



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO



kampania
przeciw
homofobii



komitet obrony demokracji

sieć obywatelska
WATCHDOG[^]



Wybory samorządowe 2018. Raport z obserwacji

Jacek Haman

Wstęp

Czy wybory samorządowe 2018 były uczciwe i przeprowadzone zgodnie z prawem? Jak w praktyce sprawdziły się zmienione na kilka miesięcy przed wyborami przepisy Kodeksu wyborczego? Aby móc rzetelnie odpowiedzieć na te pytania Fundacja im. Stefana Batorego, Komitet Obrony Demokracji, Kampania przeciw Homofobii, Akcja Demokracja i Stowarzyszenie Watchdog Polska przeprowadziły 21 października 2018 roku (w dniu głosowania i w noc liczenia głosów) ogólnopolską akcję „Obserwujemy wybory”.

Była to pierwsza tak duża obywatelska obserwacja wyborów od 1989 roku. Wzięło w niej udział ponad 600 obserwatorów - wolontariuszy. Działania nie były prowadzone na zasadzie: obserwujemy tam, gdzie możemy. Opracowana przez ekspertów metodologia zakładała prowadzenie obserwacji w konkretnych, 300 losowo wybranych lokalach wyborczych. Obserwacja miała charakter ciągły (od godziny 6:00 rano w dniu głosowania do wywieszenia protokołów z wynikami), a wszyscy obserwatorzy wypełniali formularz zawierający jednakowe pytania.

Przyjęcie takich założeń zwiększało trudności organizacyjne, miało jednak fundamentalną zaletę – zebrane dane można uogólniać w skali kraju. Dlaczego było to ważne? Od wyborów samorządowych w 2014 roku zaczęły pojawiać się głosy, że wybory w Polsce są fałszowane. Na konieczność wyeliminowania fałszerstw powoływali się postawie Prawa i Sprawiedliwości uzasadniając potrzebę nowelizacji Kodeksu wyborczego w styczniu 2018 roku. Tryb i treść wprowadzanych wtedy zmian uderzyły jednak rykoszetem w ich autorów, wywołując w części opinii publicznej podejrzenia, że istotnym celem jest właśnie manipulowanie wynikami, Mówienie o fałszerstwach, bez podawania dowodów, niszczy zaufanie obywateli do instytucji wyborów oraz podważa legitymację wybranych władz. Jeżeli jednak podczas wyborów mają miejsce nieprawidłowości, to nie wolno ich ignorować. Biorący udział w naszej akcji obserwatorzy wzięli na siebie odpowiedzialność za przywrócenie zaufania publicznego do instytucji wyborów lub udokumentowanie nieprawidłowości. W przygotowaniu do działania pomogły im materiały pomocnicze i instruktażowe zamieszczone na www.obserwujemywybory.pl oraz szkolenia internetowe i stacjonarne. W 22 szkoleniach w miastach wojewódzkich udział wzięło ponad 650 osób. Już ta liczba świadczy o skali przedsięwzięcia.

Swoje zadanie obserwatorzy wykonali bardzo rzetelnie, a wysoką jakość zgromadzonych materiałów potwierdzają eksperci. Możliwe stało się przygotowanie raportu z badania oraz sformułowanie wniosków i rekomendacji, takich jak powrót do jednej komisji pracującej w obwodzie, udoskonalenie systemu szkolenia członków komisji oraz lepsze, zapewniające tajność głosowania wyposażenie lokali wyborczych, w tym m.in. odejście od przeźroczystych urn. Należy też podkreślić, że po raz pierwszy w tych wyborach było możliwe delegowanie społecznych obserwatorów przez polskie organizacje. To z pewnością pozytywna zmiana w przepisach, bo do tej pory monitoring mogli prowadzić tylko obserwatorzy międzynarodowi.

Okazało się, że komisje pozytywnie przyjęły obecność obserwatorów w lokalach wyborczych. Nie sprawdziły się obawy o to, że pracownicy komisji będą utrudniać pracę „nasłanym kontrolerom”. A przecież potencjał do napięć był duży, bo zarówno członkowie komisji, jak i mężowie zaufania są delegowani przez komitety wyborcze, a obserwatorzy mają swoje poglądy polityczne. Zdecydowana większość obserwatorów doceniła też ciężką pracę członków komisji. Nawet w tych przypadkach gdy zwracano uwagę na pewne nieprawidłowości, nie kwestionowano uczciwości członków komisji i przebiegu wyborów? Okazało się, że współpraca ponad podziałami, i to w tak newralgicznym momencie - jest możliwa. Uczestnicy akcji „Obserwujemy wybory” podkreślali, że była to dla nich lekcja zaangażowania obywatelskiego i w przyszłości chcą w podobnych akcjach uczestniczyć.

Joanna Załuska
Dyrektor programu Masz Głos, Masz Wybór
Fundacji im. Stefana Batorego

Obserwacja przebiegu głosowania w wyborach samorządowych 21 października 2018 r.

Najważniejsze obserwacje i wnioski

- W wyniku akcji zebrano dane z 233 lokali wyborczych w których głosowało ponad 163.000 wyborców, a obserwacje prowadziło 624 osób. W zdecydowanej większości przypadków obserwatorzy nie napotkali na żadne utrudnienia ze strony komisji. Do wyjątków należały sytuacje, gdy członkowie komisji jakkolwiek demonstrowali swoje poglądy polityczne.
- Wyniki obserwacji nie wskazują na to, by w skali kraju wybory miały przebiegać w sposób nieuczciwy bądź też by błędy w pracach komisji lub problemy organizacyjne miały jakkolwiek znaczący wpływ na wynik wyborów. Zarazem jednak dostrzegano wiele szczegółowych przypadków nie przestrzegania poszczególnych reguł i przepisów, a także błędów organizacyjnych oraz innych nieprawidłowości.
- Głównymi źródłami trudności w pracach komisji, które niejednokrotnie prowadziły do błędów oraz naruszania przepisów lub wytycznych PKW, były: zbyt mała liczba członków komisji zwłaszcza w przypadkach dużych obwodów (1/3 komisji w miastach działała w składzie minimalnym 5-6 osobowym); za małe pomieszczenia lokali wyborczych oraz ich niewystarczające wyposażenie. Niekiedy błędy wynikały jedynie ze złej organizacji pracy, niedostatecznego wyszkolenia i związanego z nim lekceważenia przepisów. Generalnie w opinii obserwatorów członkowie komisji wykazywali się zaangażowaniem i dobrą wolą, które jednak nie w każdym przypadku były w stanie zrównoważyć zmęczenie, niedostateczne przygotowanie merytoryczne czy trudności wynikające z warunków lokalowych.
- W większości lokali obserwatorzy dostrzegali naruszenia tajności głosowania. Wynikały one najczęściej z zachowania samych głosujących, ale zachowania takie często wynikały z braku warunków do tajnego oddania głosu – w ponad 3/4 obserwowanych lokali przynajmniej okresowo brakowało miejsc do głosowania; problem stanowiły również przezroczyste urny. W 48% lokali żaden z członków komisji nie pełnił funkcji „strażnika urny” (zgodnie ze znowelizowanymi przepisami miał dbać m. in. o to, aby wyborcy wrzucali karty do urny w taki sposób, aby nie ujawniać na kogo głosowali).
- Poważnym, a przy tym częstym, bo dotyczącym aż 1/3 obserwowanych komisji, naruszeniem procedury było dzielenie się członków komisji przy liczeniu na zespoły, co łamało zasadę, że wszelkie czynności przy liczeniu głosów powinny być wykonywane przez Komisję wspólnie.
- W ponad 30% obserwowanych lokali przekazanie materiałów wyborczych Komisji ds. ustalenia wyników głosowanie przez Komisję ds. przeprowadzenia głosowania zajęło ponad półtorej godziny.
- W 45% komisji zaobserwowano problemy z interpretacją ważności głosu, dotyczyły one jednak zwykle pojedynczych przypadków i jedynie część z nich wynikała z nowych rozwiązań prawnych (dopuszczenie dopisków w obrębie kratek do głosowania i nowej definicji „krzyżyka”).
- Połowa obserwowanych komisji zakończyła pracę do 5:50 rano. Przeciętny czas pracy zależny był jednak od wielkości obwodu i liczebności komisji: w przypadku komisji pięcio- lub sześćosobowych działających w dużych obwodach połowa komisji pracowała dłużej niż do 8:00 rano, a kilka procent komisji pracowało nawet dłużej niż do południa. Z drugiej strony, także w przypadku małych obwodów obsługiwanych przez duże komisje zdarzały się przypadki wielogodzinnego liczenia niezbyt wielkiej liczby głosów: tam, gdzie brakowało sprawności i właściwego przygotowania członków komisji, nawet dobre warunki pracy nie mogły pomóc.

Najważniejsze rekomendacje

- Odejście od systemu dwóch komisji obwodowych. Powrót do jednej komisji przeprowadzającej głosowanie i liczenie głosów w danym obwodzie, ale przy wprowadzeniu możliwości rotacyjnej pracy jej członków. W kluczowych momentach (takich jak liczenie głosów i ustalanie wyników) zapewni to pracę komisji w możliwie pełnym składzie, a jednocześnie pozwoli członkom komisji na odpoczynek w ciągu dnia i tym samym ograniczenie liczby pomyłek.
- Udoskonalenie procesu szkolenia członków komisji. Szkolenia powinny obejmować nie tylko kwestie formalne, ale również metodykę i organizację pracy komisji. Materiały szkoleniowe należy adresować do „przeciętnego” odbiorcy. Potrzebne są proste w użyciu i dostępne on-line poradniki, instrukcje, checklisty, FAQ. Wsparcie organizacyjne dla komisji obwodowych, m.in. wyposażenie ich w wystandaryzowane opakowania (koperty, kartony), które umożliwią sprawne spakowanie, oznaczenie i zabezpieczenie materiałów po wyborach, tak, by w razie potrzeby (np. rozpatrywania protestu wyborczego) była możliwa ich ponowna analiza, bez ryzyka, że część kart zaginęła.
- Lepsze przygotowanie lokali wyborczych. Organizacja siedzib komisji w pomieszczeniach dostosowanych wielkością do liczby osób uprawnionych do głosowania oraz uwzględnienie możliwości przedłużenia się pracy komisji; nadzór nad przestrzeganiem przepisów zabraniających organizacji 2 obwodów wyborczych w jednym pomieszczeniu, np. w szkolnym korytarzu. Zapewnienie odpowiedniej liczby miejsc umożliwiających tajne i w miarę wygodne głosowanie (konieczne uwzględnienie rozmiaru kart do głosowania).
- Powrót do starej definicji „krzyżyka” czyli znaku określającego kiedy głos jest ważny (dwie przecinające się linie) oraz do zakazu dopisków w obrębie kratek. Znowelizowane przepisy nie doprowadziły do nasilenia problemów z interpretacją ważności głosów, jednak w przyszłości mogą one zostać wykorzystane do destabilizacji systemu wyborczego (możliwość zorganizowanej prowokacji, polegającej na skłonieniu większej grupy głosujących do oddania „niejednoznacznych” głosów).

Cele i założenia akcji obserwacyjnej oraz ich realizacja

Cele i założenia

Celem systematycznej obserwacji wyborów było uzyskanie wiarygodnych danych o przebiegu głosowania i liczenia głosów w wyborach samorządowych 2018. Zasadnicze założenie projektu stanowiło dążenie do uzyskania wyników, które da się interpretować i uogólniać w kategoriach ilościowych w skali całego kraju, a więc nie tylko będzie można formułować wnioski o *zachodzeniu* różnego rodzaju zjawisk (np. występowaniu specyficznych trudności w procesie głosowania, błędów lub nadużyć), ale również o ich *zasięgu* (a więc o tym, w jakim odsetku obwodów – w skali całego kraju – zjawiska takie miały miejsce). Drugim celem było sprawdzenie, czy fakt intensywnej obserwacji (która w zasadzie powinna wykluczyć możliwość przynajmniej najbardziej bezczelnych form manipulacji czy fałszerstw) ma wpływ na wynik wyborów – jeśli wyniki (w skali ogólnokrajowej) w obwodach obserwowanych odbiegałyby od tych w pozostałych obwodach, mogłoby to świadczyć o wpływie takich nielegalnych działań na wyniki głosowania; jeśli jednak różnicy takiej by nie było, to stanowiłoby to argument za tym, że wybory w tym zakresie przebiegały zasadniczo prawidłowo.

Aby osiągnąć wymienione cele, obserwacja prowadzona była na **reprezentatywnej próbie losowej obwodów głosowania**. Jedynie takie podejście pozwalało bowiem na uogólnianie obserwacji wykonywanych na relatywnie niewielkiej części obwodów na cały kraj, z zastosowaniem reguły wnioskowania statystycznego (a więc oceny wielkości oczekiwanych błędów losowych).

Reprezentacyjne badania wyborów: inspiracje i wcześniejsze doświadczenia

Społeczna akcja obserwacji wyborów, której wyniki tu podsumowujemy, była jednym z wyjątkowych przykładów badania procesu wyborów przy użyciu metody reprezentacyjnej, a więc takiego, w którym – dzięki zastosowaniu odpowiedniego doboru próby losowej i metod statystycznych – formułuje się wnioski, również o charakterze ilościowym, odnoszące się nie tylko do bezpośrednio obserwowanych lokali wyborczych, ale do całego kraju. Z pewnością niewielka liczba wcześniejszych doświadczeń tego typu przyczyniła się do różnych niedoskonałości w realizacji badania ale, z drugiej strony zebrane tutaj doświadczenia pozwolą podobne akcje w przyszłości przeprowadzać (jeszcze) lepiej. Warto jednak podkreślić, że nie było to pierwsze działanie tego typu. Należy wspomnieć o co najmniej dwóch wcześniejszych projektach, które – choć zupełnie różne – stanowiły dla naszej akcji inspirację.

Pierwszym z nich była zorganizowana w 1984 roku przez podziemie solidarnościowe akcja obserwowania lokali wyborczych w czasie wyborów do Rad Narodowych. Cel stanowiło oszacowanie rzeczywistej frekwencji w wyborach, do których bojkotu wzywała „Solidarność”. Akcja ta pokazała, że możliwe jest przeprowadzenie złożonego, wiarygodnego badania opierającego się na współpracy specjalistów-badaczy i statystyków z szerokim gronem społecznych aktywistów-obszerników – nawet w warunkach konspiracji i zagrożenia represjami. Gdy wspomina się tamte czasy, łatwiej docenić fakt, że w 2018 roku działaliśmy jawnie, obserwowane komisje wyborcze były zobowiązane do zapewnienia obserwatorom warunków do pracy (i z reguły dobrze się z tego wywiązywały), wreszcie – co w sumie najważniejsze – o ile obserwacja w 1984 roku wykazała, że oficjalne wyniki zostały sfałszowane, o tyle w roku 2018 obserwacja, choć wskazuje na liczne błędy i niedociągnięcia – to uczciwości wyborów nie kwestionuje.

Drugi projekt to badanie kart wyborczych z wyborów samorządowych w 2014 roku, zrealizowane w latach 2014-2015 przez Zespół Ekspertów programu Masz Głos, Masz Wybór Fundacji im. Stefana Batorego. Znaczenie tego projektu dla obserwacji w roku 2018 wynika, z jednej strony, z faktu, że przy nim właśnie zorganizował się Zespół Ekspertów i że zapoczątkował on szereg działań związanych z monitorowaniem systemu wyborczego, ale także formułowaniem konkretnych rekomendacji w odniesieniu do planowanych procedur. Z drugiej strony projekt 2014-2015 roku wykazał wartość metody reprezentacyjnej w badaniach wyborczych i pozwolił na wypracowanie pewnych procedur badawczych, np. związanych z doбором próby.

Choć szczegółowe problemy badawcze w tym projekcie były inne, a o procedurach zliczania głosów dało się wnioskować jedynie pośrednio, na podstawie badania jedynie zarchiwizowanych kart wyborczych, to uzyskane wtedy wyniki odnoszące się do wyborów z 2014 roku okazują się komplementarne do rezultatów obserwacji z roku 2018. Oba badania wykazały, że choć niewiele jest komisji niepopołniających błędów, że problemy z wyszkoleniem i znajomością przepisów mają wręcz powszechny charakter, to jednocześnie z reguły skutki tych błędów (w niektórych przypadkach rzeczywiście bulwersujących), mierzone liczbą źle zakwalifikowanych głosów czy też wyborców niesłusznie niedopuszczonych albo dopuszczonych do głosowania – odpowiadają pojedynczym przypadkom w skali obwodów, w których oddawano po kilkaset czy ponad tysiąc głosów, zatem praktycznie nie miały żadnego wpływu na ostateczny wynik głosowania. Podobnie, sygnalizowane przez obserwatorów problemy z przygotowaniem kart wyborczych do archiwizacji, są nam znajome z wcześniejszego badania. Mieliśmy wtedy do czynienia ze skutkami zaniedbań w tym zakresie; zaniedbań tak samych komisji obwodowych, jak i administracji wyborczej, która nie zapewniła środków oraz materiałów pozwalających na prawidłową realizację tego zadania.

Próba wylosowana i zrealizowana

Wylosowana do badania próba liczyła 300 obwodów, jednak z różnych względów organizacyjnych obserwacji nie udało się zrealizować we wszystkich wylosowanych lokalizacjach. W raporcie uwzględniono dane z obserwacji 233 Obwodowych Komisji Wyborczych zebrane przez 624 obserwatorów¹. Wobec założonej liczby 300 komisji oznacza to poziom realizacji próby 76,7%. Nie we wszystkich komisjach obserwacja prowadzona była w pełnym zakresie, tj. od zebrania się członków OKW ds. przeprowadzenia głosowania („komisji dziennej”) ok. godziny 6:00 rano w dniu wyborów, aż do podpisania i wprowadzenia do systemu informatycznego protokołu przez członków OKW ds. ustalenia wyników głosowania („komisji nocnej”), co miało miejsce – w najlepszym razie – we wczesnych godzinach porannych następnego dnia, jednak z każdego etapu głosowania dysponujemy obserwacjami z ponad 200 komisji (a więc powyżej 67% założonej próby). Warto zauważyć, że odsetek ten, choć oczywiście nie w pełni satysfakcjonujący, jest znacznie lepszy, niż odsetki osiągnięte w badaniach sondażowych, i to nie tylko tych o charakterze komercyjnym, ale również tych realizowanych przez najlepsze ośrodki naukowe.

Wyniki wyborów do Sejmików w próbie wylosowanej i próbie zrealizowanej a wyniki ogólnopolskie

Dokładność oszacowań dokonywanych na podstawie wyników uzyskanych z próby losowej zależy od wielkości tej próby, sposobu jej doboru, jak również od częstości zjawiska, którego odsetek chcemy oszacować (jest ona lepsza dla zjawisk relatywnie rzadkich, a nieco gorsza dla tych zachodzących relatywnie często). Przy założeniu pełnej realizacji próby losowej liczącej 300 obwodów, oczekiwana dokładność oszacowań² wynosiła: dla zjawisk „częstych” $\pm 5,7\%$, dla zjawisk „rzadkich” (obserwowane w mniej niż 5% obwodów) $\pm 2,5\%$, natomiast dokładność oszacowania odsetka głosów oddanych w skali kraju na daną partię wynosi dla takiej próby około $\pm 1,3\%$.

Dokładność oszacowania dla próby losowej o wielkości 233 obwodów byłaby nieznacznie gorsza (odpowiednio $\pm 6,5\%$, $\pm 2,8\%$, $\pm 1,5\%$), w naszym wypadku jednak istotniejsze jest nie samo zmniejszenie wielkości próby, ale fakt, że nie możemy zakładać pełnej „losowości” przypadków niezrealizowania obserwacji w wylosowanym obwodzie. Pewne pojęcie o skali dodatkowych zniekształceń związanych z niepełną realizacją próby może dać porównanie wyników wyborów do Sejmików w obwodach z próby wylosowanej oraz w tych z próby zrealizowanej. Wyniki odnoszące się do sześciu najważniejszych komitetów wyborczych, uwzględniające również porównanie danych z próby z danymi ogólnopolskimi, zawiera poniższa tabela.

Odsetek głosów ważnych oddanych na sześć głównych komitetów wyborczych w wyborach do Sejmików z 21 października 2018 r. Porównanie wyników w próbie wylosowanej, zrealizowanej oraz ogólnopolskich					
	Próba wylosowana 300 obwodów	Próba zrealizowana 233 obwody	Cała Polska	[Polska]-[próba wylosowana]	[Polska]-[próba zrealizowana]
PiS	34,88%	34,45%	34,13%	-0,75%	-0,32%
Koalicja Obywatelska PO.Nowoczesna	27,12%	28,16%	26,97%	-0,15%	-1,19%
PSL	11,60%	10,77%	12,07%	0,47%	1,30%
SLD Lewica Razem	6,94%	6,58%	6,62%	-0,32%	0,04%
Kukiz'15	5,53%	5,53%	5,63%	0,10%	0,10%
Bezpartyjni Samorządowcy	4,88%	5,21%	5,28%	0,40%	0,07%

Wyniki wg. danych PKW; dla prób 300 i 233 obwodów obliczenia własne na podstawie danych PKW.
Oczekiwana dokładność oszacowań dla próby 300 obwodów $\pm 1,3\%$

Jak widać z danych zamieszczonych w tabeli, dla poszczególnych komitetów wyborczych różnice między wynikami (odsetkiem głosów) uzyskanymi w próbie 300 obwodów a wynikami dla całego kraju są **mniejsze niż dopuszczalny błąd losowy**. Pozwala to na sformułowanie wniosku, że wyniki badania **nie potwierdzają, aby fakt obecności obserwatorów w obwodzie miał wpływ na wyniki głosowania w tym obwodzie**. Ponieważ aktywność obserwatorów powinna uniemożliwić (a z pewnością znacząco by utrudniła) przynajmniej pewne formy potencjalnych fałszerstw, powyższy wynik stanowi argument za tym, że wybory – a w każdym razie wybory do Sejmików w skali całego kraju – były przynajmniej w tym zakresie **przeprowadzone uczciwie**. Nie jest to oczywiście ani argument jedyny, ani przesądzający, ale powinien być on poważnie brany pod uwagę.

Wyniki w *próbie zrealizowanej* różnią się od tych w *próbie wylosowanej* bardzo nieznacznie; również w porównaniu do wyników ogólnopolskich różnice nie przekraczają wielkości, które moglibyśmy uznać za efekty czysto losowe. Mimo to można domniemywać, że po części różnice te mają charakter *błędów systematycznych*, a nie losowych: nieco zawyżony wynik PO.Nowoczesnej, a zaniżony PSL jest zapewne efektem trochę gorszej realizacji próby na trudniej dostępnych terenach wiejskich niż w miastach. Widać jednak, że zniekształcenia z tym związane są bardzo nieznaczne i można założyć, że również inne oszacowania – np. częstości występowania różnego rodzaju zaobserwowanych nieprawidłowości uzyskane na podstawie próby, również będą stanowiły dobre oszacowania odpowiednich częstości w skali całej Polski, a związane z niepełną realizacją próby błędy systematyczne nie powinny swą skalą przekraczać błędów o charakterze czysto losowym, wynikających z reprezentatywnego charakteru badania.

¹ W istocie, liczba obserwatorów uczestniczących w akcji, a także liczba obserwowanych komisji była nieco większa, część danych nie mogła być jednak uwzględniona ze względu na zbyt duże opóźnienie w ich przestaniu.

² Dokładniej: połowa szerokości przedziału ufności przy poziomie ufności 95%; jest to wartość czasami nazywana „błędem statystycznym”.

Wyniki obserwacji

Przygotowanie do głosowania

W zdecydowanej większości lokali wyborczych przygotowanie do rozpoczęcia głosowania przebiegało bez problemów. W 5% lokali wyborczych obserwatorzy zakwestionowali kompletność oznaczeń wewnątrz lub na zewnątrz lokalu.

Zwróciłem uwagę na brak obwieszczenia z listą kandydatów do Rady Gminy, komisja odpowiedziała, że jej nie dostarczono. [wieś]

Przeliczanie kart i ich opieczętowanie, zabezpieczenie materiałów wyborczych

W 13% lokali komisje nie dokonały przeliczenia kart do głosowania (karty powinny być przeliczone przed rozpoczęciem głosowania dwukrotnie – raz w dniu poprzedzającym wybory oraz drugi raz rano w dniu wyborów; tu zarzut dotyczy jedynie nie podjęcia tego drugiego przeliczenia).

Zapytałem, czy komisja nie jest zobowiązana do przeliczania kart do głosowania. Członkowie komisji wyjaśnili, że karty do głosowania zostały przeliczone w pełnym składzie komisji 16 października w Urzędzie Miasta, zaplombowano je wówczas i następnie przewieziono do lokalu w przeddzień wyborów. Członkowie komisji wraz z przewodniczącą zapewniali mnie, że podczas szkolenia poinstruowano ich o braku potrzeby liczenia kart do głosowania w dniu wyborów. [miasto na prawach powiatu]

W 48% lokali komisje nie oznaczyły wszystkich kart własną pieczęcią przed rozpoczęciem głosowania. Nie jest to zasadniczo działanie niedopuszczalne (wytyczne PKW zalecają ostemplować karty przed otwarciem lokalu dla wyborców, ale pozwalają „w razie niemożności wykonania tej czynności przed rozpoczęciem głosowania” oznaczyć karty już po otwarciu lokalu), pokazuje jednak, że zalecenie wykonania tej czynności przed otwarciem lokalu dla wyborców w praktyce nie jest realizowane, zwłaszcza w dużych obwodach głosowania, gdzie kart do opieczętowania jest w wyborach samorządowych kilka tysięcy. Praktyka taka prowadzi do powstania ryzyka, że - zwłaszcza w momencie większego ruchu w lokalu i związanego z tym zamieszania – wyborcom mogą zostać wydane karty nieostemplowane; przynajmniej w jednej obserwowanej komisji ryzyko takie się zrealizowało i najprawdopodobniej wydano kilkanaście nieostemplowanych (a więc nieważnych) kart. Z drugiej strony, w uwagach kilku obserwatorów pojawia się informacja, że komisja ostemplowała część kart już poprzedniego dnia (wytyczne PKW jednoznacznie określają, że karty należy opieczętowywać w dniu głosowania). Natomiast stemplowanie kart już w czasie głosowania mogło prowadzić do dodatkowego zamieszania, bądź stać się okazją do popełniania przez Komisję innych błędów proceduralnych.

Do momentu otwarcia lokalu jedynie niewielka część kart została ostemplowana. Stemplowania kolejnych kart dokonywał jeden z członków Komisji na zapleczu lokalu, bez kontroli ze strony innych członków Komisji. Zwrócono uwagę na ten brak kontroli. Od tego momentu przewodnicząca Komisji kontrolowała wrywkowo proces stemplowania. [wieś]

O godz. 8.30 w lokalu były tylko 2 z 7 osób z komisji. Kolejne 2 za ścianą w klasie obok zajmowały się kartami do głosowania. Nieużywane karty (chyba nieostemplowane) leżały w tej klasie obok. Nie wiem, czy ktoś z komisji będzie ich cały czas pilnował. I tak 4 osoby to mniej niż 2/3 składu komisji. [miasto]

W 6% lokali obserwatorzy zwrócili uwagę na niewłaściwe zabezpieczenie ostemplowanych kart przed dostępem osób nieuprawnionych.

Karty do głosowania znajdowały się za „kotarą” znajdującą się za urną w otwartych kartonach, teoretycznie – przy dużej ilości osób głosujących w lokalu wyborczym – można było tam przejść i mieć dostęp do kart wyborczych przez osoby nieuprawnione. [wieś]

Ogólna ocena

Praca 91% OKW na tym etapie działań została przez obserwatorów oceniona jako „bardzo dobra” lub „dobra”; jedynie 9% komisji uznano za pracujące „źle” lub „bardzo źle”. Jako błędy w pracy komisji na tym etapie – obok kwestii omówionych wcześniej - wskazywano pracę w niepełnym składzie (także poniżej wymaganych 2/3); złą organizację pracy i nieznanomość procedur (w tym dotyczących działań obserwatorów), nie były to jednak przypadki częste. W komentarzach obserwatorów przewijał się wątek komisji pełnej dobrych chęci i zaangażowania, choć nie zawsze najlepiej przygotowanej do swoich zadań.

Komisja składająca się wyłącznie z „nowicjuszy”, wyłoniona w drodze losowania spośród ochotników, nie najlepiej przygotowana, ale zaangażowana i pełna dobrej woli. [miasto]

Praca komisji bardzo zaangażowana, jednak członkowie nie mieli doświadczenia i wiele decyzji powstawało na tak zwanego nosa. Widać było jednak duże zaangażowanie i chęć jak najlepszego wykonania zadania. [miasto]

Głosowanie

Otwarcie lokalu

Jedynie w trzech przypadkach obserwatorzy zgłosili kilku- lub kilkunastominutowe opóźnienie w otwarciu lokalu wyborczego (nie ukończone czynności wstępne, brak kworum komisji), a tylko w jednym z tych przypadków wskazano, że zmusiło to kilku wyborców do czekania na otwarcie lokalu. W jednym przypadku komisja dopuściła do głosowania kilku wyborców już ok. 6:45, a więc wcześniej, niż przewidują przepisy Kodeksu wyborczego.

Przypadki agitacji w dniu głosowania

W 4% obserwowanych komisji obserwatorzy odnotowali obecność materiałów z kampanii wyborczej przed rozpoczęciem głosowania na terenie lub w bezpośrednim pobliżu lokalu wyborczego; w większości przypadków materiały te zostały usunięte lub problem rozwiązano w inny sposób:

Plakaty wyborcze widoczne przez okno - komisja zasunęła żaluzje. [miasto na prawach powiatu]

W 9% komisji obserwatorzy zetknęli się z aktami agitacji w czasie głosowania. Z reguły były to jednak pojedyncze przypadki zbyt ekspresyjnego zachowywania się niektórych wyborców, bądź też pozostawienia przez wyborcę ulotek (usuwanych przez komisję natychmiast po ich zauważeniu).

Jeden z głosujących głośno komentował jakość pracy aktualnych radnych, będących jednocześnie kandydatami. Komisja poprosiła go o zaprzestanie wygłaszania takich uwag. [wieś]

Zarzuty poważniejszej wagi formułowano tylko w trzech sytuacjach. W jednym przypadku chodziło o odbywający się obok lokalu turniej piłkarski zorganizowany przez kandydującego w wyborach wójta (w dodatku z jego udziałem). Ponadto zaobserwowano niewłaściwe (mogące mieć charakter agitacji) zachowanie męża zaufania jednego z komitetów. Trzeci przypadek to głośne, niestosowne komentarze, których dopuszczali się przewodniczący komisji oraz... obserwator społeczny (nieuczestniczący w naszym projekcie, ale reprezentujący jedną z biorących w nim udział organizacji).

Na boisku szkolnym odbył się turniej zorganizowany przez pretendenta na stanowisko wójta [...]. Z megafonu wykrzykiwano jego nazwisko, jako że pojawił się na boisku jako uczestnik. Mieszkańcy powiadomili Policję (w samym lokalu nie były te okrzyki słyszalne, za to w drodze do niego na terenie szkolnym tak). [wieś]

Procedura wydawania kart wyborcom

Zastrzeżenia do procedowania Komisji przy wydawaniu kart do głosowania zgłaszano jedynie sporadycznie. W 5% komisji obserwatorzy zauważyli przypadki wydawania kart do głosowania bez sprawdzenia dokumentów wyborcy, były to jednak pojedyncze przypadki; tylko w dwóch komisjach zjawisko takie występowało nagminnie. W 89% komisji konsekwentnie stosowano zasłonki na spisy wyborców, mające chronić dostęp do danych osobowych; z pozostałych 11% komisji w 5% nie czyniono tego regularnie, zaś w 6% jedynie sporadycznie.

Warunki głosowania: tłok i problemy z tajnością

Poważne zastrzeżenia znacznej części obserwatorów budziły jednak warunki, w których wyborcy wypełniali karty i oddawali głosy. **W 76% komisji (a w przypadku komisji działających w miastach – w 84%³) przynajmniej okresowo brakowało miejsc do głosowania.** Choć natężenie problemów było różne w konkretnych lokalach wyborczych, to w wielu z nich dochodziło do sytuacji, w których wyborcy wypełniali karty na parapetach czy opierając karty o ściany (a nawet o urnę wyborczą), a w niewielkich pomieszczeniach lokali wyborczych przebywało po kilkadziesiąt osób. W tej sytuacji trudno mówić o zapewnieniu warunków do tajnego głosowania (**zastrzeżenia do przestrzegania tajności zgłaszali obserwatorzy w 64% lokali**). Natłok wyborców i związany z tym chaos w lokalu wyborczym utrudniały właściwe zabezpieczenie kart do głosowania, przyczyniały się także do tego, że wielu wyborców próbowało wynosić karty poza lokal.

Bardzo mały lokal wyborczy, jedynie 4 miejsca do głosowania. Wyborcy często głosowali „na kolanie”, na urnie, wychodzili na korytarz poza lokal wyborczy, żeby wypełnić karty do głosowania. [miasto na prawach powiatu]

Bardzo mały lokal, zbyt mało stolików, głosujący głosowali na podłodze, tylko dwie zasłony dla głosujących. [miasto]

Głosowano z użyciem parapetów, pleców sąsiada, ławek. Były też próby wynoszenia kart do głosowania poza lokal, na korytarz. [miasto]

Naruszenia tajności głosowania wiązały się także z zachowaniami samych wyborców: z „głosowaniem rodzinnym” (a więc wspólnym wypełnianiem kart przez kilka osób), wrzucaniem do (przeźroczystej) urny niezłożonej karty, czy też publicznym (czasem demonstracyjnym) wypełnianiem kart do głosowania (co nie zawsze wynikało jedynie z braku miejsca w kabinie lub za zasłoną). Zgodnie ze sprawozdaniami obserwatorów, w nieco ponad połowie (53%) lokali Komisje nie interweniowały w takich sytuacjach.

Głosowanie rodzinne oraz głosowanie na widoku - częste, a nawet nagminne w przypadku kumulacji wyborców, głosowanie na stole komisji, głosowanie na osłonach grzejników, krzesłach, głosujący oblegali urnę jako stół, było dyktowanie w grupie osobom skreślającym kogo należy zaznaczyć, zdecydowanie za mało miejsca do głosowania tajnego - trzy stoliki, wyborcy zgłaszali dyskomfort głosowania - brak tajności, brak strażnika urny umożliwił rozkładanie kart na urnie - widać skreślone osoby i głosy, liczne głosowania rodzinne. [miasto na prawach powiatu]

³ Różnica istotna statystycznie

Warto dodać, że odsetek komisji „niereagujących” najniższy był tam, gdzie obserwatorzy uznali, że z zachowaniem tajności nie było problemów (46%), nieco wyższy, gdy problemy z tajnością występowały „sporadycznie” (52%), najwyższy – gdy były one „nagminne” (63%)⁴. Wysoki odsetek komisji „reagujących” w grupie lokali, które obserwatorzy uznali za wolne od problemów z zachowaniem tajności, pokazuje, że także w przypadkach, gdy to sami wyborcy przyczyniają do naruszania tajności, prawidłowa reakcja komisji może temu choć częściowo zapobiegać.

Ze względu na wykorzystywanie przezroczystych urn, zachowanie tajności głosowania wymaga, by wyborcy składali karty przed wrzuceniem do urny, tak, by zadrukowana strona była niewidoczna. Czuwać nad przestrzeganiem takiej reguły powinni „strażnicy urny” (tj. członkowie OKW wyznaczeni do ciągłego obserwowania urny wyborczej). Z raportów obserwatorów wynika, że w niewielkiej większości komisji (54% lokali) strażnicy urny na wrzucanie niezłożonych kart nie reagowali. Niezależnie jednak od zachowań ludzi (wyborców i członków komisji), obserwatorzy wskazywali na problemy z materia: **nawet złożone przez wyborców karty rozkładały się w urnie, tak, że treść głosu stawała się widoczna**. Dodatkowo, ze względu na elektryzowanie się plastiku, czasami głosy wręcz „przyklejały się” – także zadrukowana stroną – do przezroczystych ścianek urny.

W 43% Komisji zdarzały się sytuacje, że przy urnie nie był obecny dyżurujący członek komisji („strażnik urny”). Dochodziło do tego częściej (ponad 58% lokali) tam, gdzie Komisja ds. przeprowadzenia głosowania liczyła pięć lub sześć osób; w lokalach, w których działały komisje co najmniej siedmioosobowe, sytuacje takie były rzadsze (niespełna 41%)⁵.

Ok 11.25 dużo ludzi, czekający przed kabinami zastanili urnę, nikogo z komisji przy urnie, urna wykorzystana jako stół do skreślenia, brak reakcji komisji. [wieś]

Nie było strażnika urny, wyborcy nagminnie wrzucali do urny odkryte karty. Członkowie komisji nagminnie nie informowali wyborców, aby składali karty. Po interwencji obserwatorów komisja informowała wyborców, że mają składać karty bo "Ci państwo tak sobie życzą", co wywołało drobny incydent, bo jeden z wyborców zdenerwowany ostentacyjnie oddał głos przy stoliku obserwatorów. PRZEZROCZYSTA URNA TO ZAKAŁA! [miasto]

Wynoszenie kart z lokalu

W 19% lokali obserwatorzy spotykali się z próbami wyniesienia przez wyborców kart z lokalu. Mniej więcej w połowie przypadków było to związane z tłokiem i brakiem miejsca do wypełnienia karty (wyborcy chcieli oddać głos np. na schodach lub na korytarzu obok lokalu wyborczego); z nielicznymi wyjątkami Komisje w takich przypadkach interweniowały i zwracały wyborców. Obserwowano jednak pojedyncze próby wynoszenia kart także w innych sytuacjach, co, jeśli zostało zauważone, zawsze wiązało się z interwencją Komisji (na ogół skuteczną, w kilku przypadkach spóźnioną). Należy przy tym zaznaczyć, że nawet staranna obserwacja ze strony członków komisji czy obserwatorów społecznych nie zapobiegnie każdemu przypadkowi celowego wynoszenia kart, tak więc rzeczywista liczba takich przypadków prawdopodobnie była wyższa. Celowe wynoszenie kart zazwyczaj wiąże się z zaistnieniem procederu kupowania głosów. Dlatego należy uczynić wszystko, aby tak zorganizować miejsce przeprowadzenia głosowania i warunki pracy komisji obwodowych, aby całkowicie wyeliminować możliwość wystąpienia takich sytuacji w przyszłości.

Ogólna ocena

Pracę komisji na tym etapie jako „dobrą” lub „bardzo dobrą” obserwatorzy ocenili w 95% przypadków, zaś jako „złą” lub „bardzo złą” – w 5% przypadków. Poza kwestiami omówionymi wyżej, w swoich uwagach obserwatorzy z kilku lokali wskazywali problem kart „gubionych” przez wyborców, (kart, które w czasie głosowania odnajdywane są np. w kabinach, czy na podłodze lokalu wyborczego). W części lokali karty takie były przez komisję zabezpieczane i dołączane do protokołów (i nie były uwzględniane przy liczeniu głosów), część komisji decydowała się na wrzucenie takiej karty do urny. Choć było to działanie w dobrej wierze (wynikające z przekonania, że realizuje się w ten sposób wolę wyborcy, który jedną z kart zagubił przez nieuwagę) wrzucenie „odnalezionnej” karty do urny traktować jednak należy jako poważny błąd ze strony komisji, której rolą nie jest poprawianie domniemych błędów wyborców; co więcej, praktyka taka mogłaby być wykorzystana przez osoby chcące wybory zafałszować. Na szczęście skala tego zjawiska była ograniczona – w sumie dotyczyła kilku kart w skali całej akcji obserwacyjnej. Odnotowywano problemy z wydawaniem kart (omyłki polegające na wydawaniu niepełnych zestawów kart, zestawów z więcej niż jedną kartą danego typu lub kart nieostemplowanych; także wydawanie brakujących kart wyborcom zgłaszającym taką sytuację już po odejściu od stolika komisji). Wskazywano ponadto na kilka wątpliwych przypadków dopisywania wyborców do spisu (w zdecydowanej sytuacji uzupełnienie spisu o daną osobę odbywało się w sposób niebudzący wątpliwości, z reguły po konsultacji telefonicznej przewodniczącego komisji z Urzędem Gminy lub komisją gminną) Zgłaszano również, że w niektórych komisjach praca przebiegała w składzie poniżej wymaganych 2/3 osób

(w skrajnym przypadku przy stoliku komisji pozostał tylko jeden pracownik). Generalnie, choć na skutek natłoku wyborców w większości lokali były okresy znacznego zamieszania, to w ocenie obserwatorów komisje w różnym stopniu radziły sobie z wynikającymi z tego trudnościami.

⁴ Ze względu na liczebność próby, różnice te nie są istotne statystycznie (nie można wykluczyć, że mają charakter przypadkowy).

⁵ Różnica istotna statystycznie.

Zakończenie głosowania – przekazywanie materiałów między komisjami

Współpraca dwóch komisji

O godzinie 21.00 lokale wyborcze powinny zostać zamknięte – w pojedynczych obserwowanych placówkach nastąpiło to z kilkuminutowym opóźnieniem (wyborcy, którzy weszli przed 21:00, nie skończyli jeszcze głosować); w jednym przypadku – dopiero obserwator zwrócił Komisji uwagę na fakt, że czas głosowania upłynął. W 90% obserwowanych obwodów byli w tym momencie obecni wszyscy członkowie obu komisji – ds. przeprowadzenia głosowania („dzienna”) i ds. ustalenia wyników głosowania („nocna”); w pozostałych sytuacjach obie komisje z zasady działały przynajmniej w 2/3 swoich składów. W jednym przypadku komisja „nocna” podjęła działania dopiero po zakończeniu pracy przez komisję „dzienną” (a czynności, które powinny być wykonywane wspólnie przez obie komisje, w rzeczywistości wykonywała jedynie komisja „dzienna”) – w ocenie obserwatora wynikało to z nieznajomości i złej interpretacji przepisów.

W 39% przypadków obserwatorzy zgłosili, że przekazywanie materiałów wyborczych wiązało się z problemami.

Ich najczęstszym źródłem były niezgodności i niespójności w liczeniu niewykorzystanych kart oraz podpisów na listach wyborców, ale pojawiały się także różnego rodzaju wątpliwości co do procedur, a także podziału pracy między członków obu komisji przy (kolejnych) przeliczeniach kart i podpisów. Skala problemów i poziom nieścisłości były oczywiście różne w różnych przypadkach – od niezgodności na dotyczącej jednej lub kilku kart, do niezgodności na poziomie kilkudziesięciu, a w skrajnym przypadku nawet kilkuset kart do głosowania. Zgłaszane były również sytuacje, gdy komisja „nocna” bez weryfikacji przyjmowała liczby kart i podpisów ustalone przez „dzienną”, a niespójności danych ujawniały się na dalszym etapie pracy. W kilku przypadkach napięcia między przedstawicielami obu komisji doprowadzały do wybuchu otwartych konfliktów i awantur.

Komisja ds. Przeprowadzenia Głosowania zaczęła wywierać presję na Przewodniczącą Komisji ds. Liczenia Głosów oczekując jak najszybszego przyjęcia wszystkich materiałów a szczególnie pozostałych, ostemplowanych już kart. Przewodnicząca Komisji ds. Przeprowadzenia Głosowania liczyła na szybkie sprawdzenie kart ostemplowanych (niewydanych), bez ich samodzielnego przeliczenia przez nową komisję. [miasto na prawach powiatu]

Protokół sporządzony po raz pierwszy zawierał błędne informacje (niezgodność w liczbie pozostałych kart do głosowania). Niezbędne było jego ponowne sporządzenie. Przewodnicząca komisji ds. głosowania domaga się natychmiastowego opuszczenia komisji o godzinie 22:25 (szał i furia). Protokół (jakimś cudem, ponieważ przewodnicząca komisji ds. głosowania zamknęła się w toalecie damskiej) podpisano w pełnych składach o godzinie 23:01. [miasto na prawach powiatu]

Czas poświęcony na przekazanie materiałów

Zgodnie ze sprawozdaniami obserwatorów, **średni czas, poświęcony na przekazanie materiałów między komisjami (a więc czas między 21:00 a godziną podpisania protokołu przekazania materiałów) to 1 godzina i 20 minut.** W 38% przypadków czas ten nie był dłuższy niż godzina, w 32% przekroczył 1,5 godziny, zaś w 13% obserwowanych obwodów przekroczył on 2 godziny (protokół przekazania podpisany został po 23.00). „Rekord” należy do komisji, w której przekazywanie materiałów zakończone zostało po ponad sześciu godzinach (03:15), co wiązało się z wyjątkowo dużą skalą niezgodności przy liczeniu kart i podpisów. W innym przypadku, mimo przekazania protokołu w formie odręcznej o 22:30, dodatkowo o 5 rano ściągano członków komisji „diennej”, aby podpisali protokół wydrukowany z systemu komputerowego.

Ustalanie wyników głosowania – praca Komisji ds. ustalenia wyników głosowania

Elektryzowanie się urny

Aby rozpocząć liczenie głosów, karty do głosowania należy wyjąć z urny. Ponieważ po pierwszych przypadkach wykorzystania przezroczystych urn w wyborach uzupełniających w 2017 roku zgłaszano problemy z elektryzowaniem się plastikowych urn i kart, obserwatorzy proszeni byli o zwrócenie uwagi na to zjawisko. Istotnie, jest ono dość powszechne – **problemy z elektryzowaniem się urny zauważono w 35% lokali, jednak w praktyce nie stwarzało to trudności** i wszystkie karty dawały się wyjąć, tak więc zjawisko to ma znaczenie jedynie we wcześniej omawianym kontekście tajności głosowania.

Karty przykleiły się do dna urny. Przewodnicząca weszła do urny, żeby je wyjąć. [wieś]

Trzeba było wejść do urny po głosy. Urna jest duża, ale sprawia wrażenie delikatnej, wyginała się pod ciężarem kart, nie można było jej podnieść, komisja obawiała się, że się uszkodzi. Przewrócono ją więc na bok i wygarnięto głosy. Po te, które przykleiły się do boków i dna trzeba było wejść do środka. [miasto na prawach powiatu]

Jedna karta została w urnie, czy to był problem, sam nie wiem. Została wyciągnięta i po problemie. [wieś]

Liczenie głosów w grupach

Najpoważniejszy zarzut do pracy „komisji nocnych” dotyczy nieprzestrzegania zasady wspólnego działania całej komisji. **W aż 33% obserwowanych obwodów komisje liczyły głosy w zespołach, a nawet dzieliły się pracą tak, że liczeniem poszczególnych kategorii głosów zajmowały się pojedyncze osoby.** W poszczególnych komisjach praca takich zespołów w różnym stopniu była weryfikowana i nadzorowana: od pracy przy wspólnym stole i z wzajemną weryfikacją wyników (co już niewiele się różni od wspólnej pracy całej komisji) aż do sytuacji, gdy poszczególne zespoły lub wręcz pojedyncze osoby pracowały osobno (nawet w oddzielnych pomieszczeniach), a ich wyniki zliczania nie były weryfikowane. Generalnie metody pracy komisji była bardzo zróżnicowane.

Początkowo komisja działała razem, karty przechodziły z rąk do rąk każdej osoby z komisji; po kilku godzinach, w celu przyspieszenia liczenia głosów, komisja podzieliła się na 2 zespoły. [miasto na prawach powiatu]

Przewodnicząca wspomniała o konieczności wspólnej pracy jako cała komisja, ale ostatecznie praktyka spowodowała, że wszyscy indywidualnie podzielili się na małe grupki. Doszło do tego że niektórzy członkowie z własnej inicjatywy – bez konsultacji z przewodniczącą (młoda, około 20 letnia dziewczyna) – brali sobie pakiety kart z wyborów które chcieli liczyć i samodzielnie, na osobnym stole segregowali i liczyli karty. Komisja zaczęła od segregowania i liczenia kart do sejmiku, ale szybko część z jej członków przeniosła się na inny stół gdzie liczono karty na prezydenta. Przy stole z kartami sejmikowymi pozostały 2-3 osoby które własną metodą kontynuowały liczenie. [miasto na prawach powiatu]

Komisja przeglądała, segregowała i liczyła karty w podgrupach, na etapie liczenia komplety kart poszczególnych kategorii krążyły pomiędzy dwuosobowymi zespołami, które wzajemnie sprawdzały rachunki oraz poprawność sortowania kart. [miasto]

Pieczenie na kartach sprawdzano w grupach (każdy złapał część kart i oglądał). Nie było odgórnego podziału na grupy, ale członkowie samoistnie dzielili się na podgrupy licząc karty - jeden liczył, sąsiedzi patrzyli i sprawdzali poprawność tego liczenia. Najczęściej (ale nie zawsze) karty liczyła jeszcze jedna ekipa nie zawsze sprawdzając co liczą (czy to głos rzeczywiście poprawny i oddany na danego kandydata). Karty z głosami nieważnymi oglądało zawsze kilka osób - im większe wątpliwości (np. czy jest przecięcie linii i czy w obrębie kratki) tym więcej członków przyglądało się tym głosom. [wieś]

Na ogół komisja pracowała w całości, czasem jednak część kończyła jakąś jedną czynność (np. liczenie posortowanych kart do sejmiku z głosami oddanymi na komitety, które otrzymały niewiele głosów) a reszta podejmowała nowe zadanie.

Z komisji wydzieliły się: podgrupa jednoosobowa oraz zespoły przeliczające karty na oddalonych krańcach stołu. Po zwróceniu uwagi komisja skupiła się. [wieś]

Problemy z oceną ważności głosu

W większości (55%) komisji nie odnotowano problemów z interpretacją ważności głosu. Sytuacje dyskusyjne czy wątpliwe miały miejsce w pozostałych 45% komisji, zwykle jednak dotyczyły pojedynczych kart do głosowania; w niespełna 10% lokali budzących wątpliwości kart było po więcej niż pięć (licząc wybory do wszystkich organów łącznie). Z opisów obserwatorów wynika, że w przypadku 10% komisji wątpliwości wynikały z niedostatecznego wykształcenia członków komisji (dotyczy to głównie wątpliwości co do ważności głosu, gdy postawiono „x” przy nazwiskach dwóch kandydatów z jednej listy). W pozostałych sytuacjach trudności dotyczyły na ogół ustalenia stanu faktycznego: typowym problemem było np. to, czy w danym przypadku linie tworzące krzyżyk przecinały się jeszcze wewnątrz kratki (głos ważny), czy poza kratką (głos nieważny), bądź też czy w ogóle dany znak można zakwalifikować jako „przecinające się linie”. Należy zaznaczyć, że większość z tych problemów wystąpiłaby zarówno na gruncie zasad obowiązujących w stanie prawnym sprzed styczniowej nowelizacji Kodeksu Wyborczego (definicja znaku „x” jako „dwie przecinające się linie” oraz obligatoryjna nieważność głosu w przypadku jakichkolwiek innych znaków wewnątrz kratki), jak w stanie po nowelizacji (krzyżyk jako „co najmniej dwie przecinające się linie”; dopiski wewnątrz kratki bez wpływu na ważność głosu). Jedynie w kilku komisjach odnotowano problemy związane z oceną ważności głosu, który w warunkach dawnych rozwiązań prawnych byłby jednoznacznie nieważny (kwestia tego, czy zamazanie kratki jest „krzyżykiem”, czy „dopiskiem”, dopiski na karcie; krzyżyk oraz inne znaki w innych kratkach).

Poważna różnica zdań, czy można zaliczyć postawienie na tej samej liście dwóch krzyżyków lub krzyżyka i zaczerwienie jako głos ważny i który z tych dwóch jest ważny, jeśli zaczerwienie nie było całkowite ale było kilkoma poziomymi kreskami przecinającymi się ze skośną. [wieś]

Czy doszło do przecięcia linii, czy przecięcie w obrębie kratki [wieś]

Znak składający się z jednej linii (pętla ze skrzyżowanymi końcami); został zinterpretowany jako ważny [miasto na prawach powiatu]

Na karcie wszystkie kratki zamazane poza kratką w której był znak X [miasto na prawach powiatu]

Zmęczenie członków komisji skutkowało tym, że nie chcieli/nie mogli już wyteżać wzroku i nie potrafili z przekonaniem określić, czy linia jest ciągła, czy nie. Pośpiech w pracach komisji skutkowało niewłaściwym zaklasyfikowaniem głosów gdy „x” był jedną krzywą; w szczególności komisja na początku nie przykładała do tego dostatecznej uwagi. Ponieważ to były pierwsze wybory, których wyniki komisja ustalała, dopiero ucierała swoje zrozumienie tego co jest ważnym znakiem „x” i była wtedy skłonna odstąpić od literalnego rozumienia definicji znaku „x” ze względu na jej „nieżyciowość”. [miasto na prawach powiatu]

W komisjach, które napotkały na trudności w interpretacji głosu, z reguły decyzje były podejmowane przez głosowanie lub poprzez konsensus całej komisji (74% przypadków), w pozostałych sytuacjach decydował przewodniczący lub przewodniczący wspólnie z zastępcą (17%), bądź też decyzja była podejmowana w ramach „podzespołu”, bez konsultacji z resztą członków komisji.

Decydował arbitralnie przewodniczący, nie pytając innych członków o zdanie. Sam dodawał ważne według niego głosy do stosu ważnych kart. [miasto na prawach powiatu]

Decydował wspólnie głos wiceprzewodniczącego i przewodniczącego. [wieś]

Jeden z członków komisji pokazywał głos innym, przeważnie nie była to przewodnicząca, po wymianie paru zdań zapadało porozumienie co do ważności, nieważności głosu; nie wszyscy członkowie komisji się wypowiadali, gdyż byli zajęci segregowaniem poszczególnych, liczonych przez siebie indywidualnie stosów kart. [miasto na prawach powiatu]

Nie było głosowania z reguły głos oglądało kilka osób i stwierdzało poprawność lub jej brak. W jednym przypadku była większa wątpliwość, więc obejrżeli wszyscy lub prawie wszyscy i przewodniczący lub wiceprzewodniczący po tych konsultacjach podjęli decyzję. [wieś]

Archiwizacja kart

Po zliczeniu, karty powinny zostać przygotowane do archiwizacji, przy czym **oddzielnie należy spakować: karty przedarte, karty nieważne, karty ważne w podziale na głosy ważne i nieważne oraz rodzaje wyborów, listy komitetów i kandydatów. Zgodnie z tą zasadą postąpiono w 85% komisji**, w pozostałych przypadkach w różnym stopniu odchodzono od wymogów (od pakowania kart do tej samej paczki, ale podzielonych na typy przekładkami co w praktyce daje ten sam efekt, co pakowanie w osobne paczki, aż do przypadku spakowania wszystkich kart luzem do dwóch worków).

Źródłem trudności przy przygotowywaniu kart do archiwizacji w wielu przypadkach by brak odpowiednich materiałów. Warto przypomnieć, że kwestia zapewnienia komisjom obwodowym odpowiednich pudeł, segregatorów itp. była już przedmiotem rekomendacji Zespołu Ekspertów Fundacji Batorego sformułowanych po badaniu kart z głosowania w wyborach w 2014 roku. Rekomendacja ta pozostaje w pełni aktualna: komisje powinny być wyposażane nie tylko w papier pakowy czy mazaki do opisywania paczek (zresztą i jednego i drugiego czasami brakowało), ale też w wystandaryzowane opakowania (koperty, kartony), które umożliwiłyby sprawne spakowanie, oznaczenie i zabezpieczenie materiałów po wyborach, tak, by w razie późniejszej potrzeby (np. rozpatrywania protestu wyborczego) była możliwa ich ponowna analiza, bez ryzyka, że część kart zaginęła lub została zniszczona po wyborach.

Wypełnianie protokołów i zakończenie pracy. Wielkość komisji a czas jej pracy

Problemy z wypełnianiem protokołów odnotowali obserwatorzy w 37% komisji. Dotyczyły one przede wszystkim niespójności podawanych w protokole liczb (najczęściej niezgodność liczby kart wydanych z liczbą głosów na poszczególne listy i kandydatów), co częstokroć wiązało się z koniecznością ponownego przeliczenia kart. W niektórych sytuacjach źródłem problemów było także nienajlepsze opanowanie procedur (np. mylenie „kart nieważnych” i „głosów nieważnych”). Odnotowano nawet dwa przypadki, gdy komisja przynajmniej rozważała „pójście na skróty” i skorygowanie którejś z liczb w protokole tak, by zapewnić jego spójność, bez sprawdzania, która z wpisanych liczb była nieprawidłowa.

Pojawił się problem w liczeniu ważnych głosów do Sejmiku. Było o dwa głosy więcej niż kart do głosowania. Poproszono mnie, abym odszedł od stołu, bo dekoncentruję Komisję. Z oddalenia usłyszałem ustalenia jak rozwiązać ten problem bez ponownego liczenia kart. Co się stało nie wiem. Pani Przewodnicząca, a zwłaszcza jedna Pani z Komisji były w tym momencie bardzo „zasadnicze”. Ponadto zadawano mi pytania po co robię zdjęcia i czemu to ma służyć. Wyjaśniłem, że chodzi głównie o zorientowanie się, jak sprawdza się nowy system liczenia głosów. [wieś]

Nie zgadzała się liczba kart, które zostały niewykorzystane. W protokole odnotowywano, że poprzednia Komisja źle policzyła karty wyborcze przed otwarciem lokalu wyborczego. [wieś]

Członkowie komisji mieli problem z określeniem przyczyny niezgodności w liczbie kart, bo niezgodność ta była wynikiem pracy komisji ds. przeprowadzenia głosowania. Członkowie komisji ds. ustalania wyników głosowania nie wiedzieli, na którym etapie został popełniony błąd, unikali również komentarzy obciążających jednoznacznie osoby wchodzące w skład komisji ds. przeprowadzenia głosowania. [miasto na prawach powiatu]

Niezrozumienie pytań, a przez to wstawianie w odpowiedzi nieprawidłowych danych liczbowych odnośnie liczby pobranych kart, kart ważnych, nieważnych, głosów ważnych, nieważnych, rodzajów nieważnych głosów (jak interpretować przekreślenie dwóch kandydatów). W efekcie wszystkie protokoły były wielokrotnie poprawiane i kreślone, a członkowie komisji wciąż od nowa zliczali głosy w różnych konfiguracjach, żeby odpowiedzieć na pytania w protokole. [wieś]

Niezgodność w ilości kart z danymi przekazanymi przez komisję dzienną - po kilkukrotnym liczeniu odkryto, że karta "nadmiarowa" jest bez pieczętki komisji dziennej. [wieś]

W związku z niewłaściwą klasyfikacją kart/głosów ważnych/nieważnych, nastąpiły kilkukrotne próby wprowadzania danych z protokołu do systemu informatycznego. [miasto]

Obserwatorzy odnotowywali również przypadki trudności z wprowadzaniem protokołów do systemu informatycznego wynikające z czysto technicznych względów (ok. 8% komisji), związane z awariami lub małą wydajnością posiadanego sprzętu, problemami z łączami internetowymi, ograniczeniem dostępu do wsparcia informatycznego (jeden informatyk obsługujący kilka komisji), kłopotami z zalogowaniem się i małą wydajnością serwera.

Raz po wprowadzeniu system się zawiesił i odrzucił. Z jakichś powodów system nie chciał przyjąć informacji, że w urnie znajdowało się więcej kart do głosowania niż wydano i to była karta nieważna, gdyż pochodziła z komisji obok, czyli Nr 10. W przypadku karty na prezydenta przeszło przez system, a w przypadku sejmiku i Rady Miasta był problem. Bardzo to wydłużyło pracę komisji, gdyż w Urzędzie Miasta nikt nie odbierał telefonów. W końcu udało się dodzwonić. Informatyk otrzymał informację, że pomimo zakreślenia błędów ma przejść dalej stosując adnotację. [miasto na prawach powiatu]

Problemy z uruchomieniem formularzy do wprowadzania protokołów, konieczna okazała się zmiana stanowiska komputerowego. Protokoły do systemu WOW wprowadzano od godz. 1:50 do 3:20. [miasto na prawach powiatu]

Zgodnie z zapisami z protokołów obserwacji 50% komisji zakończyło pracę do godziny 5:50 rano w poniedziałek. 20% „najszybszych” komisji zdążyło wykonać zadania przed 3:50, jednak 20% komisji pracowało jeszcze o godzinie 8.00 rano. „Najszybsza” komisja zakończyła pracę o godzinie 0:20, tyle że działała ona w małym wiejskim obwodzie (233 oddane głosy), a jej skład liczył dziewięć osób. Mała liczba wyborców nie dawała jednak gwarancji szybkiego skończenia pracy – wśród obserwowanych obwodów był również taki, w którym głosy 144 wyborców liczone przez ponad 8 godzin.

Nie da się natomiast określić najpóźniejszego czasu zakończenia, gdyż w części przypadków obserwatorzy musieli zakończyć obserwację przed końcem pracy komisji; najpóźniejsza odnotowana godzina to 17:15 w poniedziałek.

Czas liczenia głosów zależał od wielkości obwodu oraz od liczebności komisji. Należy przy tym zaznaczyć, że o ile komisje wiejskie (a więc częściej działające w małych obwodach) w zdecydowanej większości (89%) pracowały w składach liczących siedem–dziewięć osób, a jedynie w 11% – od pięciu do sześciu osób, o tyle w miastach komisje małe (pięć–sześć osób) stanowiły już 36%⁶. Jeśli patrzymy przez pryzmat wielkości obwodu, to okazuje się, że paradoksalnie **im większy obwód, tym większa szansa, że komisja będzie pracowała w małym licznym składzie: w obwodach największych (powyżej 1500 uprawnionych) małe komisje (pięć–sześć osób) stanowiły 33%**; w obwodach od 750 do 1500 wyborców – 27%, podczas gdy w niedużych obwodach (do 750 uprawnionych) niewielkie komisje stanowiły tylko 10% przypadków.

W największych obwodach (powyżej 1500 uprawnionych) różnica w przeciętnym czasie pracy komisji⁷ małych i dużych wynosiła 48 minut (50% komisji dużych skończyło pracę do godziny 7:12, zaś 50% komisji małych – do 8:00); dla obwodów średniej wielkości (750–1500 uprawnionych) różnica ta wynosiła 1 godzinę 10 minut (komisje duże kończyły przeciętnie o 6:40, zaś małe o 5:30). Duże komisje w małych obwodach (do 750 uprawnionych) kończyły pracę przeciętnie o godzinie 3:40, o ponad półtorej godziny wcześniej niż komisje małe z niewielkich obwodów (5:15; należy jednak zaznaczyć, że małych komisji w tej kategorii obserwowanych obwodów było zaledwie kilka).

Ogólna ocena pracy komisji ds. ustalenia wyników głosowania

W ocenie obserwatorów 88% komisji pracowało na tym etapie „dobrze” lub „bardzo dobrze”, zaś 12% komisji „źle” lub „bardzo źle”. Wśród innych komentarzy obserwatorów, poza kwestiami poruszonymi wyżej, należy dodać sporadyczne zastrzeżenia do sposobu zabezpieczania materiałów (np. niewypełnionych kart) oraz uwagi dotyczące sprawności przewodniczących komisji, którzy nie zawsze potrafili zorganizować ich pracę, a niekiedy nie znali dobrze procedur.

Komisja wykonywała swoje obowiązki bardzo rzetelnie, choć nie miała pełnej wiedzy co do procedur. [miasto na prawach powiatu]

Komisja licząca głosy sprawna, jednak z mniejszym doświadczeniem i przewodniczącym komisji, który bardzo się gubił, o wszystko pytał po kilka razy innych członków. Słabo organizował pracę, przez co czas pracy komisji bardzo się wydłużył. Miał opory, czy może wydać końcowe protokoły. Ostatecznie z-ca przewodniczącego podjęła taką decyzję i wydała wszystko. [miasto na prawach powiatu]

Obserwowana Komisja sprawiała wrażenie nie do końca poinformowanej/wyszkolonej. Jej działanie na początku liczenia było dość chaotyczne, później Komisja „dotarła się”. [wieś]

Relacje między obserwatorami a członkami komisji

Generalnie, **relacje między komisjami a obserwatorami układały się w pełni poprawnie.**

Komisje początkowo lekko zaskoczone obecnością obserwatorów, bardzo szybko to zaakceptowały. Jak przyznawali członkowie obu komisji, nasza obecność mobilizowała ich do dokładniejszej pracy. [miasto na prawach powiatu]

⁶ Wielkość komisji wg danych PKW. W kilku przypadkach rzeczywista liczba członków komisji okazała się – wedle relacji obserwatorów – mniejsza z powodu rezygnacji powołanego członka komisji przed dniem wyborów lub jego nieobecności. Podane liczby dotyczą komisji ds. ustalenia wyników głosowania.

⁷ Jako miarę przeciętnego czasu pracy komisji traktujemy medianę, a więc czas, poniżej i powyżej którego lokuje się po 50% komisji.

Bardzo rzadkie były przypadki utrudniania przez komisję pracy obserwatorów. Jedyne trzy takie sytuacje zgłoszono na etapie przygotowania do głosowania (przed otwarciem lokalu). Wszystkie one wiązały się z niezajomością przepisów dotyczących uprawnień obserwatorów; w każdym przypadku sprawę udało się wyjaśnić i rozpoczęto obserwację.

Na etapie głosowania jeden z obserwatorów zaznaczył, że miejsce wyznaczone dla niego nie pozwalało swobodnie obserwować wydawania kart; był to jedyny zgłoszony dla tego okresu obserwacji problem.

Najwięcej, bo osiem przypadków utrudnień zanotowano na etapie liczenia głosów. W dwóch sytuacjach problemy miały raczej charakter obiektywny (warunki lokalowe, niedostateczne wyposażenie); w czterech – próbowano zabronić nagrywania lub fotografowania (w co najmniej dwóch lokalach po wykazaniu przez obserwatora, że ma takie prawo, wycofano się z obiektywności); pozostałe uwagi dotyczyły raczej ogólnej atmosfery współpracy. Jedyne w dwóch spośród ośmiu powyższych przypadków można mówić o poważnym napięciu między obserwatorem a członkami komisji. Z drugiej strony, także w komentarzach obserwatorów, którzy zasadniczo nie zgłaszali, by ich praca była utrudniana, pojawiały się sygnały o momentach, w których jakiś element napięcia się pojawiał (głównie w czasie liczenia głosów, gdy coś komisji szło „nie tak”).

Znacząca część obserwatorów zgłaszała uwagi bezpośrednio do komisji: na etapie przygotowania głosowania obserwatorzy sygnalizowali swoje spostrzeżenia 21% komisji, w czasie głosowania – 38%, zaś w czasie liczenia głosów – 24%. Uwagi dotyczyły najczęściej przestrzegania szczegółowych procedur i z reguły spotykały się z pozytywną reakcją komisji.

Należy zaznaczyć, że fakt zgłaszania komisji uwag wpływa na wyniki obserwacji – gdyby nie obserwatorzy, dochodziłoby do większej liczby naruszeń procedur. Ze względów metodologicznych najbardziej pożądanym byłoby, aby obserwatorzy w ogóle uwag komisji nie zgłaszali i tym samym nie ingerowali w obserwowany proces, a jedynie odnotowywali wszelkie uchybienia. Akcja obserwacyjna ma jednak nie tylko charakter badawczo-naukowy: jest również – jeśli nie przede wszystkim – akcją obywatelską i należy uszanować taki jej charakter, nawet jeśli w jakimś zakresie ogranicza on jej „doskonałość metodologiczną”.

Podsumowanie

W swoich komentarzach **większość obserwatorów docenia wysiłek i zaangażowanie członków komisji**. Zdecydowana przewaga pozytywnych ocen pracy komisji – pomimo wielu zauważanych błędów i problemów – wynika ze świadomości trudnych warunków pracy (takich jak wielkość lokalu i jego standard, natłok wyborców przy małej liczebności komisji), zmęczenia członków komisji ciężką i bardzo długą pracą, a częściowo również z uznania, że nie można do końca obarczać członków komisji winą za ich czasem zbyt słabe przygotowanie merytoryczne. Obserwatorzy doceniali przyjazne przyjęcie ze strony członków i przewodniczących komisji, których pracę mieli przecież kontrolować. Jednocześnie, obserwatorzy dostrzegali wiele nieprawidłowości – częściej drobnych, czasem jednak poważnych; wiele z nich występowało sporadycznie lub w pojedynczych komisjach, ale pewne problemy dotyczyły znacznej ich części.

Jaki jest ogólny obraz przebiegu głosowania w dniu 21 października 2018 roku oraz – trwającego przez kolejną noc, a często również poranek 22 października – procesu liczenia głosów? Czy w ogóle można pisać o „ogólnym obrazie”, gdy chodzi o przebieg działań w ponad dwustu różnych obserwowanych Obwodowych Komisjach Wyborczych ds. przeprowadzenia głosowania i kolejnych dwustu kilkudziesięciu Komisjach ds. ustalenia wyników? Nawet często obserwowane problemy nie dotyczą wszystkich – bez wyjątku – komisji; z drugiej strony pewne zjawiska wymagają uwagi także wtedy, gdy zdarzają się względnie rzadko; dotyczy to zwłaszcza poważniejszych nieprawidłowości. Jeśli więc dalej będziemy pisali np. o problemach wynikających z niedostatecznego przeszkolenia członków komisji, to nie wyklucza to faktu, że w wielu komisjach wszystkie decyzje podejmowane były kompetentnie i w pełnej zgodzie z przepisami; podobnie, gdy piszemy o problemach lokalowych (czy ogólniej – związanych z logistyką i wyposażeniem komisji), to nie oznacza to, że w jakiejś części lokali wyborczych kwestie te nie zostały rozwiązane wzorowo: tak jednak powinno być nie w części, ani nawet nie w większości, lecz wszędzie.

Impulsem do podjęcia szeroko zakrojonej akcji obserwacyjnej były wątpliwości związane ze zmianami Kodeksu wyborczego uchwalonymi na przełomie 2017 i 2018 roku. Dlatego w podsumowaniu wyników obserwacji szczególną uwagę zwracamy na konsekwencje tych z nowowprowadzonych rozwiązań, które dotyczyły bezpośrednio „dnia wyborów”. Są to m.in. kwestie związane z wprowadzeniem osobnych komisji „dziennych” i „nocnych”, nowej definicji „znaku x” oraz zasady naboru członków komisji poprzez rekomendacje partii i komitetów wyborczych. Z kolei problemy wynikające z warunków techniczno-lokalowych nie są bezpośrednio związane z ostatnimi zmianami Kodeksu wyborczego, jednak dotyczą spraw zależnych od administracji i urzędników wyborczych, których pozycja i sposób powoływania zmieniły się znacząco.

Komisje: lepiej więcej czy lepiej ?

Gdy ustawodawca wprowadził do Kodeksu wyborczego instytucję osobnych komisji ds. przeprowadzania głosowania i ds. ustalenia wyników, komentatorzy – w tym członkowie Zespołu Ekspertów Programu Masz Głos, Masz Wybór Fundacji Batorego – zwracali uwagę na związane z tym dwa ryzyka. Po pierwsze, chodziło o możliwe trudności w obsadzie komisji w sytuacji, gdy do obsługi wyborów potrzeba dwukrotnie większej niż uprzednio liczby ludzi. Po drugie, zgłaszano zagrożenie związane z niejasnym podziałem odpowiedzialności za błędy w procesie przeprowadzania głosowania, a co za tym idzie – przewidywano potencjalne konflikty między komisjami mogące paraliżować ich pracę. I jedno, i drugie obawy okazały się przynajmniej w pewnym stopniu zasadne.

Choć formalnie rzecz biorąc wszystkie komisje udało się obsadzić, to **znaczna ich część działała w składzie minimalnym (pięcioosobowym)**. Zgodnie z danymi PKW⁸, w skali kraju w składzie pięcioosobowym pracowało 13,6%, a w sześciuosobowym 12,6% komisji „nocnych” oraz odpowiednio 7,5% i 11,7% „dziennych”. Gdyby dotyczyło to komisji działających w najmniejszych obwodach, w których obie mają najmniej pracy, nie stanowiłoby to zapewne problemu – jednak liczebność komisji nie zależała od wielkości obwodu, ale od dostępności osób chętnych do bycia ich członkami. W efekcie o ile na wsi dominowały komisje duże, o tyle w większych miastach (miasta na prawach powiatu) pięcioosobowe komisje stanowiły już 43,7%, zaś sześciuosobowe 21,7% komisji nocnych oraz odpowiednio 22,2% i 15,2% komisji „dziennych”. W samej Warszawie komisje pięcioosobowe stanowiły 69,7%, zaś sześciuosobowe 21,2% komisji „nocnych” oraz odpowiednio 52,9% i 23,8% komisji „dziennych”. Biorąc pod uwagę fakt, że na wsi dominują obwody małe, zaś w miastach – zwłaszcza dużych – obwody większe, doprowadziło to do paradoksalnej sytuacji, gdy małe obwody były z reguły obsługiwane przez komisje w maksymalnym składzie, podczas gdy obwody duże – często przez komisje liczące pięć lub sześć osób.

Związek między wielkością komisji ds. ustalenia wyników głosowania, wielkością obwodu a czasem pracy komisji został omówiony w części szczegółowej raportu. W przypadku komisji ds. przeprowadzenia głosowania, działanie w minimalnym składzie zasadniczo utrudnia przeliczenie i opieczętowanie kart przed rozpoczęciem głosowania, zapewnienie stałej obecności „strażnika urny” (kolejny nowy wymóg znowelizowanego Kodeksu wyborczego – sam w sobie zapewne sensowny, ale jak widać, nie w pełni realizowalny w stworzonych przez tę samą nowelizację warunkach), sprawne wydawanie kart w chwili większego natłoku wyborców itp. Warto sobie uświadomić, że w przypadku komisji pięcioosobowej, jeśli jeden z jej członków opuści czasowo lokal (np. żeby pójść zagłosować we swoim lokalu wyborczym), to – formalnie rzecz biorąc – żaden z pozostałych nie może ani na chwilę opuścić miejsca głosowania (np. żeby pójść do toalety), bo zostałoby w nim tylko trzech członków komisji, a więc mniej niż 2/3 jej składu. Nie jest to zresztą problem wyłącznie formalny: sytuacja, gdy w lokalu wyborczym zostałoby tylko trzech członków komisji po prostu byłaby obiektywnie niewłaściwa i niebezpieczna, bo również sami członkowie delegowani przez różne komitety wyborcze – cały czas powinni sobie „patrzeć na ręce”.

O ile deficyt w obsadzie liczebnej komisji – do czego niewątpliwie przyczyniła się konieczność powołania ich zdwojonej liczby – dotyczył przede wszystkim dużych miast, o tyle **problemem był również deficyt kompetentnych członków i przewodniczących komisji**, dotykający również obszarów, na których dominowały komisje duże. Kwestia ta jest oczywiście znacznie mniej wymierna, ale w wielu przypadkach obserwatorzy zwracali uwagę na niedociągnięcia wynikające ze złej organizacji pracy lub nieznamomości przepisów, problemy, które w poszczególnych przypadkach prowadziły do przeciągania się pracy komisji nawet tam, gdzie warunki obiektywne sprzyjałyby szybkiemu jej zakończeniu. Również w tych sytuacjach można założyć, że ograniczenie się do jednej komisji dawałoby szansę na przeprowadzenie jakiegokolwiek selekcji kandydatów na członków ze względu na ich kompetencje⁹.

Jeśli chodzi o współpracę między komisjami, podział kompetencji i odpowiedzialności oraz wynikające z nich ewentualne tarcia i konflikty, to wyniki obserwacji potwierdzają, że do takich sytuacji w pewnej części obwodów istotnie dochodzi, ale w większości lokali wyborczych przekazanie materiałów i współpraca obu komisji przebiegały względnie sprawnie. Jeśli jednak czas ten przekraczał dwie godziny – a tak było w kilkunastu procentach przypadków – świadczy to już o poważniejszych problemach. Z drugiej strony, trudności w przekazaniu materiałów wyborczych wynikają często z błędów w liczeniu kart lub podpisów wyborców, które odbiłyby się również na czasie pracy pojedynczej komisji.

Nie ma zatem wątpliwości, że system dwóch komisji jest kosztowny – nie tylko w sensie zwiększenia kosztu wyborów wyrażonego w złotówkach. Czy przynosi on również korzyści? Z pewnością w tym systemie pojedyncza osoba nie jest tak bardzo obciążona pracą, jak w modelu z jedną komisją, a więc również zmęczenie, znużenie i zagrożenie dekoncentracją rzeczywiście wydaje się mniejsze. Czy generalnie sprawniejsza, większa, nietracząca czasu na „nadmiarowe” czynności związane z przekazywaniem materiałów, nieobciążona związanymi z tym napięciami emocjonalnymi, ale bardziej zmęczona i znużona jedna komisja poradziłaby sobie z przeprowadzeniem całości czynności lepiej niż dwie komisje – tego ocenić się nie da. Można się jednak spodziewać, że w części obwodów lepsze byłoby rozwiązanie z pojedynczą komisją, a w części – z dwiema. Warto mieć przy tym świadomość, że problemy związane z działaniem dwóch komisji będą miały podobną skalę przy wszystkich typach wyborów, natomiast korzyści z funkcjonowania „podwójnych” komisji przy wyborach europejskich, parlamentarnych czy prezydenckich okażą się mniejsze niż przy wyborach samorządowych, które dla członków komisji wyborczych są zdecydowanie najbardziej obciążające pracą. Jeśli wyważy się wszystkie argumenty, można stwierdzić, że **właściwszym rozwiązaniem będzie powrót do systemu z jedną komisją. Należy jednak zadbać o to, by była ona wystarczająco liczna i przygotowana do swoich zadań**, co pozwoli zarówno na lepsze gospodarowanie siłami poszczególnych osób, jak i na ograniczenie strat sił oraz czasu na ciągłe poprawianie błędów i pomyłek, których dzięki lepszemu szkoleniu i organizacji pracy można by uniknąć.

⁸ Obliczenia własne na podstawie danych o składzie komisji pobranych ze strony PKW (https://wybory2018.pkw.gov.pl/stat/pl/csv/sklad_okw.zip). Jak wskazywali obserwatorzy, w niektórych przypadkach komisje działały w mniejszym składzie ze względu na rezygnację „w ostatniej chwili” lub stałą nieobecność któregoś z członków komisji.

⁹ Sprawę komplikuje oczywiście zasada, że członków komisji powołuje się spośród osób delegowanych przez komitety wyborcze – można jednak założyć, że również komitety mając większy wybór delegowały by osoby potencjalnie sprawniejsze organizacyjnie.

Warunki pracy komisji

Niezależnie od tego, jak liczne były komisje, na efektywność ich pracy, a także na zapewnienie tajności wyborów, bezpieczeństwa materiałów wyborczych i sprawnej obsługi wyborców olbrzymi wpływ miały warunki techniczno-lokalowe, w jakich działały punkty głosowania. Tłok i **niedomiar miejsc do wypełniania kart do głosowania stanowiły zjawiska powszechne, dotyczące ponad 3/4, a w miastach – 5/6 obserwowanych lokali**. Natężenie tych zjawisk było oczywiście różne, ale w części lokali – jak wynika z komentarzy obserwatorów – okazało się na tyle duże, że prowadziło do chaosu, braku możliwości tajnego głosowania, a nawet do sytuacji, gdy członkowie komisji mieli trudności z upilnowaniem niewydanych jeszcze kart do głosowania.

W skali kraju są zapewne liczne miejscowości, gdzie znalezienie dobrego lokalu na punkt wyborczy nie jest łatwe, ale w wielu przypadkach niezapewnienie odpowiednich warunków dla komisji i wyborców wynikało wyłącznie z braku wyobraźni i staranności. Ponad połowa ogółu lokali wyborczych (a w miastach, gdzie problemy z tłokiem były największe, ponad 2/3) mieści się w placówkach oświatowych, czyli w budynkach, w których do dyspozycji są duże pomieszczenia (oprócz samych klas – sale gimnastyczne, stołówki), a stoliki i krzesła dostępne są w dowolnej liczbie. Jeśli zatem w takich placówkach na lokal wyborczy wyznaczano – zamiast dużego pomieszczenia – niewielką salkę lub wygradzono małą część korytarza, a wyborcy musieli wypełniać karty nie na stolikach z krzesłami, nawet nie na parapetach, ale na drzwiach czy ścianach, to nie jest to kwestia obiektywnych trudności, tylko zaniedbania. Nie może być przy tym usprawiedliwieniem zaskoczenie większą niż w poprzednich wyborach frekwencją. Podobnie należało przewidzieć, że do wygodnego wypełnienia karty-płachty (której wprowadzenie, skądinąd, było pełnym sukcesem – co pokazuje radykalny spadek liczby głosów nieważnych) wyborca będzie potrzebował więcej miejsca na stoliku niż w przypadku używanych wcześniej kart-książeczek. Zarzutu tego oczywiście nie kierujemy do woźnych czy innych pracowników (i kierowników) wspomnianych placówek, którzy zapewne w większości przypadków włożyli najwięcej pracy w samo fizyczne przygotowanie lokali, ani do przewodniczących albo członków komisji obwodowych – **zadbanie o to, żeby te osoby wiedziały, jak mają wyglądać i być wyposażone lokale, a także o to, żeby potrzebne wyposażenie było dostępne, to zadanie administracji wyborczej**, od której należy wymagać profesjonalizmu (czego akurat nie możemy żądać od członków komisji obwodowych). Czy „nowa” administracja wypełniła je gorzej, niż zrobiłaby to „stara” – tego nie wiemy, ale w wielu przypadkach nie wywiązała się dobrze z powierzonego zadania.

Krzyżyki, dopiski, spory o ważność głosu

Nowa definicja „krzyżyka”, a także wprowadzenie zasady, że na ważność głosu nie mają wpływu dopiski także wtedy, gdy znajdują się w obrębie krątek, była kolejnym przedmiotem bardzo ostrej krytyki: rozwiązanie takie może znacznie pogłębić spory co do klasyfikacji poszczególnych kart do głosowania (gdzie kończy się „dopisek”, za zaczyna krzyżyk? czy kratka jest zamazana równomiernie – dopisek – czy też pokryta „wieloma przecinającymi się liniami” – krzyżyk?). Raporty obserwatorów potwierdzają to, czego można się było spodziewać, jeśli znało się wyniki realizowanego przez Zespół Ekspertów Fundacji Batorego badania kart wyborczych z 2014 roku¹⁰: karty do głosowania, których ważność budziłaby wątpliwości w świetle zarówno starych, jak i nowych przepisów, zdarzają się po prostu bardzo rzadko. Nowe rozwiązania kodeksowe okazały się kompletnie niepotrzebne, ale dzięki temu, że niepotrzebne, również względnie nieszkodliwe. Nie zmienia to skądinąd oceny, że **należałoby z nich zrezygnować**, chociażby dlatego, że mogą stać się środkiem do celowej destabilizacji systemu wyborczego (chodzi o możliwość zorganizowanej prowokacji, polegającej na skłonieniu większej grupy głosujących do oddania „niejednoznacznych” głosów). To, że do tej pory żadne wewnętrzne ani zewnętrzne siły takich działań nie podejmowały, nie oznacza, że nie ma takiego ryzyka w przyszłości.

(A)polityczne składy komisji

Zgodnie ze znowelizowanymi przepisami Kodeksu Wyborczego, w wyborach 2018 Obwodowe Komisje Wyborcze powoływane były spośród kandydatów zgłaszanych przez komitety wyborców i partie polityczne. Proces powoływania składów komisji, podobnie jak ocena działania komisji wyższych stopni i nowych komisarzy oraz urzędników wyborczych powinny być przedmiotami osobnych analiz. Jedno z pytań, na które należałoby odpowiedzieć, powinno dotyczyć tego, jak nowe zasady powoływania komisji obwodowych wpłynęły na ich wielkość – a więc czy partie i komitety były skuteczniejszymi „dostarczycielami” osób chętnych do pracy w komisjach niż mechanizmy funkcjonujące dawniej. Na podstawie naszych obserwacji możemy jedynie oceniać, czy „polityczne” pochodzenie składów komisji obwodowych miało widoczny wpływ na ich funkcjonowanie.

W tej kwestii wyniki obserwacji są zdecydowanie budujące: **poza pojedynczymi przypadkami nie zgłaszano sytuacji, by członkowie komisji podejmowali jakiegokolwiek działania motywowane politycznie albo by między członkami komisji czy między komisją a obserwatorami dochodziło do sporów na tle poglądów politycznych** – choć z uwagi na to, że prywatnie poglądy te z pewnością bywały różne, potencjał dla takich sytuacji był niewątpliwie ogromny. To, że praktycznie się one nie zdarzały, pokazuje, że mimo wszystko potrafimy jeszcze zgodnie współdziałać dla osiągnięcia wspólnego celu, a swoje zapatrywania polityczne, tam gdzie nie powinny mieć znaczenia, umiemy „zawiesić na kołku”. Być może potrzebna jest do tego perspektywa spędzenia ze sobą kilkunastu godzin w zamkniętym pomieszczeniu, które można będzie opuścić dopiero wtedy, gdy razem, dzięki współpracy, cel ten się osiągnie (a więc zostanie oddany protokół, w którym wszystkie liczby będą się zgadzały). Ale nawet w takim przypadku należy to potraktować jako optymistyczny sygnał.

14

¹⁰ A. Gendźwiłł „Nieważne głosy, ważny problem”, Warszawa 2016

(Nie)doświadczenie i (nie)wyszkolenie

Błędy wynikające z niewłaściwego przeszkolenia komisji zgłaszane były przez bardzo wielu obserwatorów. Dotyczyły one zarówno kwestii „typowych” (klasyczny przykład to zliczanie jako nieważnego głosu z krzyżykami przy dwóch nazwiskach na tej samej liście, podczas gdy jest to głos ważny), jak i umiejętności podjęcia właściwej decyzji w sytuacjach „nietypowych” (np. co zrobić ze „zgubioną” przez wyborcę wypełnioną kartą do głosowania).

O ile narzekanie na niedoszkolenie członków OKW jest rzeczą łatwą, o tyle rozwiązanie tego problemu wcale już łatwe być nie musi. Od członków komisji obwodowych można wymagać uczciwości, staranności, dobrej woli – ale nie są oni profesjonalnymi urzędnikami, często też jest to ich pierwsze doświadczenie przy tego typu pracy. Niejednokrotnie zresztą właśnie wcześniejsze doświadczenia w pracy w komisji bywały problemem – kiedy na sugestię, że przepisy lub zdrowy rozsądek nakazują jakąś czynność wykonywać w inny sposób, padała odpowiedź „przecież zawsze tak robiliśmy”. Powtarzanie tych samych błędów świadczy o tym, **że proces szkolenia trzeba udoskonalać, przy czym powinien on obejmować nie tylko kwestie ściśle formalne, ale również samą metodykę i organizację pracy komisji.**

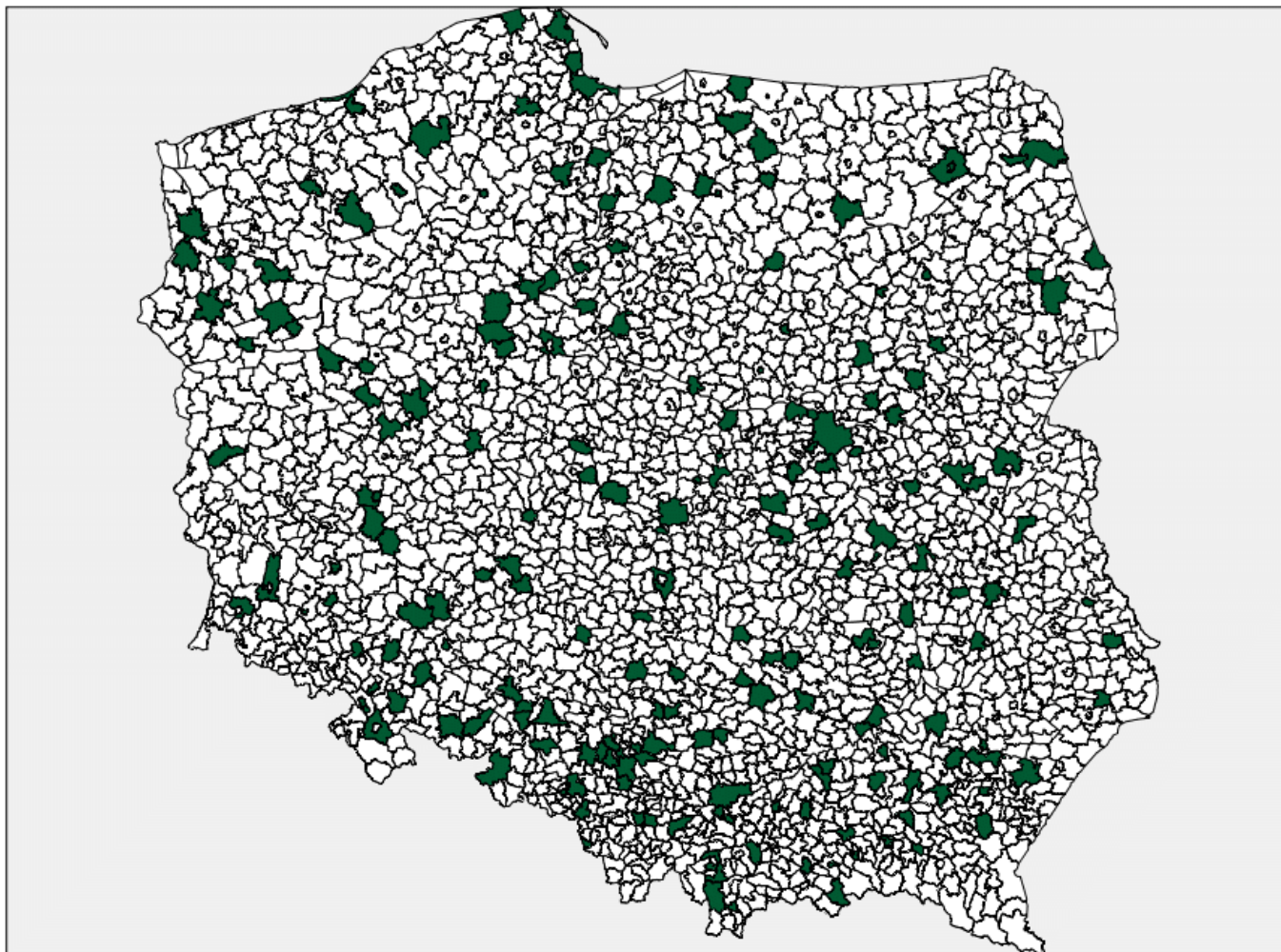
Ważne jest udostępnienie członkom komisji materiałów szkoleniowych, a także prostych w użyciu i dostępnych on-line materiałów, takich jak poradniki, instrukcje, checklisty, FAQ. Choć wytyczne PKW dla obu typów komisji są niewątpliwie czytelniejszym dla „normalnego człowieka” materiałem niż same dokumenty prawne, np. Kodeks wyborczy, to i tak są one zbyt abstrakcyjne dla niewyrobionych osób i muszą być uzupełnione przez materiały skierowane do rzeczywiście „przeciętnego” odbiorcy.

Obraz wyborów w 2018 roku, który ukazują wyniki akcji społecznej obserwacji wyborów koordynowanej przez Fundację Batorego, jest oczywiście obrazem fragmentarycznym. Wybory to nie tylko dzień głosowania, nie tylko oddawanie i liczenie głosów, a przecież nawet w tym zakresie obserwacja nie objęła wszystkich elementów systemu: nie obserwowaliśmy działań komisji wyższych stopni, pracy komisarzy i urzędników wyborczych, poza tym obserwacja w komisjach obwodowych kończyła się najpóźniej z chwilą podpisania protokołu (podczas gdy w niektórych przypadkach komisja mogłaby być jeszcze zmuszona do ponownego zebrania się). Działalność administracji wyborczej, zwłaszcza w okresie przed wyborami, procedury i praktyka powoływania komisji różnych szczebli, szkolenia – to wszystko powinno być poddane analizie i ocenie, ale nie to było celem naszego konkretnego projektu. Oceny, które formułujemy – lub które mogą sformułować czytelnicy w oparciu o przedstawione w tym raporcie fakty – z natury rzeczy są ocenami cząstkowymi, argumentami i przesłankami do wykorzystania w dalszej dyskusji.

Tę cząstkową ocenę można jednak określić jako (umiarkowanie) pozytywną. Za sam sukces należy przecież uznać fakt, że głosowanie – a przynajmniej liczenie głosów – przebiegło sprawniej niż cztery lata temu, choć, jak pamiętamy, poprzeczka nie była zawieszona zbyt wysoko. Rozwiązania wprowadzone przez styczniową nowelizację Kodeksu wyborczego przyniosły wprawdzie sporo zamieszania – choćby przez konieczność pracy wielu komisji obwodowych w minimalnym składzie – ale do paraliżu systemu wyborczego nie doprowadziły. Rezygnacja z karty-książeczki zapobiegła powtórzeniu się problemu z głosami nieważnymi z 2014 roku: ten sukces ma jak zwykle wielu ojców, bo dużą rolę odegrały tu zarówno ciągły, uparty lobbying za takim rozwiązaniem ze strony Zespołu Ekspertów Fundacji Batorego, jak i, od początku pozytywnie przez nas oceniana, zmiana kodeksowa dotycząca ograniczenia liczby kandydatów na liście, ale ostateczną decyzję podjęła Państwowa Komisja Wyborcza. Z drugiej strony wciąż zbyt wiele było błędów wynikających z niedoszkolenia i niestaranności, a w wielu przypadkach warunki, w których odbywało się głosowanie, same w sobie prowadziły do naruszeń procedury, ponieważ czyniły tajemność głosowania iluzoryczną, a także radykalnie utrudniały ochronę materiałów wyborczych. Należy jednak podkreślić, że w ramach obserwacji nie były zgłaszane żadne przypadki działań, które można by bezpośrednio interpretować jako próbę zafałszowywania wyborów, tak ze strony członków komisji, jak i osób z zewnątrz. Nie zmienia to oczywiście faktu, że liczne zaobserwowane błędy w stosowaniu procedur, które wynikały z ich nieznamomości lub lekceważenia, a czasem z niemożności ich spełnienia w sytuacji dysponowania ograniczonymi środkami i siłami, jak również problemy związane z trudnymi warunkami pracy komisji mogą stworzyć zagrożenie dla prawidłowości procesu wyborczego i mogą ułatwić ewentualne działania osób, które potencjalnie chciałyby jakichś fałszerstw dokonać – nie ma jednak żadnych danych wskazujących na to, by zdarzenia takie miały miejsce.

Prawo wyborcze powinno być zmieniane z rozumą i po dojrzałym namyśle, a także z odpowiednim *vacatio legis*. Z tego względu nawet **rekommendowane przez nas rozwiązania – jeśli wymagają zmian w Kodeksie wyborczym – powinny zostać odłożone na czas już po wyborach parlamentarnych, a może nawet prezydenckich. Nie ma jednak przeszkód, by od razu zacząć pracować nad nowymi formułami szkoleń i materiałów instruktażowych dla komisji obwodowych,** tak by już przed wyborami do Parlamentu Europejskiego administracja wyborcza zapewniła lepsze przygotowanie lokali wyborczych, PKW przygotowała wyższe standardy, a administracja wyborcza postarała się o materiały niezbędne do starannej archiwizacji dokumentów wyborczych.

Już teraz trzeba podjąć prace nad zmianami legislacyjnymi w kwestiach przezroczystej urny (która pozwala zobaczyć, jak zagłosował sąsiad), dwóch komisji obwodowych i nowej definicji krzyżyka (a w istocie – nowych kryteriów oceny ważności głosu) oraz poszukiwać takich rozwiązań prawnych, technicznych i organizacyjnych, które uwolnią system wyborczy od problemów wywołanych nie w pełni przemyślanymi zmianami Kodeksu wyborczego. Trzeba przy tym starać się rozwiązywać problemy i uwzględniać – nawet mniej uzasadnione – wątpliwości, które stały za wprowadzeniem tych zmian (np. tak modelować pomysł jednej komisji obwodowej, by stała się ona łatwiejsza do udźwignięcia dla jednego zespołu niż w wyborach sprzed 2018 roku). Nawet jeśli w niektórych przypadkach (takich jak definicja krzyżyka) najlepszym rozwiązaniem miałyby się okazać powrót do starych rozwiązań, to nie należy powtarzać przy ich wprowadzaniu błędów aktualnego ustawodawcy, a więc forsować zmian bez pełnego przemyślenia ich konsekwencji, bez – na ile to możliwe – przetestowania szczegółowych rozwiązań. Nie można wreszcie wprowadzać ich bez właściwego dla zmian w prawie wyborczym *vacatio legis*.



Ryc.1. Rozmieszczenie gmin, w których przeprowadzona była obserwacja przebiegu głosowania w wyborach samorządowych 21 października 2018 roku (w ramach akcji „Obserwujemy wybory”).

Jacek Haman – socjolog, dr hab., adiunkt w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Kierownik Zakładu Statystyki, Demografii i Socjologii Matematycznej UW. Zajmuje się metodologią badań społecznych, statystyką, teorią wyboru społecznego ze szczególnym uwzględnieniem systemów wyborczych oraz socjologią edukacji. Współautor publikacji *Podstawy statystyki dla socjologów* (2008, 2011), autor książek *Demokracja, decyzje, wybory* (2003) oraz *Gry wokół nas. Socjolog a teoria gier* (2014). Członek Zespołu Ekspertów Wyborczych Fundacji im. Stefana Batorego.

Osoby i instytucje zaangażowane w przygotowanie akcji:

Koncepcja badania:

Jacek Haman, Uniwersytet Warszawski

Konsultacje merytoryczne:

Zespół ekspertów wyborczych Fundacji im. Stefana Batorego :

Mikołaj Cześniak, Uniwersytet SWPS

Jarosław Flis, Uniwersytet Jagielloński

Adam Gendźwiłł, Uniwersytet Warszawski

Mirosława Grabowska, Uniwersytet Warszawski

Jacek Haman, Uniwersytet Warszawski

Anna Materska-Sosnowska, Uniwersytet Warszawski

Bartłomiej Michalak Uniwersytet Mikołaja Kopernika

Bartłomiej Nowotarski, Uniwersytet Ekonomiczny

Jacek Raciborski, Uniwersytet Warszawski

Andrzej Rychard, Polska Akademia Nauk

Dawid Sześciło, Uniwersytet Warszawski

Jarosław Zbieranek, Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu

oraz

Grażyna Kopińska, Fundacja im. Stefana Batorego

Małgorzata Lech-Krawczyk, Komitet Obrony Demokracji

Grzegorz Makowski, Fundacja im. Stefana Batorego

Agnieszka Ptak, Komitet Obrony Demokracji

Joanna Załuska, Fundacja im. Stefana Batorego

Poradniki i materiały instruktażowe:

Karol Bijoś, Fundacja Odpowiedzialna Polityka

Jarosław Deminet

Grażyna Kopińska, Fundacja im. Stefana Batorego

Bartłomiej Michalak Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Szkolenia dla obserwatorów:

Opracowanie koncepcji szkoleń:

Bartłomiej Michalak Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Prowadzenie:

Zbigniew Cierpiński

Bartłomiej Michalak Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Patricia Mitro – Fundacja Prawnikon

Karol Mojkowski, Fundacja im. Stefana Batorego

Marcin Sobczyk

Sławomir Szyszka

Waldemar Tomaszewski, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski

Robert Trzaskowski, Uniwersytet Łódzki

Bartosz Wilk, Stowarzyszenie Watchdog Polska

Magdalena Wrzalik, Uniwersytet Łódzki

Rekrutacja obserwatorów:

Katarzyna Batko, Stowarzyszenie Watchdog Polska

Małgorzata Besz-Janicka, Komitet Obrony Demokracji

Magdalena Brzozowska, Fundacja im. Stefana Batorego

Magdalena Filiks, Komitet Obrony Demokracji

Anna Jakubik, Fundacja im. Stefana Batorego

Marika Jęczmionka, Komitet Obrony Demokracji

Marta Kamińska, Komitet Obrony Demokracji

Eugeniusz Kończak, Komitet Obrony Demokracji

Krzysztof Korpiela, Komitet Obrony Demokracji

Ewa Kulik-Bielińska, Fundacja im. Stefana Batorego

Małgorzata Lech-Krawczyk, Komitet Obrony Demokracji

Magda Lesiak, Komitet Obrony Demokracji

Michał Leśniak, Komitet Obrony Demokracji

Mirosława Makuchowska, Kampania Przeciw Homofobii

Jarosław Marciniak, Komitet Obrony Demokracji

Magdalena Nurzyńska, Komitet Obrony Demokracji

Krzysztof.Palacz, Komitet Obrony Demokracji

Marzena Płudowska, Fundacja im. Stefana Batorego

Agnieszka Ptak, Komitet Obrony Demokracji

Ilona Rejdych, Komitet Obrony Demokracji

Aleksandra Solecka, Komitet Obrony Demokracji

Beata Somerschaf, Komitet Obrony Demokracji

Anita Sowińska, Komitet Obrony Demokracji

Bartłomiej Swaczyna, Komitet Obrony Demokracji

Mariusz.Szewczyk, Komitet Obrony Demokracji

Magdalena Świder, Kampania Przeciw Homofobii

Anita Zdrojewska-Lichosik, Komitet Obrony Demokracji

Waldemar Żółtowski, Komitet Obrony Demokracji

Zespół Akcji Demokracja

System informatyczny:

Jarosław Deminet

Wojciech Grudziński

Grzegorz Makowski, Fundacja im. Stefana Batorego

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępnione na licencji
Creative Commons. Uznanie
autorstwa na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



ISBN 978-83-65882-52-3