Tóth).

Proces badawczy wspierali również współpracujący w ramach projektu studenci, którzy byli autorami krótkich informacji o bieżących wydarzeniach w ich kraju (*news*), postów analizujących wybrane problemy z zakresu prawa wyborczego (*blogposts*) oraz sprawozdań z realizowanych w ramach projektu wydarzeń (*reports*). Wypowiedzi te stanowiły formę promocji projektu i rozpowszechnienia częściowych wyników badań, a także służyły wyznaczeniu kierunków dyskusji naukowej. Łącznie opublikowano osiem informacji i postów (autorzy: Paweł Daroszewski, Luca Sevaracz, Kristóf Gál, Boldizsár Szentgáli-Tóth, Dominika Kuchárová, Richard Beran, Judit Takács, Lili Karácsony) oraz trzy sprawozdania (autorzy: Gor Vartazaryan, Paulina Jabłońska, Dominika Kuchárová). Ponadto sporządzono szczegółowy wykaz pozycji bibliograficznych wraz z odnośnikami do artykułów i opracowań naukowych na temat problemów prawa wyborczego, z którymi musiały zmierzyć się państwa w dobie pandemii COVID-19. Wszystkie materiały powstałe w ramach projektu są dostępne na stronie internetowej węgierskiego Instytutu Nauk Prawnych (<https://jog.tk.hu/en/crises-and-democracy>) oraz w mediach społecznościowych powiązanych z projektem (profil FB: Crises and democracy).

W ramach projektu grupa węgierskich badaczy (Cintia Fazekas, Kinga Kálmán, Boldizsár Szentgáli-Tóth, Krisztián Szerencsés, Judit Takács) przygotowała ponadto porównawcze opracowanie w języku węgierskim dotyczące wyborów w regionie Wyszehradzkim i jego bliższym otoczeniu zatytułowane „Demokrácia a pandémie árnyékában: választások a világjárvány idején a visegrádi országokban és közvetlen környezetükben – Magyarország számára hasznosítható tapasztalatok és perspektívák”. Dodatkowo porównawcze wyniki badań zostaną zaprezentowane w artykule naukowym (złożonym obecnie do publikacji) autorstwa M. Florczak-Wątor, I. Halász oraz B. Szentgáli-Tóth. Zawiera on m.in. rekomendacje dla państw Grupy Wyszehradzkiej wskazujące na potrzebę udoskonalenia instrumentów prawnych i politycznych dotyczących polityki wyborczej.

Realizacja projektu uświadomiła istnienie wspólnych wzorców refleksji nad ustawami pandemicznymi przyjętymi w państwach Grupy Wyszehradzkiej oraz potrzeby wypracowania instrumentarium prawnego na wypadek wystąpienia innych kryzysów (zdrowotnych, militarnych, klimatycznych). Pozwoliła ona również na ocenę funkcjonujących w tych państwach procedur wyborczych pod kątem ich odporności na nieprzewidziane sytuacje kryzysowe, a nadto umożliwiła ustalenie alternatywnych rozwiązań, których wprowadzenie wymaga zmiany istniejących ram prawnych, a czasem nawet dostosowania przepisów konstytucyjnych. Badaniami objęto główne cechy systemów wyborczych po pandemii, w tym katalog zasad prawa wyborczego. Podjęto również próbę określenia tego, które z konsekwencji rozprzestrzeniania się SARS-CoV-2 będą miały wpływ na systemy wyborcze w dłuższej perspektywie czasowej, przyczyniając się do utrwalenia dokonanych już zmian ustrojowych. Realizacja projektu pozwoliła też na ocenę tego, które z wprowadzonych w warunkach pandemii COVID-19 procedur wyborczych spełniają standard wolnych i uczciwych wyborów, a które należy potraktować jako rozwiązania nadzwyczajne, wymagające usunięcia z obowiązującego porządku prawnego po ustaniu sytuacji zagrożenia.