

Wybory w sytuacjach kryzysowych. Studium przypadku Wielkiej Brytanii w 2021 r.

Wprowadzenie

W dniu 6 maja 2021 r. w Wielkiej Brytanii odbyły się wybory bezpośrednie do rad 145 jednostek samorządu lokalnego obejmujących prawie 5000 mandatów radnych oraz ponad 260 mandatów w wyborach uzupełniających, 13 burmistrzów w największych miastach Anglii, wybory do Parlamentu Szkockiego oraz Parlamentu Walijskiego (Senedd) i Zgromadzenia Londyńskiego, a także 39 komisarzy policji w Anglii oraz Walii. Przygotowanie i przeprowadzenie wyborów to jedno z największych wyzwań organizacyjnych dla instytucji publicznych w czasach pokoju. Jeżeli uwzględnimy dodatkowo bezprecedensowy globalny kryzys zdrowotny związany z COVID-19, to w kontekście wyborów w Wielkiej Brytanii w 2021 roku nie ma wątpliwości jak trudne stało się bezpieczne, a jednocześnie zgodne z zasadami demokratycznymi zrealizowanie procesu wyborczego. Zwłaszcza, że obawy dotyczące wpływu kontekstu pandemii służyły niektórym do podważania uczciwości wyborów – zwłaszcza tym, którzy dostrzegali pandemiczny regres w zakresie wolności politycznych (ang. *pandemic backsliding*)².

W niniejszym tekście analizuje się środki adaptacyjne podjęte w celu utrzymania integralności wyborów w obliczu pandemii, kiedy to instytucje stanęły w obliczu krytycznego testu odporności i elastyczności w ramach COVID-owych ograniczeń. Zbadano w jaki sposób Wielka Brytania zachowała równowagę między zapewnieniem bezpieczeństwa publicz-

¹ Prof. US dr hab., Instytut Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie, Uniwersytet Szczeciński; tomasz.czapiewski@usz.edu.pl, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7861-8455>.

² T. Daly, *Elections during crisis: global lessons from the Asia-Pacific*, „Governing during Crises. Policy Brief” 2021, 10, s. 3.

nego a utrzymaniem demokratycznej legitymacji w procesie wyborczym podczas pandemii.

Pandemia wymagała ponownej oceny norm i praktyk wyborczych, skłaniając do innowacji. Analiza wyborów lokalnych w Wielkiej Brytanii w 2021 r. może ujawnić złożoność i niuanse związane z dopasowaniem systemu wyborczego do sytuacji kryzysowej i stanowi też okazję do refleksji nad szerszym tematem zdolności adaptacyjnych demokracji w sytuacjach kryzysowych.

Eksploracja pola badawczego prowadzona jest w ramach dziesięciu obszarów wyselekcjonowanych przez autora tekstu na podstawie badań aktów prawnych, raportów, literatury naukowej oraz obserwacji:

1. „Specjalne ustalenia dotyczące głosowania” (ang. Special Voting Arrangements, SVA), przez które rozumie się „ustalenia, które umożliwiają wyborcom skorzystanie z prawa do głosowania w sposób alternatywny do osobistego oddania głosu w dniu wyborów, w domyślnym lokalu wyborczym w okręgu wyborczym wyborcy”³.
2. Organizacja wyborów na poziomie technicznym i materialnym.
3. Ograniczenia sanitarno-epidemiologiczne w działaniach procesu wyborczego.
4. Zmiany w strukturze administracji wyborczej i podmiotach systemu organizacji wyborów, w tym w obsadzie komisji wyborczych.
5. Dopuszczalność i ograniczenia przesunięcia terminu wyborów (tym samym wydłużenia kadencji organów władzy publicznej).
6. Możliwości prowadzenia kampanii wyborczej.
7. Sposoby komunikacji administracji wyborczej i organów władzy publicznej w zakresie informowania o restrykcjach i ograniczeniach oraz sposoby egzekwowania i sankcjonowania ich realizacji.
8. Frekwencja wyborcza i jej wyniki – weryfikacja, czy ewentualne odchylenia w tym zakresie mogły wynikać ze specyfiki wyborów w czasie pandemii.
9. Skala zachorowalności na COVID-19 w okresie powyborczym – czy zaobserwowano znaczące odchylenia od trendów/przewidywań na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym.
10. Transparentność wyborów.

³ International Idea (2021), *Special Voting Arrangements*, <https://www.idea.int/data-tools/data/specialvoting-arrangements>.

Polityki te zostaną przeanalizowane z uwzględnieniem dobrych praktyk i zaleceń obecnych w literaturze naukowej⁴. Przyjęte SVA można ocenić w ramach kryteriów⁵, które obejmują m.in. poszukiwanie odpowiedzi na pytania dotyczącego tego czy środki te są prawnie, proceduralnie i operacyjnie możliwe do wdrożenia, a także czy są wystarczająco proste, spójne i zrozumiałe, aby wyborcy mogli z nich łatwo korzystać. Uwzględnić należy także kwestie przejrzystości i bezpieczeństwa oraz możliwość zbudowania dla ich wprowadzenia konsensusu politycznego i zaufania publicznego.

Zalecenia sformułowane przez zespół British Academy⁶ dla planistów wyborczych i administracji wyborczej zostaną również uzupełniającą wykorzystane do opisu i oceny organizacji brytyjskich wyborów w 2021 r. Wskazano w nich, że praktycy wyborczy powinni, w miarę możliwości, opierać się na strategiach, które były już stosowane w danym kontekście, zamiast wdrażać nowe techniki i technologie od podstaw. Podczas przygotowań do wyborów należy konsultować się z opinią publiczną i grupami szczególnie wrażliwymi. Publiczne strony internetowe i media społecznościowe powinny służyć do dostarczania dokładnych informacji na temat procesu głosowania. Konieczna jest współpraca z właściwymi organami ds. zdrowia publicznego, a dynamika pandemii może wymagać podjęcia lokalnych działań. Należy dążyć do zwiększenia liczby lokali wyborczych.

Poza niniejszym tekstem pozostawione zostaną zagadnienia kampanii wyborczej niezwiązane z kwestiami organizacji wyborów oraz ograniczeń pandemicznych, a także samych wyników głosowania i wyborów.

Wybory w Wielkiej Brytanii w 2021 r.

W analizie należy uwzględnić specyfikę organizacji wyborów w Wielkiej Brytanii, nie zawsze odpowiednio dostrzeganą z perspektywy kontynentalnej.

⁴ G.G. Maciel, *Legislative best practices during times of emergency*, Transparency International Anti-Corruption Helpdesk Legislative best practices during times of emergency, 2021, s. 10–11.

⁵ A. Spinelli, *One Year into Covid-19: Paving the Way to Change in Electoral Policy and Practice. Will It Endure?*, Idea International 2021.

⁶ S. Birch, F. Buriel, N. Cheeseman, A. Clark, S. Darnolf, S. Dodsworth, L. Garber, R. Gutiérrez-Romero, T. Hollstein, T.S. James, V. Mohan, K. Sawyer, *How to Hold Elections Safely and Democratically during the COVID-19 Pandemic*, The British Academy, London 2020, s. 3–4.

Oprócz tradycyjnego osobistego głosowania w lokalu wyborczym prawo wyborcze dopuszcza także inne metody. Istnieje możliwość głosowania korespondencyjnego oraz poprzez pełnomocnika. Głosowanie korespondencyjne jest dostępne na wniosek wyborcy, zarówno na stałe, jak i jednorazowo. Należy zaznaczyć, że prawo wyborcze w Wielkiej Brytanii nie dopuszcza głosowania elektronicznego ani głosowania poza lokalem wyborczym. Wyłączona jest obecność niezależnych obserwatorów w lokalach wyborczych w trakcie głosowania. Karty do głosowania są przewożone z lokali wyborczych do okręgowego centrum liczenia głosów (w związku z tym w lokalach też nie ogłasza się później wyników głosowania). Pracownicy władz lokalnych pod kierownictwem przewodniczącego komisji wyborczej dla danego okręgu przeprowadzają liczenie głosów. Kandydaci w wyborach parlamentarnych i ich przedstawiciele mają prawo obserwować proces liczenia głosów. Na szczeblu okręgowym lub krajowym istnieje prawna możliwość społecznej kontroli procesu liczenia głosów, z dopuszczeniem obserwatorów z ramienia partii politycznych i komitetów wyborczych. Oficjalne wyniki wyborów są zazwyczaj podawane na drugi dzień po wyborach parlamentarnych.

Karty do głosowania są drukowane w książeczkach, a karty odrywa się wzdłuż perforacji. Numery seryjne są drukowane na odwrocie każdej karty i każdego odcinka pozostającego po oderwaniu (wątpliwość budzi możliwość identyfikacji głosu danego wyborcy)⁷. Jeżeli wyborca popełnił błąd i karta została wadliwie wypełniona, wyborca może otrzymać kolejną kartę po złożeniu wniosku do przewodniczącego, który oznaczy zepsutą kartę jako „anulowaną” i odłoży ją na bok do końca dnia. Podobnie, jeżeli intencja wyborcy jest jasna, nawet jeśli znak został nieprawidłowo naniesiony, głos powinien zostać uznana za ważny⁸.

Oficjalnymi przedstawicielami kandydata są agenci wyborczy, którzy mogą obserwować prawidłowość prac w lokalu wyborczym, jak i w centrum liczenia głosów. Przed lokalem wyborczym w dniu głosowania obecni często są tzw. tellerzy – zwolennicy jednego z kandydatów, którego zadaniem jest liczenie i ewentualna identyfikacja osób,

⁷ K. Ostwald, G. Rimbau, *Voting behaviour under doubts of ballot secrecy: reinforcing dominant party rule*, „Democratization” 2023, s. 860.

⁸ D. Leonard, R. Mortimore, *Elections in Britain: A voter's guide*, Springer, London 2015, s. 140.

które oddały już głos. Często była praktyka tzw. żniw głosowania (ang. *vote harvesting*), czyli zbierania kart do głosowania przez osoby trzecie (także sympatyków partii czy kandydata), które następnie dostarczają je do lokalu wyborczego – co było możliwe przy głosowaniu korespondencyjnym. W Wielkiej Brytanii kampania w dniu głosowania nie jest wyłączona, a wręcz przeciwnie – kandydat i jego zwolennicy motywują potencjalnych wyborców do oddania głosu, a także monitorują, którzy potencjalni sympatycy nie oddali jeszcze głosu. Wielu kandydatów swoim zwolennikom oferuje możliwość dowozu do lokalu.

Brytyjskie wybory są strukturalnie zdecentralizowane. Brytyjska Komisja Wyborcza (ang. *Electoral Commission*) składa się z siedmiu członków powoływanych przez monarchę na podstawie rekomendacji Izby Gmin. Komisja ta nie jest organem odpowiedzialnym za przeprowadzenie wyborów a jedynie doradza i wspiera administrację wyborczą⁹. Rejestr wyborców jest prowadzony przez urzędników ds. rejestracji wyborców (*Electoral Register Officers, ERO*). Administrowanie wyborami jest realizowane przez komisarzy wyborczych (ang. *Returning Officers, RO*) powoływanych przez rady, przy wsparciu lokalnych urzędów¹⁰. Komisarz jest odpowiedzialny za proces zgłaszania kandydatów i partii politycznych, zapewnienie i powiadomienie o siedzibach lokali wyborczych, wyznaczenie przewodniczących i członków komisji wyborczych, zapewnienie bezpieczeństwa lokali wyborczych, rozdział kart do głosowania, koordynowanie liczenia głosów i ogłoszenie wyników, wydawanie, przyjmowanie i liczenie korespondencyjnych kart do głosowania, a także zwroty wydatków wyborczych wszystkich kandydatów. Co ważne w kontekście późniejszej analizy, wskazuje się, że stres i wypalenie zawodowe są istotnym problemem pracowników administracji wyborczej, m.in ze względu na rosnącą złożoność prawa, która sprawiła, że wybory stały się trudniejsze do zarządzania, w realiach działania przy ograniczonych budżetach¹¹.

Należy tutaj podkreślić skalę przeprowadzonych w 2021 r. wyborów. Zawieszenie organizacji wyborów na okres roku połączone ze zwyczajowo-

⁹ Kancelaria Senatu (2015), *Procedury wyborcze w krajach europejskich*, Opracowania tematyczne OT-635, Warszawa, s. 107.

¹⁰ E. Sadowska, *Brytyjski samorząd lokalny po 1945 roku*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2014, s. 82.

¹¹ T.S. James, *Comparative Electoral Management: Performance, Networks and Instruments*, Routledge, London and New York 2020.

wą częstotliwością wyborów brytyjskich spowodowały, że kiedy wybory ostatecznie zostały zorganizowane 6 maja 2021 r., to obejmowały wybory bezpośrednio kilku różnych typów. Przykładowo, tego samego dnia w Liverpoolu, Bristolu, Cambridge i Hartlepool odbyły się cztery różne rodzaje wyborów, w tym wybory burmistrza i parlamentarne wybory uzupełniające¹². Dodać należy, że w przypadku tych wyborów trudno mówić nawet o jednej spójnej strukturze organizacji wyborów, gdyż różni się ona pomiędzy poszczególnymi typami wyborów, w szczególności w przypadku wyborów w Szkocji. Niejednolite były też ordynacje wyborcze. Oprócz tradycyjnie popularnego w krajach anglosaskich systemu opartego na uzyskaniu większości względnej w okręgu jednomandatomym (ang. First Past the Post), wykorzystywany był również system dodatkowego reprezentanta, czy jak to określa Jacek Haman¹³ „spersonalizowanych wyborów proporcjonalnych (ang. Additional Member System) oraz głosu uzupełniającego” (ang. Supplementary Vote).

Decyzja o przesunięciu wyborów lokalnych zaplanowanych na 7 maja 2020 r. zapadła 13 marca 2020 r. Posunięcie to nastąpiło dopiero po złożeniu wniosków przez Brytyjską Komisję Wyborczą oraz Stowarzyszenie Administratorów Wyborczych (AEA) o opóźnienie wyborów, w atmosferze chaosu informacyjnego¹⁴. Jednocześnie zignorowano zalecenie Komisji, aby przesunięcie nastąpiło tylko do jesieni. Długość przedłużenia kadencji nigdy nie została odpowiednio wyjaśniona przez brytyjski rząd¹⁵.

Do końca 2020 r. trwała dyskusja czy wybory powinny odbyć się w okresie letnim 2021 r. czy jeszcze później, a także czy skorzystać z wariantu głosowania w pełni korespondencyjnego (ang. *all-postal*). Nie był to pierwszy w historii tego państwa przypadek przesunięcia terminu wyborów lokalnych. Podobne zdarzenie miało miejsce w 2001 r., kiedy

¹² A. Giovannini, *The 2021 Metro Mayors Elections: Localism Rebooted?*, „The Political Quarterly” 2021, 92(3), s. 478.

¹³ J. Haman, *Większościowy system wyborczy: oczekiwania, ograniczenia, rozwiązania alternatywne*, „Decyzje” 2005, 4, s. 18.

¹⁴ A. Clark, T.S. James, *Britain: postponement, complexity and sub-national elections in the Covid-19 pandemic*, [w:] *Elections during emergencies and crises: Lessons for Electoral Integrity from the Covid-19 Pandemic*, red. T.S. James, A. Clark, E. Asplund, International IDEA, Stockholm 2023, s. 586.

¹⁵ *Ibidem*, s. 587.

to z powodu epidemii pryszczycy wybory odbyły się miesiąc później niż pierwotnie planowano.

Przesunięcie terminu wyborów uważano za jedną z najważniejszych zmian w zakresie polityki (ang. *policy*) w okresie COVID¹⁶. Skalę problemu powiększało to, że okres szerokiego konsensusu społecznego i politycznego, który dominował jeszcze w maju 2020 r., coraz bardziej ustępował miejsca bardziej niestabilnemu krajobrazowi politycznemu. Wysoka śmiertelność, problemy z dostawami sprzętu ochronnego i testami oraz szereg innych problemów sprawiły, że postawa brytyjskiego społeczeństwa wobec COVID-19 zmieniała się z jedności narodowej w „katastrofę”¹⁷. Dodatkowo, badania jeszcze w lutym 2021 r. wskazywały, że ponad 15% obywateli nie czuło się bezpiecznie w związku z głosowaniem w wyborach (YouGov). Jednak w styczniu 2021 r. podjęto decyzję, że wybory będą zrealizowane według planu zsynchronizowanego z harmonogramem pełnego zaszczepienia wszystkich osób w wieku powyżej 50 roku życia, tzn. w maju 2021 r. Jak to wyraził Lord True: „Demokracja nie powinna być anulowana z powodu COVID”¹⁸. Rozpoczęto wtedy prace nad nowym aktem prawnym, który ostatecznie wszedł w życie 9 marca 2021 r. jako *The Health Protection (Coronavirus) (Wearing of Face Coverings in a Relevant Place and Restrictions: All Tiers) (England) (Amendment) Regulations 2021*. Wcześniej, bo w styczniu 2021 r. uchwalono *Welsh Elections (Coronavirus) Act 2021* oraz *Scottish General Election (Coronavirus) Act 2021*¹⁹.

¹⁶ P. Cairney, *The UK government's COVID-19 policy: assessing evidence-informed policy analysis in real time*, „British Politics” 2021, 16(1), s. 90–116.

¹⁷ S. Collignon, I. Makropoulos, W. Rüdiger, *Consensus secured? Elite and public attitudes to “lockdown” measures to combat Covid-19 in England*, „Journal of Elections, Public Opinion and Parties” 2021, sup. 1, s. 117.

¹⁸ UK Parliament (2021), *Polling Stations: Coronavirus, Question for Cabinet Office*, UIN HL12490, tabled on 25 January 2021.

¹⁹ Przepisy szkockie zawierały szereg elementów nieobecnych w przepisach westminsterskich, ale część z nich miała związek z tym, że dla Parlamentu Szkockiego maj 2021 r. to był pierwotny, a nie opóźniony termin wyborów. W Szkocji wprowadzono: przyspieszenie terminu składania wniosków o głosowanie korespondencyjne, nadanie szkockim ministrom uprawnień, tak aby mogli zarządzić przeprowadzenie wyborów wyłącznie korespondencyjnych; dokonanie ustaleń dotyczących pierwszego posiedzenia nowego parlamentu i wyboru nowego przewodniczącego nowego przewodniczącego; nadanie przewodniczącemu Parlamentu Szkockiego parlamentu uprawnienia do odroczenia wyborów w 2021 r. o maksymalnie 6 miesięcy.

Zmiany w kontekście pandemii

Zmian w zakresie sposobu przygotowania i przeprowadzenia wyborów w 2021 r. należy szukać w szeregu aktów prawnych i dokumentów, z których na gruncie brytyjskim znaczna część ma charakter aktów wewnętrznych i rekomendacji skierowanych do komisarzy wyborczych.

Największe zmiany dotyczyły samego lokalu wyborczego (ang. *poll station*), jednak środki techniczne jakie przyjęto w lokalach dla ograniczenia możliwości rozprzestrzeniania się wirusa można uznać dzisiaj za typowe i podobne do tych używanych w innych krajach w tym czasie. Dostępne były środki do dezynfekcji rąk przy wejściu, dokonywano także regularnej dezynfekcji lokalu wyborczego, w tym kabin oraz otówek. Członkowie komisji (ang. *poll workers*) nosili maseczki ochronne. Dodatkowo, wprowadzono ekrany ochronne Perspex przed stołami do liczenia głosów i uzgodniono z pełnomocnikami wyborczymi ograniczenia liczby osób uczestniczących w liczeniu głosów lub udostępnienie agentom wyborczym i obserwatorom przekazów wideo z liczenia głosów z dala od stołów do liczenia głosów. Badanie powyborcze wśród członków komisji dowiodło, że zalecenia bezpieczeństwa były przestrzegane, mniej niż 2% badanych wskazywało na problemy wyborców z noszeniem maseczek czy wykorzystywaniem innych środków ochrony osobistej²⁰.

W lokalach stworzono jednokierunkowy system poruszania się, a także oznaczenia podłogowe i pionowe, tak aby umożliwić utrzymanie dystansu bezpiecznej odległości między personelem wyborczym oraz między personelem wyborczym a wyborcami. W niektórych przypadkach umieszczano również znaczniki na zewnątrz, aby pomóc w bezpiecznym ustawieniu się w kolejce do wejścia do lokalu wyborczego. W związku z tym, że stosowano również zasadę „jeden do środka, jeden na zewnątrz” (ang. *one in, one out*) a wyborcy musieli wypełnić trzy lub więcej kart do głosowania o różnej formie i zasadach, które dla wielu wyborców były zbyt skomplikowane i wymagały wyjaśnienia, w wielu miejscach przez cały dzień ustawiały się kolejki. Z drugiej strony należy dodać, że połowa wyborców stwierdziła, że czas głosowania był podobny²¹.

²⁰ A. Clark, T.S. James, op. cit., s. 595.

²¹ Electoral Commission (2021a), *Report on the May 2021 elections in England*.

Szkolenia dla członków komisji wyborczych wyjątkowo odbyły się online²². W wielu lokalach wyborczych jeden z członków komisji został oddelegowany to roli tzw. marszałka COVID/„witacza” (ang. *greeter*), aby kontrolować organizację kolejki w zakresie zachowania dystansu społecznego, informować wyborców o ograniczeniach sanitarno-epidemiologicznych, a także odpowiadać na wszelkie pytania dotyczące tego, czego można się spodziewać w lokalu²³. Istniało zalecenie, aby w granicach możliwości wyznaczać członków danej komisji w oparciu o istniejące gospodarstwa domowe lub „bańki wsparcia” (ang. *support bubble*) – co należy rozumieć jako dwa bliskie sobie gospodarstwa domowe, w którym w jednym z nich znajduje się tylko jedna osoba dorosła²⁴.

W dniu głosowania dostrzegalne były również inne zmiany. Wyłączone zostały wspomniane żniwa głosowania, czyli oddawanie cudzych kart wyborczych w lokalu. Ograniczono możliwości dowożenia wyborców, mogli robić to tylko członkowie rodziny lub bańki wsparcia. Dopuszczono obecność „teller’a”, ale musiał utrzymać odległość min. 2 m od innych osób²⁵.

Warto zwrócić uwagę, że głównym instrumentem zapewnienia bezpieczeństwa wyborów dla organizatorów była odpowiednia polityka informacyjna. Za jej poprawną realizację odpowiadały w szczególności ogólnokrajowa Komisja Wyborcza i lokalna administracja. Miała ona trzy podstawowe cele: przekazać informacje na temat warunków zachowania bezpieczeństwa, zbudować zaufanie do procesu organizacji wyborów oraz zachęcić do alternatywnych form głosowania, w szczególności głosowania korespondencyjnego. Dane wskazują, że ponad 7,6 mln osób zobaczyło reklamy dotyczące bezpieczeństwa wyborów na stronach internetowych i mediach społecznościowych. Metody bezosobowe, takie jak wiadomości tekstowe, zyskały na znaczeniu od początku pandemii COVID-19 i były szeroko stosowane przez różne rodzaje organizacji, zarówno rządowych, jak i pozarządowych. Okazało się, że wiadomo-

²² A. Clark, T.S. James, op. cit., s. 594.

²³ Cabinet Office (2021b), *The Government's approach to elections and referendums during COVID-19. Guidance*.

²⁴ Electoral Commission (2021e), *Key considerations for the delivery of the May 2021 polls: polling stations*.

²⁵ Cabinet Office (2021b), op. cit.

ści tekstowe wysyłane przez władze lokalne są skuteczne w zachęcaniu obywatel do rejestracji do głosowania²⁶.

Poszerzono możliwość powoływania tzw. pełnomocników w nagłych wypadkach, co pozwoliło osobom, u których test na obecność wirusa COVID-19 dał wynik pozytywny lub musiały poddać się samoizolacji, nadal głosować w tych wyborach. We wszystkich wyborach ponad 2800 wyborców wyznaczyło pełnomocnika do głosowania w ich imieniu, korzystając z nowych zasad, ale stanowiło to mniej niż 0,01% elektoratu. Zwracano tutaj uwagę na późne ogłoszenie i uregulowanie tej instytucji głosowania. Dodać należy, że możliwość powołania pełnomocnika w nagłych wypadkach (po terminie) istniała już wcześniej, ale w tym zmiana polegała na braku konieczności dostarczania dowodów i procedury weryfikacji²⁷.

Słusznie przewidywano, że w zakresie metod głosowania kluczowe będzie zwiększenia odsetka wyborców głosujących korespondencyjnie. W zależności od typu wyborów odsetek głosów korespondencyjnych z poziomu 15–17% wzrósł do 18–21% (średnio o ok. 4 pp). Była to znaczna zmiana, choć niektórzy spodziewali się w momencie ogłoszenia wyborów liczby ponad 30%. Ale co najważniejsze, ostatecznie ponad 90% wyborców stwierdziło, że w tych wyborach mogło skorzystać z preferowanej przez siebie metody głosowania. Stało się tak, że mimo korekty instytucji głosowania przez pełnomocnika nie dokonano innych zmian w zakresie metod głosowania, nie rozważano poważnie głosowania elektronicznego ani poza lokalem wyborczym, nie zdecydowano się także na tzw. wczesne głosowanie (przed dniem wyborów)²⁸.

Podobnie wprowadzono szereg zmian w prawie, które miały ułatwić adaptację prowadzenia kampanii wyborczej do ówczesnych warunków. W tym katalogu można wymienić następujące elementy: podwyższenie limitów finansowych dla kandydatów w wyborach do rad (bo ograniczone możliwości relatywnie taniej kampanii bezpośredniej powodowało przeniesienie kampanii na bardziej kosztowny obszar internetu, innych

²⁶ V. Cheng-Matsuno, F. Foos, P. John, A. Unan, *Do text messages increase voter registration? Evidence from RCTs with a local authority and an advocacy organisation in the UK*, „Electoral Studies” 2023, 81, 102572.

²⁷ Electoral Commission (2021d), *Key considerations for polls during the coronavirus pandemic: Absent voting*.

²⁸ Cabinet Office (2021a), *May 2021 Polls Delivery Plan*.

mediów oraz drogą pocztową), a także zmniejszenie liczby podpisów poparcia wymaganych dla poszczególnych kandydatów, co miało ograniczyć liczbę kontaktów (problemem było to, że przed wejściem w życie przepisów zbierano już podpisy na starych formularzach). Na przykład kandydaci na burmistrza Londynu musieli zebrać 66 podpisów od zarejestrowanych wyborców zamiast 330, natomiast kandydaci na komisarzy policji (PCC) musieli zebrać równowartość dwóch podpisów na każdą jednostkę samorządową w danym rejonie zamiast 100 podpisów ogółem (ok. 20% poprzedniej liczby)²⁹. Zmieniony charakter zebrań członków sztabów kampanijnych – miały mieć wyłącznie charakter funkcjonalny.

Warunki prowadzenia kampanii zmieniały się dynamicznie w trakcie jej trwania, w związku z poprawą sytuacji pandemicznej. W styczniu 2021 r. minister stanu ds. konstytucji i decentralizacji Chloe Smith ogłosiła, że wprowadzone wytyczne oznaczały, że kampanie od drzwi do drzwi przez działaczy i sympatyków nie były dozwolone (ulotki tylko za pośrednictwem istniejących komercyjnych firm kurierskich). Tak interpretowano przepis: „Nie wolno opuszczać ani przebywać poza domem, chyba że jest to konieczne”. Partia Pracy zawiesiła rozdawanie ulotek i wezwała inne partie do zrobienia tego samego, ale lider Liberalnych Demokratów Ed Davey bronił działań tej partii w zakresie rozdawania ulotek, argumentując, że partia skorzystała z porady prawnej i że rozdawanie ulotek jest dozwolone w ramach wyjątku dla organizacji wolontariackich. Wybrane organizacje działające na rzecz praw człowieka i demokracji skrytykowały ograniczenia w prowadzeniu kampanii, wyrażając obawy, że może to kolidować z prawem do swobodnego wyrażania opinii i funkcjonowaniem demokracji³⁰.

26 lutego 2023 r. rząd Wielkiej Brytanii poinformował, że ograniczenia w Anglii zostaną zmienione, tak by od 8 marca można było prowadzić kampanię „od drzwi do drzwi” (z zachowaniem dystansu), a podobne wytyczne zostały opublikowane przez rządy Walii i Szkocji. Spotkania publiczne jednak nadal mogły odbywać się wyłącznie na odległość³¹. Od

²⁹ Electoral Commission (2021a), op. cit.

³⁰ BBC (2021a), *Covid-19: Parties urged to suspend doorstep campaigning*, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-55775306>.

³¹ Local Government Association (2021), *Cabinet Office responses to some of the questions raised at Local Elections webinar*, <https://www.local.gov.uk/cabinet-office-responses-some-questions-raised-local-elections-webinar>.

29 marca sześć osób lub dwa gospodarstwa domowe mogły spotykać się na zewnątrz w celu zaplanowania lub przeprowadzenia kampanii, ale zabroniono im wchodzenia do domów wyborców. W kwietniu na krótko zawieszono kampanię wyborczą, aby okazać szacunek po śmierci Księcia Filipa³².

Ograniczenia kampanii były dolegliwe nie tylko dla kandydatów, ale także dla wyborców. W jednym z badań wyborców w Anglii, poza Londynem, najczęściej wskazywanym problemem wyborów 2021 r. był brak adekwatnej informacji o kandydatach i brak kontaktu z kandydatem lub jego przedstawicielami (wskazywane częściej niż np. zagrożenie zdrowotne)³³.

Problemem dla organizatorów wyborów stała się też kwestia znalezienia odpowiednich lokali wyborczych. Spore problemy wywołał list Departamentu Edukacji z 11 lutego 2021 r. do urzędników wyborczych i dyrektorów szkół w całej Anglii, w którym zwrócono się z prośbą, by w miarę możliwości nie wykorzystywać szkół jako lokali wyborczych w majowych wyborach³⁴. W rezultacie niektóre szkoły zmieniły swoje umowy lub wycofały zgodę na wykorzystanie szkół jako lokali wyborczych. Miało to miejsce w momencie, gdy zespoły wyborcze finalizowały ustalanie lokalizacji lokali wyborczych i drukowanie kart do głosowania. Potwierdzanie rezerwacji obiektów przeznaczonych na lokale wyborcze było trudne, ponieważ często były zamknięte od roku. Wielu właścicieli lokali nie było pewnych, czy otwarcie lokalu na czas wyborów jest legalne w świetle ograniczeń wynikających z blokady, a inni np. nie chcieli się zgodzić na użycie oznaczeń na podłodze i ścianach. Pierwotne deklaracje władz o tym, że będą przeznaczone dodatkowe środki na zwiększenie liczby lokali wyborczych, aby dostęp był łatwiejszy, nie mogły zostać zrealizowane w tak krótkim czasie w takich okolicznościach³⁵.

³² BBC (2021b), *Election campaigns to resume after duke's death*, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-56706265>.

³³ Electoral Commission (2021a), op. cit.

³⁴ N. Gibb, Lord True (2021), *Letter from the Minister of State for School Standards and the Minister of State for the Cabinet Office to Returning Officers and Headteachers on using schools during the elections*.

³⁵ N. Johnston, *Coronavirus: elections*, Briefing Paper, House of Commons Library, London 2021, s. 17.

Znalezienie pracowników do komisji wyborczych stanowiło wyzwanie dla większości organizatorów wyborów (83% badanych zwróciło uwagę na ten problemu)³⁶. Dotychczasowi członkowie komisji to były często osoby starsze. Braki zostały wypełnione głównie przez członków służby cywilnej, innych pracowników administracji oraz studentów. Wskazuje się, że aż 1/3 członków lokalnych komisji nigdy wcześniej nie pełniła tej funkcji – jak na warunki brytyjskie była to wartość rekordowa. Problemy rodziła też rekrutacja personelu do centrów liczenia głosów. Skutkiem mniejszego personelu było też wydłużenie czasu liczenia. Zdarzały się przypadki, że lokal wykorzystywany wcześniej do liczenia głosów był w tym czasie punktem szczepień, lub trzeba było rozdzielić liczenie między różne lokalizacje w związku z koniecznością zachowania dystansu społecznego.

Ogromna większość administratorów (88–95%) stwierdziła, że ograniczenia związane z COVID-19 wpłynęły na zdolność administratorów wyborczych do zaplanowania i wykonania pracy związanej z tymi wyborami: większe obciążenie pracą, mniejsze wsparcie władz lokalnych, trudności z rekrutacją kadry, stres i niepewność związana ze specyfiką pandemii oraz tempem zmian prawnych³⁷.

Oczekiwanie na wprowadzenie w życie przepisów prawnych, a następnie na odpowiednie wytyczne i wzory dokumentacji, powodowało opóźnienia. Z drugiej strony należy docenić liczbę regulacji i rekomendacji skierowanych do organów administracji wyborczej oraz wyborców, a także to, że dokonywano ich regularnego przeglądu i aktualizacji w formule współpracy międzyinstytucjonalnej.

Wyzwaniem dla organizacji wyborów było także znalezienie dostawców – oprogramowania do zarządzania wyborami, drukowania dokumentów wyborczych czy wiarygodnych dostawców środków ochrony osobistej. Po roku pandemii wielu przedsiębiorców wcześniej współpracujących z administracją wyborczą nie prowadziło już tego typu działalności.

Połączenie różnych typów wyborów doprowadziło do większej liczby błędów na kartach do głosowania, a w warunkach kolejek i utrudnionego kontaktu części z nich można byłoby uniknąć. Można wskazać trzy poważne przypadki nieprawidłowości podczas tych wyborów,

³⁶ Electoral Commission (2021a), op. cit.

³⁷ Ibidem.

w najpoważniejszym z nich doszło do pomieszenia głosów oddanych na dwóch kandydatów w jednym okręgu wyborczym i w konsekwencji zwycięzcą ogłoszono niewłaściwego kandydata (co zakończyło się skutecznym protestem)³⁸.

Większość kandydatów stwierdziła, że jest przekonana, iż wybory były dobrze przeprowadzone i zadeklarowała zadowolenie ze skuteczności procesu liczenia i weryfikacji głosów. Jednak niektórzy kandydaci byli mniej usatysfakcjonowani z możliwości obserwowania i kontrolowania liczenia głosów. Np. trudno było zachować dystans społeczny między urzędnikiem wyborczym a agentami czy kandydatami, jednocześnie umożliwiając im wgląd w karty do głosowania.

Należy podkreślić, że badania wykazują wśród obywateli pozytywną ocenę wyborów – zazwyczaj uzyskano takie same lub lepsze wskaźniki jak w poprzednich wyborach lokalnych w 2016 r. Zadowolenie dotyczyło zarówno procesu rejestracji wyborcy, jak i samego przebiegu wyborów. Poczucie zagrożenia dla zdrowia było większe w wielkich aglomeracjach, zwłaszcza w Londynie, gdzie aż 27% badanych uznało za największy problem podczas wyborów poczucie zagrożenia zarażeniem COVID-19³⁹.

Frekwencja w wyborach lokalnych jest tradycyjnie niska w Anglii, a pierwsza runda wyborów na burmistrza w połączonych władzach w 2017 r. nie była wyjątkiem (średnio 27,3 procent). Pomimo ograniczeń związanych z pandemią frekwencja wzrosła we wszystkich obszarach, poza Londynem, do poziomu średnio 33,4 procent⁴⁰. Podobne zjawisko można było obserwować także w innych typach wyborów, gdzie zaobserwowano wzrost frekwencji w porównaniu z ostatnimi latami przedcoronawirusowymi o kilka p.p. W przypadku wyborów do Parlamentu Szkockiego był to wzrost od ponad 7 pp.

Tabela 1. Porównanie frekwencji w wybranych typach wyborów lokalnych w Wielkiej Brytanii w latach 2016–2021

Rok	Unitary Councils	Metropolitan	District Councils
2016	33,3%	33,0%	34,6%
2017	37,3%	***	29,2%

³⁸ Ibidem.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ A. Giovanni, op. cit., s. 481.

Rok	Unitary Councils	Metropolitan	District Councils
2018	32,8%	31,8%	34,8%
2019	33,2%	30,5%	33,8%
2021	34,3%	34,2%	37,1%

Źródło: opracowanie własne na podstawie E. Uberoi, *Turnout at elections, Research Briefing*, House of Commons Library, London 2023, s. 19.

Tabela 2. Porównanie frekwencji w wyborach do Parlamentu Szkockiego i Walijskiego

Rok wyborów	Parlament Szkocki		Parlament Walijski (do 2020 r. Walijskie Zgromadzenie Narodowe)	
	Liczba głosów	Frekwencja	Liczba głosów	Frekwencja
2011	3 950 626	50,35%	949 252	42,20%
2016	4 099 907	55,90%	949 388	45,30%
2021	4 280 785	63,46%	1 118 084	46,78%

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowując wszystkie trzy raporty z wyborów w Wielkiej Brytanii można dostrzec elementy wspólne⁴¹. Wszystkie raporty podkreślają znaczący wpływ pandemii COVID-19 na administrację wyborczą, wymuszając różne zmiany w celu zapewnienia bezpieczeństwa wyborców i personelu oraz zgodności z wytycznymi dotyczącymi zdrowia publicznego. We wszystkich regionach odnotowano wysoki poziom zadowolenia wyborców, przy czym większość wyborców była przekonana o bezpieczeństwie procesu głosowania pomimo pandemii. Odnotowano także wzrost głosowania korespondencyjnego, prawdopodobnie pod wpływem pandemii. Organizatorzy kampanii musieli dostosować się do ograniczeń związanych z COVID-19, odnotowując wzrost udziału kampanii cyfrowych i zmiany w tradycyjnych metodach kampanii. W Szkocji, Anglii i Walii podjęto także wysiłki w celu wsparcia nowych wyborców (głosujących po raz pierwszy), w szczególności młodych wyborców, poprzez ukierunkowane kampanie informacyjne i inicjatywy edukacyjne. W każdym raporcie podkreślono wyzwania, przed którymi stanęli administratorzy wyborczy, organizując wybory w warunkach pandemii, w tym

⁴¹ Electoral Commission (2021b), *Report on the May 2021 elections in Wales*; Electoral Commission (2021c), *Report on the Scottish Parliament election on 6 May 2021*.

kwestie związane z personelem, aranżacją lokali i dostosowaniem się do zmian legislacyjnych – szczególnym wyzwaniem był krótki czas na ich implementację. Można również uznać za wspólną konkluzję raportów, że systemy wyborcze wykazały zdolność adaptacji i odporność w odpowiedzi na bezprecedensowe okoliczności.

Spśród krytycznych uwag można wskazać, że na terenie Anglii i Walii nie wykorzystano efektywnie czasu od marca do końca roku 2020. Nie podejmowano żadnych decyzji, nie pracowano nad rekomendacjami, a w 2021 r. na większe zmiany w zakresie nowych metod głosowania brakowało czasu. Porównawczo wskazuje się, że instytucje szkockie, autonomiczne w zakresie organizacji wyborów do Parlamentu Szkockiego, wykazały inne podejście i bardziej aktywnie wykorzystały ten okres⁴². W szczególności warto wskazać elastycznie określone uprawnienia instytucji szkockich, które mogły szybko reagować, gdyby sytuacja pandemiczna w kwietniu i maju 2021 r. zaczęła się pogarszać (co na szczęście nie miało miejsca).

Podsumowanie

Wykorzystując dziesięcioelementową siatkę obszarową do analizy wyborów w pandemii, można wskazać, że w wyborach 2021 r. w Wielkiej Brytanii wdrożono SVA w takiej formie, jak rozszerzone możliwości głosowania – przez pełnomocnika w nagłych przypadkach dla osób dotkniętych przez COVID-19. Nie wystąpiły co do zasady zmiany w strukturze administracji wyborczej, choć obsada stanowisk pracowników (członków) komisji była utrudniona, mimo że zadań do wykonania było więcej. Wybory w 2021 r. były w większości przypadków wynikiem przesunięcia wyborów z 2020 r., co wpłynęło na wydłużenie kadencji niektórych organów władzy. Choć decyzja ta rodziła kontrowersje, dotyczyły one głównie kwestii tego jaki ostatecznie termin i forma głosowania będą bezpieczne, a nie samego faktu przesunięcia wyborów i wydłużenia kadencji. Choć pierwotne rekomendacje Brytyjskiej Komisji Wyborczej dotyczyły przesunięcia terminu wyborów na jesień 2020 roku, a w innych krajach rzadko zdecydowano się na jednoznaczne przesunięcie

⁴² A. Clark, T.S. James, op. cit., s. 598.

wyborów o okres roku, to na początku 2021 r. w dyskursie publicznym liczne były głosy wskazujące na niemożność bezpiecznego przeprowadzenia głosowania w 2021 r. (co wiązało się z oczekiwaniem dalszego przesunięcia terminu).

Znaczne wyzwania związane były z organizacją wyborów na poziomie technicznym i materialnym. Oprócz konieczności zapewnienia różnorodnych środków ochrony (od maseczek po przesłony), poważne problemy rodziło znalezienie odpowiednich lokali w czasie lockdownu, a nawet drukowanie kart i innych materiałów wyborczych. Stosowano standardowe ograniczenia sanitarno-epidemiologiczne: środki ochronne, takie jak maseczki, przesłony, dystansowanie społeczne i dezynfekcję. Politycy prowadząc kampanie wyborcze musieli dostosować się do ograniczeń, skupiając się bardziej na działaniach cyfrowych i unikając tradycyjnych zgromadzeń. Była to szczególnie duża zmiana w warunkach brytyjskich, gdzie rola kampanii bezpośredniej jest znacząco większa niż w większości innych krajów demokratycznych. Unikatowe było to, że prawne warunki prowadzenia kampanii zmieniały się w trakcie jej trwania. Administracja wyborcza precyzyjnie zdefiniowała restrykcje i procedury bezpieczeństwa, a także aktywnie informowała o nich poprzez różnorodne kanały. Również organizacja lokali wyborczych i rozdział zadań dla członków komisji uwzględniały szeroko kwestie informacyjne. Odbiorcami aktywnej polityki informacyjnej byli nie tylko wyborcy, ale także kandydaci i ich współpracownicy. Największe zastrzeżenia dotyczyły późnego czasu określenia tych zasad, co zwiększyło obciążenia dla administracji wyborczej.

Frekwencja wyborcza była nawet wyższa niż w latach minionych, co sugeruje, że zmiany związane z pandemią nie miały znaczącego na nią wpływu. Dostępne dane nie wskazują na istnienie wpływu przeprowadzenia wyborów w UK w 2021 r. na lokalne, regionalne lub krajowe trendy zachorowań na COVID-19. I co w szczególności ważne, mimo wyzwań związanych z pandemią, wybory w powszechnej opinii były przeprowadzone transparentnie, z zachowaniem podstawowych zasad demokratycznych wyborów.

Bibliografia

- Birch S., Buril F., Cheeseman N., Clark A., Darnolf S., Dodsworth S., Garber L., Gutiérrez-Romero R., Hollstein T., James T.S., Mohan V., Sawyer, K., *How to Hold Elections Safely and Democratically during the COVID-19 Pandemic*, The British Academy, London 2020.
- BBC (2021a), *Covid-19: Parties urged to suspend doorstep campaigning*, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-55775306>.
- BBC (2021b), *Election campaigns to resume after duke's death*, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-56706265>.
- Cabinet Office (2021a), *May 2021 Polls Delivery Plan*.
- Cabinet Office (2021b), *The Government's approach to elections and referendums during COVID-19. Guidance*.
- Cairney P., *The UK government's COVID-19 policy: assessing evidence-informed policy analysis in real time*, „British Politics” 2021, 16(1), ss. 90–116.
- Cheng-Matsuno V., Foos F., John P., Unan A., *Do text messages increase voter registration? Evidence from RCTs with a local authority and an advocacy organisation in the UK*, „Electoral Studies” 2023, 81, 102572.
- Clark A., James T.S., *Britain: postponement, complexity and sub-national elections in the Covid-19 pandemic*, [w:] *Elections during emergencies and crises: Lessons for Electoral Integrity from the Covid-19 Pandemic*, red. T.S. James, A. Clark, E. Asplund, International IDEA, Stockholm 2023.
- Collignon S., Makropoulos I., Rüdiger W., *Consensus secured? Elite and public attitudes to “lockdown” measures to combat Covid-19 in England*, „Journal of Elections, Public Opinion and Parties” 2021, sup. 1, ss. 109–121.
- Daly T., *Elections during crisis: global lessons from the Asia-Pacific*, „Governing during Crises. Policy Brief” 2021, 10.
- Electoral Commission (2021a), *Report on the May 2021 elections in England*.
- Electoral Commission (2021b), *Report on the May 2021 elections in Wales*.
- Electoral Commission (2021c), *Report on the Scottish Parliament election on 6 May 2021*.
- Electoral Commission (2021d), *Key considerations for polls during the coronavirus pandemic: Absent voting*.

- Electoral Commission (2021e), *Key considerations for the delivery of the May 2021 polls: polling stations*.
- Giovannini A., *The 2021 Metro Mayors Elections: Localism Rebooted?*, „The Political Quarterly” 2021, 92(3), ss. 474–485.
- Haman J., *Większościowy system wyborczy: oczekiwania, ograniczenia, rozwiązania alternatywne*, „Decyzje” 2005, 4, ss. 5–28.
- International IDEA (2021), *Special Voting Arrangements*, <https://www.idea.int/data-tools/data/specialvoting-arrangements>.
- James T.S., *Comparative Electoral Management: Performance, Networks and Instruments*, Routledge, London–New York 2020.
- Johnston N., *Coronavirus: elections, Briefing Paper*, House of Commons Library, London 2021.
- Kancelaria Senatu (2015), *Procedury wyborcze w krajach europejskich*, Opracowania tematyczne OT-635, Warszawa.
- Landman T., Di Gennaro Splendore L., *Pandemic democracy: elections and COVID-19*, „Journal of Risk Research” 2020, 23(7–8), ss. 1060–1066.
- Leonard D., Mortimore R., *Elections in Britain: A voter’s guide*, Springer, London 2015.
- Gibb N., Lord True (2021), *Letter from the Minister of State for School Standards and the Minister of State for the Cabinet Office to Returning Officers and Headteachers on using schools during the elections*.
- Local Government Association (2021), *Cabinet Office responses to some of the questions raised at Local Elections webinar*, <https://www.local.gov.uk/cabinet-office-responses-some-questions-raised-local-elections-webinar>.
- Maciel G.G., *Legislative best practices during times of emergency*, Transparency International Anti-Corruption Helpdesk Legislative best practices during times of emergency, 2021.
- Ostwald K., Rimbau G., *Voting behaviour under doubts of ballot secrecy: reinforcing dominant party rule*, „Democratization” 2023, ss. 1–20.
- Spinelli A., *One Year into Covid-19: Paving the Way to Change in Electoral Policy and Practice. Will It Endure?*, Idea International 2021.
- YouGov (2021), *Safety at May Elections Results*, https://d3nkl3psvxxpe9.cloudfront.net/documents/YouGov_-_Safety_at_May_Elections_Results.pdf.

Sadowska E., *Brytyjski samorząd lokalny po 1945 roku*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2014.

Uberoi E., *Turnout at elections, Research Briefing*, House of Commons Library, London 2023.

UK Parliament (2021), *Polling Stations: Coronavirus, Question for Cabinet Office*, UIN HL12490, tabled on 25 January 2021.

Elections in the Time of Crisis. Case Study of the United Kingdom in 2021

Abstract

The text analyzes the 2021 elections in Great Britain, taking place during the COVID-19 pandemic. Attention is focused on the adaptive measures taken to maintain electoral integrity despite the health crisis. The author emphasizes that the pandemic forced a reevaluation of electoral norms and practices, prompting innovation. The article explores ten key areas, including: special voting arrangements, organization of elections, sanitary and epidemiological restrictions, changes in the structure of electoral administration, as well as the impact of the pandemic on the election campaign and turnout. Critical attention is drawn to the too late start of legislative and organizational preparations for the postponed elections by the central authorities.

Keywords: elections, election campaigns, COVID-19 pandemic, electoral law, electoral systems