



OBSERWATORZY
W DZIAŁANIU

Akcja „Obserwatorzy w Działaniu”
21 października 2018

Raport końcowy

z obserwacji wyborów samorządowych
w województwie mazowieckim



Final report

from the observation of local elections in the Masovian Voivodeship



Akcja „Obserwatorzy w Działaniu”

Raport końcowy

z obserwacji wyborów samorządowych
w województwie mazowieckim

Final report

from the observation of local elections
in the Masovian Voivodeship

21 października 2018



Spis treści / Table of Contents

Wprowadzenie	7
1. Streszczenie i podsumowanie	11
2. Rekomendacje	14
3. Akcja „Obserwatorzy w Działaniu”	17
3.1. Metodologia obserwacji	18
4. Regulacje prawne	20
4.1. Zmiany prawa wyborczego w 2018 roku	20
4.2. Obserwatorzy społeczni i ich uprawnienia	21
5. Współpraca z Państwową Komisją Wyborczą	22
6. Obszar obserwacji	24
7. Wyniki obserwacji	24
7.1. Generalna ocena przebiegu wyborów	26
7.2. Otwarcie lokali wyborczych	26
7.3. Głosowanie	29
7.3.1. Kampania wyborcza	30
7.3.2. Spis wyborców	31
7.3.3. Tajność głosowania	32
7.3.4. Urny wyborcze	33
7.3.5. Komisja wyborcza	34
7.4. Zamknięcie lokalu wyborczego i przekazanie materiałów	35
7.5. Liczenie głosów	38
7.6. Protokoły końcowe (Tabulacja)	40
8. Osoby niepełnosprawne	42
9. Udział kobiet w składach komisji wyborczych	43
10. Porównawcza ocena etapów procesu wyborczego	43
1. Observers in Action	49
2. Summary	53
3. Recommendations	56



Sztab główny i koordynatorzy akcji

Sztab Główny

Robert Lech (Ekspert Wyborczy)
robert@odpowiedzialnapolityka.pl

Adam Sawicki (Prezes Fundacji
Odpowiedzialna Polityka)
adam@odpowiedzialnapolityka.pl

Karol Bijoś (Dyrektor Fundacji
Odpowiedzialna Polityka)
karol@odpowiedzialnapolityka.pl

Łukasz Widła-Domaradzki
(Analityk Danych)
lukasz@odpowiedzialnapolityka.pl

Krzysztof Madejski (Koordynator Aplikacji)
krzysztof.madejski@epf.org.pl

Koordynatorzy:

Zosia Lutkiewicz
zosia@odpowiedzialnapolityka.pl

Aleksandra Skupińska
aleksandra@odpowiedzialnapolityka.pl

Mateusz Bajek
mateusz@odpowiedzialnapolityka.pl

Wprowadzenie

Wybory są jednym z podstawowych elementów składających się na system demokratyczny w danym społeczeństwie. To czy odbywają się w sposób uczciwy, przejrzysty i sprawiedliwy wpływa na siłę i jakość demokracji oraz na stopień podmiotowości społeczeństwa.

Zaangażowanie obywateli w proces wyborczy, czy to poprzez kandydowanie do wybieralnych organów władzy, czy poprzez udział w głosowaniu i wyborze kandydatów, czy też poprzez obserwację i ocenę przebiegu tego procesu, jest oznaką rozwoju i dojrzałości społeczeństwa obywatelskiego i jednym z warunków zachowania przez społeczeństwo wpływu na kierunki i sposoby rozwoju danego kraju.

Obserwacja wyborów jest z kolei jedną z form aktywnego udziału obywateli w procesie wyborczym, który pozwala na budowę i pogłębienie zaufania obywateli do wyników wyborów oraz wpływa pozytywnie na legitymizację wybieralnych organów władzy.

Powyższe czynniki, jak również wprowadzone w 2018 roku regulacje prawne dopuszczające społeczną obserwację wyborów w Polsce, stały u podstaw zorganizowania pierwszej społecznej obserwacji wyborów samorządowych w Polsce w październiku 2018 roku.

Było to możliwe dzięki wsparciu Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Unia Europejska-Rosja (EU-Russia Civil Society Forum (www.eu-russia-csf.org), które doceniło nowatorski projekt „**Obserwatorzy w Działaniu**” łączący edukację formującego się ruchu obserwatorów społecznych w Polsce z wideo-obserwacją przebiegu wyborów prezydenckich w Rosji, które odbyły się 18 marca 2018 roku. Połączenie obu metodologii obserwacji, obserwacja bezpośrednia w lokalach wyborczych oraz obserwacja nagrań wideo z przebiegu głosowania, z dwóch różnych krajów, pozwoliło na wypracowanie unikalnych kompetencji obserwacji procesu wyborczego, przeszkolenie znaczącej liczby obserwatorów społecznych oraz sformułowanie wniosków i rekomendacji mogących być podstawą do dyskusji o znaczeniu i jakości systemów wyborczych zarówno w Polsce, jak i w Rosji.

Niniejsza publikacja przybliży zarówno metodologię obserwacji, zastosowaną przez nas w obu formach monitoringu wyborów, jak również omawia spostrzeżenia, wnioski i rekomendacje powstałe w oparciu o przeprowadzone analizy materiałów zebranych od obserwatorów w trakcie samej obserwacji. Niektóre z przedstawionych wniosków dotyczących przebiegu procesu wyborczego w Polsce, zostały już przedyskutowane z Państwową Komisją Wyborczą, a nawet częściowo uwzględnione w jej rekomendacjach przygotowanych dla polskiego parlamentu. Mamy też nadzieję, że rezultaty obserwacji procesu wyborczego w Rosji będą stanowiły istotny argument w dyskusjach pomiędzy niezależnym społeczeństwem obywatelskim, a administracją wyborczą tego kraju.

Celem projektu „**Obserwatorzy w Działaniu**” było przedstawienie niezależnej i obiektywnej opinii o przebiegu wyborów lokalnych na terenie województwa mazowieckiego, w oparciu o obserwację procesu głosowania i liczenia oddanych głosów przeprowadzoną przez grupę prawie 90 obserwatorów społecznych (część pierwsza publikacji w językach polskim i angielskim) oraz przeprowadzenie analizy nagrań wideo z procesu głosowania w czasie wyborów prezydenckich w Rosji z 18 marca 2018 roku (część druga w językach angielskim i rosyjskim). Opracowanie nagrań z wybranych komisji wyborczych z czterech regionów administracyjnych Rosji: Kabardo-Bałkarii, Karaczaio-Czerkiesji, obwodu briańskiego i obwodu biełgorodzkiego, było możliwe dzięki zaangażowaniu 55 wolontariuszy i 10 ekspertów.

* * *

Projekt „**Obserwatorzy w Działaniu**” to pierwsza polska apolityczna inicjatywa obserwacji wyborów zorganizowana przez Fundację Odpowiedzialna Polityka (www.odpowiedzialnapolityka.pl) i Fundację ePaństwo (www.epf.org.pl), przy współpracy z rumuńską organizacją pozarządową Code4Romania (www.code4.ro).

Wymienione instytucje zainteresowane są rozwojem społeczeństwa obywatelskiego i uważają, że wybory są jednym z najważniejszych sposobów budowy takiej wspólnoty. Inicjatorzy projektu nie są związani z żadną partią polityczną lub grupą startującą w wyborach – neutralność i obiektywizm jest naczelną zasadą naszego działania.

Osoby będące koordynatorami projektu, mają wieloletnie doświadczenie w obszarze obserwacji procesów wyborczych, zarówno w Polsce, jak

i na świecie – prowadzą szkolenia w zakresie obserwacji wyborów, uczestniczą w międzynarodowych misjach obserwacyjnych OSCE/ODIHR i Unii Europejskiej oraz organizują obserwację wyborów w Polsce i w krajach dawnego bloku wschodniego.

Projekt współfinansowany był przez Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Unia Europejska – Rosja (www.eu-russia-csf.org), organizacji zrzeszającej różne organizacje społeczne z krajów Unii Europejskiej i Rosji, i mającej na celu zacieśnienie współpracy pomiędzy organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w celu wsparcia demokracji, rządów prawa i przestrzegania praw człowieka. Forum korzysta z funduszy Unii Europejskiej oraz państw członkowskich Unii Europejskiej.



1. Streszczenie i podsumowanie

W dniu 21 października 2018 roku odbyły się w Polsce wybory samorządowe do rad gmin, rad powiatów, sejmików wojewódzkich oraz na wójtów. Wybory przeprowadzone zostały na podstawie przepisów zawartych w Kodeksie Wyborczym zmienionym ustawą z dnia 11 stycznia 2018 roku wraz z poprawką wprowadzoną w dniu 15 czerwca 2018 roku.

Akcja obserwacji wyborów „**Obserwatorzy w Działaniu**” przeprowadziła obserwację społeczną przebiegu tych wyborów na terenie województwa mazowieckiego. Obserwacją objęliśmy wszystkie 37 powiatów województwa, cztery miasta na prawie powiatu oraz m.st. Warszawę. Ogółem w obserwacji wzięło udział 89 obserwatorów, w tym grupa 10 obserwatorów międzynarodowych z organizacji „Golos”.

Przeprowadziliśmy 49 obserwacji procesu otwarcia lokali wyborczych, 338 obserwacji procesu głosowania oraz 37 obserwacji procesu zamknięcia lokali i liczenia głosów wraz ze sporządzeniem protokołów wyników.

Dedykowana aplikacja mobilna, zainstalowana na smartfonach i/lub tabletach obserwatorów, pozwoliła na bieżące opracowywanie danych otrzymywanych z formularzy obserwacyjnych wypełnianych i przesyłanych przez obserwatorów. Użycie takiej technologii, podobnej do systemów używanych przez misje obserwacyjne Unii Europejskiej czy OSCE/ODIHR, pozwoliło nam przygotować wnioski z obserwacji praktycznie natychmiast po zakończeniu pracy naszych obserwatorów.¹

Nadrzędnym priorytetem przeprowadzonej obserwacji było wygenerowanie impulsu do dalszego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, przejawiającego się m.in. w większym i bardziej świadomym zaangażowaniu obywateli w proces wyborczy, oraz wzmocnienie zaufania społecznego do przebiegu i wyników wyborów.

Głównym celem obserwacji wyborów było dokonanie oceny przebiegu procesu wyborczego w trakcie dnia głosowania w odniesieniu do

¹ Aplikacja została zaadoptowana do warunków obserwacji polskich wyborów w oparciu o technologię partnera projektu „Obserwatorzy w Akcji”, rumuńskiego NGO „Code4Romania”.

obowiązujących przepisów prawa oraz międzynarodowych standardów określających podstawowe zasady przeprowadzenia demokratycznych i uczciwych wyborów.²

Nasi obserwatorzy spotkali się z dobrym przyjęciem w zdecydowanej większości obserwowanych lokali wyborczych, a nieliczne problemy spowodowane były niewiedzą członków komisji wyborczych w zakresie obowiązujących praw obserwatora społecznego i zostały wyjaśnione pozytywnie w krótkim czasie.

Uwzględniając poziom skomplikowania procesu wyborczego związane z naturą wyborów samorządowych oraz fakt wprowadzenia znaczących zmian w prawie wyborczym na krótko przed terminem tych wyborów, można uznać, że wybory na terenie województwa mazowieckiego były dobrze zorganizowane i nie zaobserwowano incydentów, które naruszałyby ich powagę oraz w sposób niedozwolony wpływały na wynik wyborów.

Należy jednak podkreślić, że niektóre aspekty procesu mogły mieć negatywny wpływ na jego przebieg oraz prawo obywateli do oddania głosu. Należą do nich przede wszystkim:

- problemy z rejestracją wyborców z wykorzystaniem systemu ePUAP, które spowodowały, że wielu z nich nie znalazło się w spisie wyborców w okręgu, gdzie chcieli oddać głos;
- problemy z pełnym przestrzeganiem zasady tajności głosowania, co przejawiało się w głosowaniu poza miejscami do tego przeznaczonymi, głosowaniu wspólnym z innymi wyborcami, nieobecnością członka komisji wyborczej przy urnie wyborczej w długich okresach czy brakiem reakcji komisji na wspomniane powyżej zachowania;
- możliwość, stworzona przez obowiązujące prawo, pozostawienia materiałów kampanii wyborczej w bezpośredniej bliskości lokali wyborczych, np. na słupach stojących tuż przy wejściu na teren lokalu czy na ruchomych lawetach stojących *vis-a-vis* wyjść z lokalu wyborczego;
- niewystarczająca liczba członków komisji wyborczych w stosunku do liczby wyborców uprawnionych do oddania głosu w danym lokalu, co powodowało trudności w przestrzeganiu wszystkich obowiązujących procedur w przebiegu głosowania;

² Deklaracja Kopenhaska z 1990 roku (Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE 1990), pkt. 5.1, 7.

- niewystarczająca znajomość procedur procesu wyborczego wśród członków wielu obserwowanych komisji wyborczych.

Generalnie, obserwatorzy wysoko ocenili przebieg procesu wyborczego, gdzie oceny dobre lub bardzo dobre objęły od 80 do 95 procent obserwowanych lokali wyborczych we wszystkich fazach wyborów.³ Średnio najniżej oceniona została wiedza członków komisji wyborczych odnośnie procedur wyborczych, gdzie oceny dobre lub bardzo dobre otrzymało od 72 do 87 procent obserwowanych lokali wyborczych. Jednak oceniając proces zamknięcia lokali wyborczych i sporządzania protokołów, obserwatorzy ocenili wiedzę członków komisji jako bardzo złą w od 7 do 13 procent obserwowanych lokali odpowiednio. Stanowi to podstawę do postawienia tezy o niedostatecznym wyszkoleniu członków komisji wyborczych, szczególnie w obszarze nowych procedur, wprowadzonych niedawnymi zmianami w Kodeksie Wyborczym.

Wprowadzenie systemu dwóch obwodowych komisji wyborczych, jednej ds. przeprowadzenia głosowania, drugiej ds. liczenia głosów, wymagało od administracji wyborczej zatrudnienia podwójnej, w porównaniu do poprzednich wyborów, liczby członków komisji. Było to jednym z powodów, dla których w wielu obserwowanych komisjach liczba członków wynosiła jedynie minimalne pięć osób, co okazało się w wielu wypadkach liczbą stanowczo zbyt małą. Szczególnie widoczne było to w obwodach z dużą ilością zarejestrowanych wyborców, np. w dużych miastach, gdzie nieliczna komisja nie była w stanie poradzić sobie z ilością wyborców w samym lokalu i zapewnić warunków wymaganych np. do zachowania zasady tajności głosowania.

Zbyt mała liczba członków komisji i/lub zbyt krótki czas na przygotowanie lokalu wyborczego do otwarcia spowodowało, że w większości obserwowanych lokali wyborczych karty do głosowania nie zostały ostemplowane prawidłowo, tj. przed otwarciem lokalu lub zaraz po jego otwarciu. Ważne z tego punktu widzenia byłoby sprawdzenie jak duża była liczba kart nieważnych odkrytych w trakcie liczenia głosów i czy mogła mieć ona wpływ na wyniki wyborów.⁴

³ Otwarcie, głosowanie, zamknięcie, liczenie głosów i sporządzanie protokołów (tabulacja).

⁴ Nieostemplowana karta do głosowania jest kartą nieważną i nie jest uwzględniana przy liczeniu oddanych głosów.

Wprowadzenie zasady przekazania materiałów przez komisję ds. przeprowadzenia głosowania do komisji ds. liczenia głosów spowodowało znaczące przedłużenie procesu wyborczego, w niektórych przypadkach nawet o kilka godzin. Nieporozumienia związane z dwoma pieczęciami obu komisji, jedną do ostemplowania kart do głosowania, drugą do ostemplowania protokołów wyników, spowodowały, że PKW podjęła uchwałę w drugiej połowie dnia wyborów, w której uznała, że również pieczęć komisji ds. liczenia głosów jest wystarczająca do uznania karty do głosowania za ważną. Mogło to, potencjalnie, prowadzić do stemplowania kart już w trakcie liczenia głosów.

Akcja „**Obserwatorzy w Działaniu**” pragnie podziękować Państwowej Komisji Wyborczej oraz wszystkim członkom obwodowych komisji wyborczych za współpracę i zrozumienie dla zadań i obowiązków obserwatorów społecznych. Pragniemy również wyrazić nasz szacunek dla organów administracji wyborczej, które w merytoryczny i profesjonalny sposób uczestniczyły w dyskusji dotyczącej wniosków i rekomendacji będących wynikiem niniejszego projektu. Administracja wyborcza zadeklarowała, że niektóre z proponowanych przez nas rozwiązań przyczynią się do sformułowania rekomendacji powyborczych przez PKW.

2. Rekomendacje

Głównymi priorytetami przeprowadzonej obserwacji było wzmocnienie zaufania społecznego do procesu wyborczego oraz rozwijanie zaangażowania obywateli w ten proces.

Wpływ na osiągnięcie tego celu ma również sprawny proces wyborczy. Dlatego, opierając się na wynikach obserwacji i spostrzeżeniach obserwatorów i obserwatorów akcji „**Obserwatorzy w Działaniu**”, przedstawiamy rekomendacje mające na celu usprawnienie systemu wyborczego oraz zredukowanie obszarów, które mogą kreować potencjalne problemy w przyszłości.

Rekomendacje te dotyczą następujących obszarów problemowych:

Obwodowe Komisje Wyborcze

- Wzrost nakładów, zarówno finansowych jak i organizacyjnych, przeznaczonych na treningi i szkolenia dla członków obwodowych komisji wyborczych (OKW-1 i OKW-2):

- szkolenia mogłyby mieć formę stacjonarną, ale również kursów e-learningowych;
- wprowadzenie ustandaryzowanych szkoleń (np. w zakresie długości trwania i/lub zakresu) pozwoliłoby podnieść poziom wiedzy członków komisji na temat procesu wyborczego i obowiązujących regulacji;
- wprowadzenie szkoleń z odpowiednim wyprzedzeniem może pozwolić na stworzenie „korpusu” przyszłych członków komisji wyborczych, którzy mieliby teoretyczne podstawy do podjęcia takiego zobowiązania.⁵
- Liczba członków komisji oraz wielkość lokalu wyborczego powinny zostać dostosowane do ilości osób uprawnionych do głosowania w danym obwodzie wyborczym.⁶

Rejestr wyborców

- Wprowadzenie zcentralizowanego i jednolitego rejestru wyborców w celu ułatwienia i uszczelnienia systemu przerejestrowywania się wyborców do innego okręgu.⁷

Tajność głosowania⁸

- Wprowadzenie standaryzacji wyposażenia lokalu wyborczego, obejmującej m.in. typy plomb na urny wyborcze, właściwe kabiny i przegródki do głosowania, zszyte spisy wyborców, itp.;

⁵ Zbliżona rekomendacja znalazła się w raporcie końcowym z obserwacji wyborów parlamentarnych w Polsce w 2011 roku sporządzonym przez misję obserwacyjną OSCE/ODIHR.

⁶ W podobnym duchu sformułowana została rekomendacja w raporcie końcowym z obserwacji wyborów parlamentarnych w Polsce w 2011 roku sporządzonym przez misję obserwacyjną OSCE/ODIHR.

⁷ Podobną rekomendację przedstawiła Państwowa Komisja Wyborcza w dokumencie z dnia 1 lutego 2016 roku „Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany”.

⁸ W swoim raporcie końcowym z obserwacji wyborów parlamentarnych w Polsce w 2015 roku, misja obserwacyjna wyborów OSCE/ODIHR sformułowała rekomendację dotyczącą tajności głosowania: „Wymagane jest podejmowanie wysiłków w celu zapewnienia, że przepisy dotyczące tajności głosowania będą wdrażane w praktyce i egzekwowane przez ObKW. Znaczenie tajności głosowania powinno być podkreślane podczas szkoleń członków komisji wyborczych oraz w materiałach edukacyjnych dla wyborców.” Podobna rekomendacja znalazła się w raporcie końcowym z obserwacji wyborów parlamentarnych w Polsce w 2011 roku sporządzonym w ramach misji obserwacyjnej tejże instytucji.

- Wprowadzenie i/lub zintensyfikowanie działań edukacyjnych zwiększających świadomość obywateli odnośnie ważności i zasad zachowania tajności głosowania;
- Wprowadzenie funkcji członka komisji, który reguluje napływ wyborców do środka lokalu wyborczego, tak, aby tworząca się kolejka nie powodowała zamieszania wewnątrz samego lokalu;
- Uregulowanie kwestii pierwotnie zainstalowanego monitoringu znajdującego się w pomieszczeniach przeznaczonych na lokale wyborcze, np. w szkolnych korytarzach, tak, aby nie zapisywał on przebiegu dnia wyborów.

Ważność głosu

- Uregulowanie systemu stemplowania kart do głosowania tak, aby zminimalizować ryzyko otrzymania przez wyborcę karty nieostemplowanej, która jest następnie uznawana za kartę nieważną i nie jest uwzględniana w procesie liczenia głosów;
- Odstąpienie od przepisu dopuszczającego dopiski w obrębie kratki, które nie powodują nieważności głosu;⁹
- Uwzględnienie w Kodeksie Wyborczym prawa wyborcy do uzyskania, na jego wniosek, nowej karty do głosowania po uprzednim oddaniu karty błędnie wypełnionej lub uszkodzonej;¹⁰

Przestrzeganie ciszy wyborczej

- Precyzyjne określenie strefy buforowej wokół budynku/terenu, gdzie mieści się lokal wyborczy, która musi być wolna od wszelkiej agitacji wyborczej, w tym plakatów/banerów, w dniu wyborów (zastosować tu można analogiczne przepisy jak w przypadku zakazu sprzedaży alkoholu wokół placówek oświaty);¹¹

⁹ Podobną rekomendację przedstawiła Państwowa Komisja Wyborcza w dokumencie z dnia 1 lutego 2016 roku „Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany”.

¹⁰ Podobna rekomendacja znalazła się w raportach końcowych z obserwacji wyborów parlamentarnych w Polsce w 2011 i w 2015 roku, sporządzonych przez misje OSCE/ODIHR.

¹¹ Podobną rekomendację, odnoszącą się do okresu dnia wyborczego, przedstawiła Państwowa Komisja Wyborcza w dokumencie z dnia 1 lutego 2016 roku „Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany”.

- Wprowadzenie regulacji w Kodeksie Wyborczym, umożliwiających dokumentowanie zaobserwowanych nieprawidłowości wyborczych w trakcie procesu głosowania poprzez uczestników tego procesu.

Zaprezentowane wnioski i rekomendacje zostały przedstawione i przedyskutowane w trakcie kilku spotkań z przedstawicielami PKW oraz Komisarza Wyborczego regionu województwa mazowieckiego. W swojej „Informacji o realizacji przepisów Kodeksu Wyborczego oraz propozycji ich zmiany” z 21 lutego 2019 roku, PKW zaproponowała wprowadzenie szeregu modyfikacji w przepisach prawa wyborczego, w szczególności w Kodeksie Wyborczym, wśród których znalazły się propozycje spójne z niektórymi rekomendacjami projektu „**Obserwatorzy w Działaniu**”. W szczególności dotyczy to kwestii (I) dostosowania liczebności komisji wyborczych do wielkości danego obwodu głosowania [Rekomendacja 2], (II) zintensyfikowania działań zmierzających do poprawy szkolenia członków komisji wyborczych (stworzenie korpusu członków obwodowych komisji wyborczych) [Rekomendacja 1] czy (III) stworzenia Centralnego Rejestru Wyborców [Rekomendacja 3].

3. Akcja „Obserwatorzy w Działaniu”

Projekt „**Obserwatorzy w Działaniu**” to pierwsza polska apolityczna inicjatywa obserwacji wyborów zorganizowana przez Fundację Odpowiedzialna Polityka (www.odpowiedzialnapolityka.pl) i Fundację ePaństwo (www.epf.org.pl), przy współpracy z rumuńską organizacją pozarządową Code4Romania (www.code4.ro).

Wymienione instytucje zainteresowane są rozwojem społeczeństwa obywatelskiego i uważają, że wybory są jednym z najważniejszych sposobów budowy takiej wspólnoty. Inicjatorzy projektu nie są związani z żadną partią polityczną lub grupą startującą w wyborach – neutralność i obiektywizm jest naczelną zasadą naszego działania.¹²

¹² Zasady obserwacji społecznej zawarte zostały w „*Deklaracji światowych standardów dla pozapartyjnej obserwacji i monitoringu wyborczego prowadzonego przez organizacje obywatelskie oraz Kodeks postępowania dla niepartyjnych obserwatorów społecznych*”: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)018-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)018-e)

Celem projektu było przedstawienie niezależnej i obiektywnej opinii o przebiegu wyborów lokalnych na terenie województwa mazowieckiego, w oparciu o obserwacje procesu głosowania i liczenia oddanych głosów przeprowadzoną przez grupę obserwatorów społecznych.¹³

Osoby będące koordynatorami projektu, mają wieloletnie doświadczenie w obszarze obserwacji procesów wyborczych, zarówno z Polski, jak i międzynarodowe – prowadzą szkolenia w zakresie obserwacji wyborów, uczestniczą z międzynarodowych misjach obserwacyjnych OSCE/ODIHR i EU oraz organizują obserwację wyborów w Polsce i w krajach dawnego bloku wschodniego.¹⁴

Projekt współfinansowany jest przez Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Unia Europejska – Rosja (www.eu-russia-csf.org), organizacji zrzeszającej różne organizacje społeczne z krajów Unii Europejskiej i Rosji, i mającej na celu zacieśnienie współpracy pomiędzy różnymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego oraz wzmocnienie zasad demokracji, rządów prawa i przestrzegania praw człowieka. Forum korzysta z funduszy Unii Europejskiej oraz krajów-członków Unii Europejskiej.

3.1 Metodologia obserwacji

Metodologia obserwacji, którą kierowaliśmy się w Projekcie, oparta jest na międzynarodowych standardach stosowanych m.in. przez OSCE/ODIHR (Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie/Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka) czy Unię Europejską. Zakłada ona obiektywną i wszechstronną analizę przebiegu procesu wyborczego¹⁵ i jego ocenę w odniesieniu do obowiązujących przepisów prawa danego kraju oraz konwencji międzynarodowych określających zasady uczciwych i wolnych wyborów.¹⁶

¹³ Ogółem, w projekcie uczestniczyło 89 obserwatorów, w tym 10 obserwatorów międzynarodowych.

¹⁴ Krótkie informacje o każdym z koordynatorów i ekspertów projektu znajdują się na stronie Fundacji Odpowiedzialna Polityka (www.odpowiedzialnapolityka.pl)

¹⁵ Proces wyborczy obejmuje nie tylko przebieg samego dnia głosowania i liczenia głosów, ale również procesy poprzedzające głosowanie i obejmujące takie zagadnienia jak jakość przepisów prawa, warunki prowadzenia kampanii wyborczej, rejestrację kandydatów i wyborców, system rozpatrywania skarg, itp.

¹⁶ Deklaracja Kopenhaska z 1990 roku (Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE 1990), pkt. 5.1, 7.

W projekcie, który jest przedsięwzięciem pilotażowym, obserwacja procesu wyborczego została dostosowana do zakresu projektu oraz istniejących ograniczeń organizacyjnych i objęła jedynie przebieg procesu głosowania i liczenia głosów na terenie województwa mazowieckiego.

Zastosowana metodologia przewidywała tzw. obserwację mobilną, co oznacza, że obserwatorzy powinni obserwować proces otwarcia lokalu wyborczego, procesy głosowania w kilku/kilkunastu lokalach wyborczych oraz proces liczenia głosów w wybranym lokalu. Średnio, obserwatorzy powinni prowadzić obserwację głosowania w jednym lokalu nie krócej niż 30 minut.

Rezultaty każdej obserwacji notowane były w specjalnym formularzu obserwacyjnym, który był natychmiast przesyłany do analizy w biurze głównym akcji obserwacyjnej.

Do zbierania danych od obserwatorów użyta została specjalna aplikacja Vote Monitor, na Androida oraz iPhone, wspomagana panelem administratora, która pozwoliła obserwatorom wysyłać dane na bieżąco do centrum obserwacyjnego, gdzie zespół projektu analizował je podczas 24-godzinnego maratonu w niedzielę. Dzięki zastosowaniu Aplikacji, już w poniedziałek, dzień po wyborach, zespół opracował wyniki, uwzględniając poranne dane i stworzył raport, który został opublikowany na konferencji prasowej we wtorek. Aplikacja mobilna Vote Monitor jest projektem społeczności wolontarystycznej z organizacji rumuńskiej Code for Romania, który został zaadaptowany do polskiego kontekstu przez Fundację ePaństwo. W ramach prac adaptacyjnych dodano obsługę hierarchicznych granic administracyjnych, zaimportowano listę komisji wyborczych, zakodowano formularze obserwacyjne oraz stworzono mechanizmy eksportu danych do postaci, w której można je opracowywać w narzędziach statystycznych.

Obserwacją objęte zostały wszystkie 37 powiaty województwa, cztery miasta na prawie powiatu oraz m.st. Warszawa. Przeprowadziliśmy 49 obserwacji procesu otwarcia lokali wyborczych, 338 obserwacji procesu głosowania oraz 37 obserwacji procesu zamknięcia lokali i liczenia głosów wraz ze sporządzeniem protokołów wyników.

Ogółem w obserwacji wzięło udział 89 obserwatorów, w tym grupa 10 obserwatorów międzynarodowych z organizacji „Golos”.

Ogółem, na terenie województwa mazowieckiego zorganizowanych zostało 3 468 obwodów wyborczych, a uprawnionych do głosowania było 4 186 479 wyborców.

4. Regulacje prawne

Wybory samorządowe do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, zostały przeprowadzone 21 października 2018 roku.¹⁷

Zasady organizacji i przebiegu wyborów reguluje ustawa z 5 stycznia 2011 r. Kodeks Wyborczy wraz z późniejszymi zmianami¹⁸ oraz odpowiednimi rozporządzeniami wykonawczymi oraz uchwałami Państwowej Komisji Wyborczej (PKW)¹⁹.

Do szczególnie istotnych regulacji należy zaliczyć dwie uchwały PKW z dnia 17 września 2018 roku²⁰, dotyczące pracy obwodowych komisji wyborczych ds. przeprowadzenia głosowania oraz obwodowych komisji wyborczych ds. ustalenia wyników głosowania, które regulują szczegółowo zasady organizacji i przebiegu procesu głosowania i liczenia głosów wraz z wypełnianiem protokołów wyników.

4.1. Zmiany prawa wyborczego w 2018 roku

W dniu 11 stycznia 2018 roku parlament uchwalił nowelizację²¹ Kodeksu Wyborczego wprowadzającą istotne zmiany do procesu wyborczego. Wraz

¹⁷ Data wyborów samorządowych została ustalona na mocy Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie zarządzenia wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, Dz.U. 2018 poz. 1561,

¹⁸ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112.

¹⁹ Uchwały PKW odnoszące się do wyborów samorządowych w 2018 r. dostępne są na stronie https://pkw.gov.pl/780_2018_r

²⁰ Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 września 2018 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzanych na dzień 21 października 2018 r. https://pkw.gov.pl/pliki/1537364422_Wytyczne_obwodowe_ds_przeprowadzenia_glosowania.pdf oraz Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 września 2018 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie dotyczących zadań i trybu ustalenia wyników głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzanych na dzień 21 października 2018 r. https://pkw.gov.pl/pliki/1537364337_Wytyczne_obwodowe_ustalenie_wynikow.pdf

²¹ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia

z poprawkami wprowadzonymi kolejną nowelizacją²² Kodeksu Wyborczego z dnia 15 czerwca 2018 r., ustawodawca wprowadził szereg istotnych zmian w polskim prawie wyborczym, mających zastosowanie do wyborów samorządowych wyznaczonych na dzień 21 października 2018 roku.

Najbardziej istotne zmiany wprowadzone w ustawie, mające bezpośredni wpływ na przebieg dnia głosowania i na proces liczenia głosów, to m.in.:

- wprowadzenie dwóch rodzajów obwodowych komisji wyborczych (czyli komisji najniższego szczebla) tj. (I) obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania oraz (II) obwodowej komisji wyborczej ds. ustalenia wyników głosowania;
- wprowadzenie zasady, że ważnie oddanym głosem jest głos gdzie występują „co najmniej dwie przecinające się linie” umieszczone w kratce przy nazwisku wybranego kandydata;
- wprowadzenie instytucji obserwatora społecznego, który otrzymał podobne prawa do męża zaufania i obserwatora międzynarodowego²³;
- ograniczenie prawa do głosowania korespondencyjnego jedynie do osób niepełnosprawnych o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności;
- obowiązek powołania przez PKW 100 nowych komisarzy wyborczych na 5-letnią kadencję w terminie 60 dni od dnia wejścia w życie ustawy.

4.2. Obserwatorzy społeczni i ich uprawnienia

Obserwator społeczny jest nową instytucją wprowadzoną w Kodeksie Wyborczym w 2018 r. Należy jednak podkreślić, że na mocy Dokumentu Kopenhaskiego²⁴ z 1990 r. Polska była już od dawna zobowiązana do wprowadzenia odpowiednich regulacji prawnych w tym zakresie.

udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. 2018 poz. 130.

²² Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2018, poz.1349.

²³ Do obserwatorów społecznych stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu o mężach zaufania, z wyjątkiem art. 103b § 1 pkt 3 i 4 (Art. 103c Kodeksu wyborczego).

²⁴ Document Of The Copenhagen Meeting Of The Conference On The Human Dimension Of The Csce, <https://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>

Obserwator społeczny jest neutralnym politycznie uczestnikiem procesu wyborczego. Jego rolą jest obserwacja przebiegu procesu i ocena czy przestrzegane są obowiązujące procedury oraz przyjęte standardy międzynarodowe odnoszące się do sposobów przeprowadzenia wyborów tak, aby były one uczciwe, przejrzyste i demokratyczne.

Uprawnienia obserwatora społecznego reguluje art. 103c Kodeksu Wyborczego. Określa on, że obserwator ma takie same uprawnienia jak mężowie zaufania za wyjątkiem możliwości wnoszenia uwag do protokołów komisji oraz uczestniczenia w przewożeniu i przekazaniu protokołów do komisji wyższego szczebla. W ramach swoich uprawnień obserwator społecznych może m.in. być obecny:

- w czasie procesu przygotowania do głosowania, procesu głosowania, procesu ustalania wyników głosowania i procesu sporządzania protokołów wyników;
- przy przekazywaniu tzw. protokołu przekazania przez obwodową komisję wyborczą;
- przy przekazywaniu danych z protokołów przez rejonową komisję wyborczą;
- oraz przy sprawdzaniu prawidłowości ustalenia wyników głosowania i wprowadzania danych do sieci elektronicznego przesyłania danych.

Obserwatorzy społeczni uczestniczący w akcji „**Obserwatorzy w Działaniu**” opierają się w swojej działalności na zasadach zawartych w Deklaracji światowych standardów dla pozapartyjnej obserwacji i monitoringu wyborczego prowadzonego przez organizacje obywatelskie oraz Kodeksu postępowania dla pozapartyjnych społecznych obserwatorów²⁵.

5. Współpraca z Państwową Komisją Wyborczą

Współpraca sztabu akcji „**Obserwatorzy w Działaniu**” z Państwową Komisją Wyborczą (PKW) i Krajowym Biurem Wyborczym (KBW) przebiegała

²⁵ Pełny tekst *Deklaracji światowych standardów dla pozapartyjnej obserwacji i monitoringu wyborczego prowadzonego przez organizacje obywatelskie oraz Kodeksu postępowania dla niepartyjnych obserwatorów społecznych*: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)018-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)018-e).

w większości wypadków dobrze. Sztab uzyskał odpowiedzi na wszystkie zadane na piśmie pytania w formie oficjalnych komunikatów (sygnatura, podpis przewodniczącego), a w trakcie dnia głosowania w formie odpowiedzi e-mail.

Wątpliwością, która pojawiła się w toku współpracy z PKW było nieprecyzyjne określenie przez PKW zasad pracy obserwatorów społecznych i mężów zaufania w trakcie prac Obwodowej Komisji Wyborczej ds. ustalenia wyników głosowania (OKW-2). Zgodnie bowiem z pismem PKW z 1 marca 2018 r. oraz 16 października 2018 r. obserwatorzy społeczni, wyznaczeni przez tę samą organizację, mogą zmieniać się w trakcie pracy komisji do której zostali wyznaczeni. Jednak w dniu wyborów Krajowe Biuro Wyborcze przekazało sztabowi akcji informację, że obserwator, który opuści lokal wyborczy w trakcie pracy OKW-2, nie będzie mógł ponownie wrócić do lokalu wyborczego w celu wznowienia obserwacji. Wiadomość ta stanowiła zaprzeczenie poprzednio uzyskanych od PKW informacji, a jednocześnie sztab akcji „**Obserwatorzy w Działaniu**” nie znalazł jej odzwierciedlenia w żadnej oficjalnej uchwale PKW określającej wytyczne pracy OKW-1 i OKW-2.

Inna sytuacja problemowa wystąpiła przy uzyskiwaniu akredytacji dla obserwatorów międzynarodowych. W ramach współpracy międzynarodowej, koordynatorzy akcji „**Obserwatorzy w Działaniu**” kontaktowali się z PKW w sprawie akredytacji dla 16 obserwatorów międzynarodowych. Pomimo złożenia dokumentacji przez partnerów z zagranicy na 11 i 9 dni przed dniem wyborów, w jednym na 16 przypadków nie udało się uzyskać akredytacji umożliwiającej obserwację wyborów.

Należy zaznaczyć, że PKW w piśmie z 10 października wskazuje, że przepisy Kodeksu Wyborczego nie regulują terminu składania wniosków o akredytacje dla obserwatorów międzynarodowych. Przekłada się to również na komunikację PKW z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, które jest odpowiedzialne za wydanie pierwotnej zgody na przyjazd obcokrajowców do Polski.

Rekomendacja

Określenie ostatecznego terminu składania wniosków o akredytację dla obserwatorów międzynarodowych pozwoliłoby w przyszłości uniknąć sytuacji, kiedy pomimo dopełnienia wszystkich formalności z ich strony, zabraknie czasu na wystawienie odpowiedniej akredytacji.

6. Obszar obserwacji

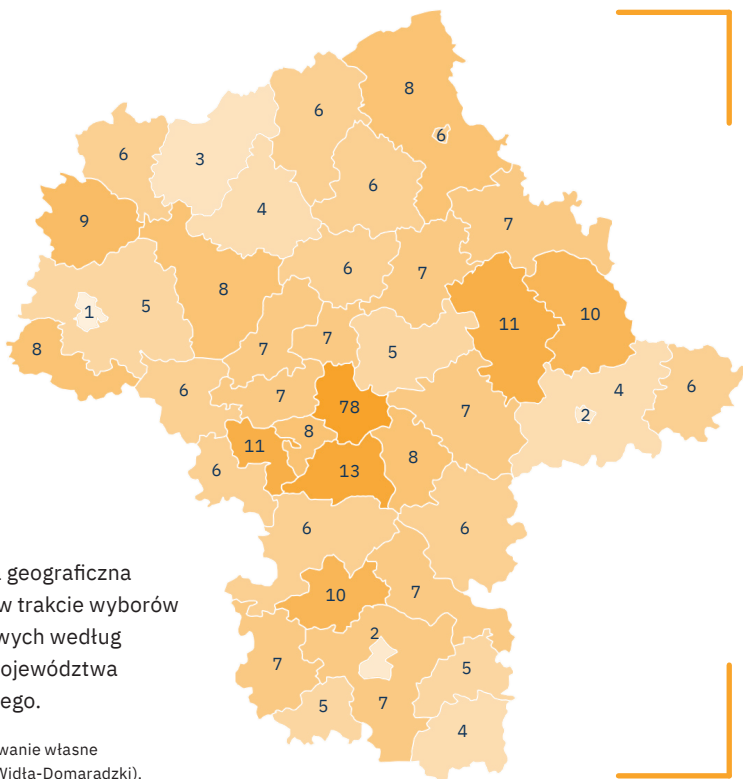
W wyborach samorządowych, które odbyły się 21 października 2018 roku, 89 obserwatorek i obserwatorów społecznych z ramienia „**Obserwatorów w Działaniu**” przyglądało się przebiegowi głosowania w 37 powiatach województwa mazowieckiego, w 4 miastach na prawach powiatu - Radomiu, Siedlcach, Płocku, Ostrołęce oraz w m.st. Warszawa.

Sztab akcji otrzymał 338 raportów dotyczących przeprowadzenia procesu głosowania, 49 raportów z obserwacji procesu otwarcia lokali wyborczych oraz 37 raportów z obserwacji procesu zamknięcia lokali wyborczych i liczenia głosów. Rozkład geograficzny prowadzonych obserwacji na obszarze województwa mazowieckiego w ujęciu dla powiatów pokazany został na mapie poniżej.

Województwo mazowieckie zajmuje obszar 35 558 km² (większy od powierzchni Belgii czy Macedonii) i zostało podzielone na 3 468 obwodów wyborczych. Na terenie województwa zarejestrowanych było 4 186 479 wyborców. Zaangażowanie 40 zespołów obserwatorów społecznych akcji „Obserwatorzy w działaniu”, które przemierzały się w ciągu dnia wyborów po terenie województwa, pozwoliło na przeprowadzenie obserwacji na całym jego terenie. Obserwatorzy społeczni w trakcie dnia głosowania przemierzali ok. 7.000 km i dokonali ponad 280 godzin obserwacji, których wynikiem były 424 raporty obserwacyjne przesłane do sztabu akcji obserwacyjnej.

7. Wyniki obserwacji

Wybory samorządowe są jednym z najbardziej skomplikowanych przedsięwzięć wśród różnego typu wyborów, obejmującym jednocześnie kilka rodzajów głosowań (rada gminy, rada powiatu, sejmik wojewódzki, wójt/burmistrz/prezydent) w tym samym czasie, z dużą ilością kandydatów i/lub komitetów wyborczych i różnymi procedurami liczenia głosów w zależności od typu wyborów.



› **Mapa 1.**

Dystrybucja geograficzna obserwacji w trakcie wyborów samorządowych według powiatów województwa mazowieckiego.

Źródło: Opracowanie własne (autor: Łukasz Widła-Domaradzki).

Zmienione w styczniu tego roku, a więc krótko przed wyborami, prawo wyborcze wprowadziło dużo znaczących zmian do procedur wyborczych, co przełożyło się m.in. na wzrost obowiązków i zadań administracji wyborczej. Musiała się ona uporać w krótkim czasie z przygotowaniem organizacyjnym wyborów, identyfikacją urzędników oraz ich przeszkoleniem w nowych procedurach.

Oba powyższe czynniki miały swój wpływ na to, że w niektórych lokalach wyborczych obserwatorzy zanotowali (I) problemy organizacyjne lub (II) modyfikacje wymaganych procedur przeprowadzenia wyborów. Niemniej jednak należy podkreślić, że członkowie komisji wyborczych wykazywali w zdecydowanej większości duże zaangażowanie w swoją pracę oraz podejmowali wysiłki, aby wybory przebiegły w jak najbardziej uporządkowany i prawidłowy sposób.

7.1 Generalna ocena przebiegu wyborów

Generalnie można stwierdzić, że wybory samorządowe na terenie województwa mazowieckiego były dobrze zorganizowane i przebiegły bez znaczących incydentów, które miałyby istotny wpływ na rezultaty wyborów. Chcieliśmy podkreślić, że obserwatorzy społeczni byli praktycznie zawsze przyjmowani dobrze przez komisje wyborcze, a jednostkowe problemy spowodowane były niedoinformowaniem członków komisji odnośnie nowych regulacji prawnych związanych ze społeczną obserwacją wyborów i zostały zawsze pozytywnie rozwiązane.

Do najważniejszych problemów zaobserwowanych w trakcie trwania wyborów, należy:

- niepełne przestrzeganie zasady tajności głosowania, które spowodowane było m.in. (I) dość tolerancyjnym podejściem samych wyborców do tego zagadnienia (np. głosowanie poza kabiną do głosowania, głosowanie wspólne), (II) brakiem wystarczającej reakcji komisji wyborczych na to zjawisko, (III) problemami organizacyjnymi (np. zbyt małe lokale wyborcze, zbyt mała ilość miejsc do głosowania czy zbyt mała liczebność komisji wyborczych);
- niewystarczający poziom wyszkolenia członków komisji wyborczych, który obserwatorzy ocenili najniżej w trakcie nowowprowadzonych etapów procesu wyborczego, np. w trakcie procesu zamykania lokalu wyborczego i przekazywania materiałów z jednej komisji wyborczej do drugiej;
- niewłaściwie zorganizowany proces rejestracji wyborców on-line z użyciem systemu ePUAP, co spowodowało, że bardzo wielu obywateli zostało pozbawionych prawa wzięcia udziału w wyborach, oraz
- zbyt swobodne uregulowanie zasad dotyczących ciszy wyborczej, co spowodowało, że w wielu miejscach zaobserwowano plakaty i banery agitacyjne umieszczane w bezpośrednim sąsiedztwie lokali wyborczych (np. na płotach vis-a-vis wejść do lokali lub na słupach stojących przy samych wejściach).

7.2. Otwarcie lokali wyborczych

Otwarcie lokali wyborczych obserwowało 49 zespołów obserwatorów, w większości na terenie m.st. Warszawy.

Ogólna ocena²⁶

Ogólna ocena obserwatorów była pozytywna jeśli chodzi o przebieg procesu otwarcia lokali wyborczych. W ponad 95 procentach obserwowanych lokali, proces został oceniony jako bardzo dobry lub dobry, a jedynie w niecałych pięciu procentach jako zły.

Równie pozytywnie oceniona została praca komisji wyborczych – w prawie 91 procentach obserwowanych lokali została określona jako bardzo dobra lub dobra, a w ponad dziewięciu procentach jako zła.

Relatywnie najgorzej przez obserwatorów oceniona została wiedza komisji wyborczych dotycząca procedur procesu wyborczego. Nadal jednak ponad 86 procent komisji zostało ocenionych bardzo dobrze lub dobrze, chociaż już prawie 14 procent z obserwowanych komisji zostało ocenionych źle. Wydaje się, że ta niższa ocena może być spowodowana niewystarczającym przeszkoleniem członków komisji wyborczych oraz faktem, że duża ich część pracowała w komisjach wyborczych po raz pierwszy.

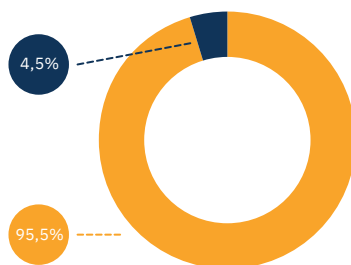
Generalnie, obserwatorzy nie spotkali się z problemami w czasie prowadzenia obserwacji. W jednym przypadku przewodnicząca komisji wyborczej zdecydowała się potwierdzić uprawnienia obserwatorów w komisji wyższego szczebla zanim zezwoliła na prowadzenie obserwacji.

Zaobserwowane problemy

Generalnie, lokale wyborcze zostały otworzone punktualnie, a nieliczne opóźnienia, nie większe niż 15 minut, dotyczyły znikomej ilości obserwacji (2 komisje).

➤ Czy komisja otworzyła lokal wyborczy dla wyborców o godz. 7.00?

 Tak  Nie



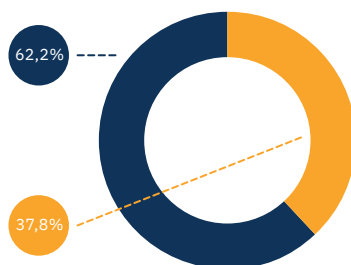
²⁶ Statystyka ocen ogólnych przebiegu procesu wyborczego przedstawiona jest w Rozdziale 9.

Zaobserwowane problemy w lokalach wyborczych dotyczyły głównie kilku elementów procesu wyborczego.

- W prawie 40 procentach obserwowanych lokali wyborczych, komisje nie ostemplowały wszystkich kart do głosowania przed otwarciem lokalu lub tuż po jego otwarciu i zdecydowały, że dokończą tę czynność w terminie późniejszym. Zdarzały się przypadki stemplowania kart w osobnym pomieszczeniu, jedynie przez niektórych członków komisji;

› Czy komisja **ostemplowała wszystkie karty** do głosowania przed otwarciem lokalu wyborczego lub zaraz po jego otwarciu

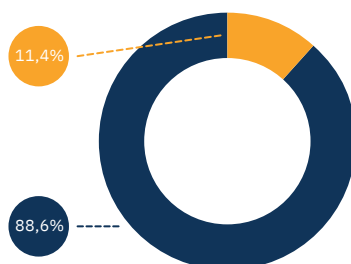
 Tak  Nie



- W blisko 12 procentach obserwowanych lokali wyborczych zaobserwowano elementy prowadzenia kampanii wyborczej, chociaż dotyczyło to tylko obecności plakatów lub informacji o konkretnych kandydatach. W większości przypadków komisja zareagowała i usunęła wspomniane materiały agitacyjne;

› Czy w lokalu wyborczym lub na terenie, gdzie się znajduje, **była prowadzona kampania wyborcza?**

 Tak  Nie

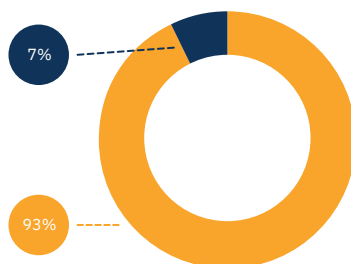


- W ponad siedmiu procentach obserwowanych lokali urna nie była właściwie zaplombowana lub nie była zaplombowana w ogóle. Według ocen obserwatorów, było to spowodowane raczej niewiedzą członków

komisji o tym jak urny powinny być zaplombowane niż czynnikami intencjonalnymi.

› Czy komisja sprawdziła, że urna jest pusta, a następnie zamknęła ją i zaplombowała/ opieczętowała pieczęcią komisji?

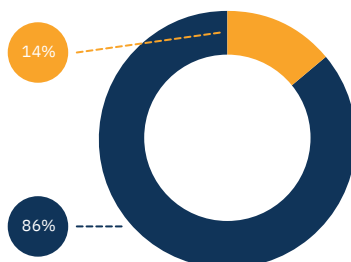
● Tak ● Nie



- W 14 procentach obserwowanych lokali zanotowano obecność osób nieupoważnionych, co może mieć związek z ograniczonymi możliwościami komisji wyborczych do interwencji z powodu zbyt małej liczby członków komisji.

› Czy w lokalu przybywały osoby nieupoważnione?

● Tak ● Nie



- W kilku przypadkach obserwatorzy zauważyli niezgodność ilości kart rzeczywiście dostarczonych do komisji względem nominalnej ilości przekazanych kart. W kilku komisjach ich członkowie wydawali się nie wiedzieć o roli protokołu wewnętrznego i jakiego typu informacje powinni tam zanotować, np. numery plomb założonych na urnie wyborczej.

7.3. Głosowanie

W trakcie okresu głosowania, który trwał od godziny 7:00 rano do 21:00 wieczorem, obserwatorzy przesłali 338 raportów z lokali wyborczych.

Ogólna ocena²⁷

Generalnie, proces głosowania został przez obserwatorów oceniony gorzej niż proces otwarcia lokali wyborczych, pojawiła się ocena bardzo zła. Na podobnym poziomie oceniony został natomiast poziom wiedzy członków komisji wyborczych.

Ogólna ocena obserwatorów była pozytywna jeśli chodzi o przebieg procesu głosowania. W 88 procentach obserwowanych lokali, proces został oceniony jako bardzo dobry lub dobry, jednak jako zły lub bardzo zły oceniony został w 12 procentach obserwowanych lokali.

Generalnie pozytywnie oceniona została praca komisji wyborczych – w ponad 86 procentach obserwowanych lokali została określona jako bardzo dobra lub dobra, jednak w prawie 14 procentach jako zła lub bardzo zła.

Podobnie została przez obserwatorów oceniona wiedza komisji wyborczych dotycząca procedur procesu wyborczego. Prawie 87 procent komisji zostało ocenionych bardzo dobrze lub dobrze, ale ponad 13 procent z obserwowanych komisji zostało ocenionych źle lub bardzo źle.

Praktycznie wszystkie obserwowane lokale wyborcze były prawidłowo oznakowane, a wymagane informacje wyborcze były wywieszane i widoczne dla wyborców (w ponad 97 i 98 procentach obserwowanych lokali odpowiednio).

Obserwatorzy nie mieli, generalnie, problemów z obserwacją lokali wyborczych w czasie głosowania. W jednostkowych wypadkach komisja weryfikowała dokumenty identyfikujące obserwatorów lub zapoznawała się z regulacjami dotyczącymi praw obserwatorów, co powodowało konieczność czekania na zgodę na rozpoczęcie obserwacji. Wydaje się, że wynikało to z niewiedzy członków komisji wyborczych odnośnie roli i praw obserwatora społecznego w procesie wyborczym.

Zaobserwowane problemy

7.3.1 Kampania wyborcza

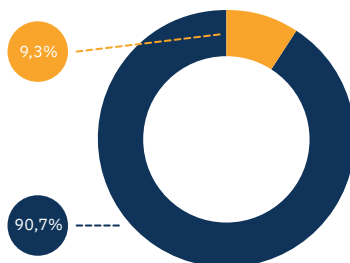
Obserwatorzy odnotowali mniej sytuacji prowadzenia kampanii wyborczej w lokalach w porównaniu do momentu otwierania lokali wyborczych,

²⁷ Statystyka ocen ogólnych przebiegu procesu wyborczego przedstawiona jest w Rozdziale 10.

niemniej zostało to zaobserwowane w ponad dziewięciu procentach obserwowanych lokali wyborczych.

› Czy w lokalu wyborczym lub terenie, na którym się on znajduje, **była prowadzona kampania/agitacja wyborcza?**

● Tak ● Nie



7.3.2. Spis wyborców:

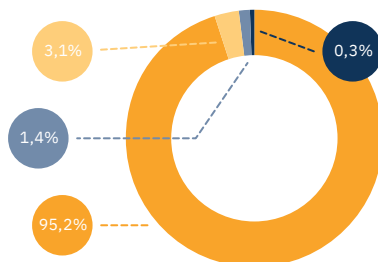
Dopisanie wyborców do spisu wyborców w trakcie głosowania zaobserwowano jedynie w odosobnionych przypadkach. Jednak obserwatorzy zanotowali wiele przypadków, w tym ich osobistych, kiedy wyborcy nie było w spisie wyborców pomimo tego, że rejestrował się on-line przy zastosowaniu systemu ePUAP zgodnie z zawartą tam instrukcją. Jak wynika z informacji prasowych, sytuacja taka miała miejsce również w innych częściach kraju, uniemożliwiając głosowanie znacznej liczbie wyborców.

Nakładki ochrony danych osobowych na spis wyborców (tzw. RODO), były używane w zdecydowanej większości obserwowanych lokali wyborczych, aczkolwiek w prawie siedmiu procentach z nich nie były stosowane nigdy lub prawie nigdy.

Zaobserwowane zostały nieliczne wypadki otrzymania karty do głosowania przez wyborcę bez okazania dokumentu - w niecałych pięciu procentach obserwowanych lokali wyborczych.

› Czy członkowie OKW-1 **sprawdzają wyborcy jej/jego dokument tożsamości** zawierający zdjęcie przed wydaniem karty do głosowania?

● Zawsze lub prawie zawsze ● Często
● Czasami ● Nigdy lub prawie nigdy



7.3.3. Tajność głosowania:

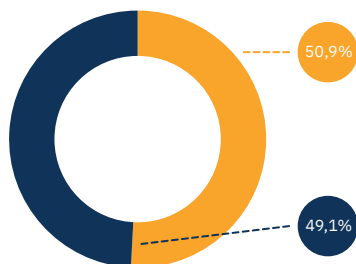
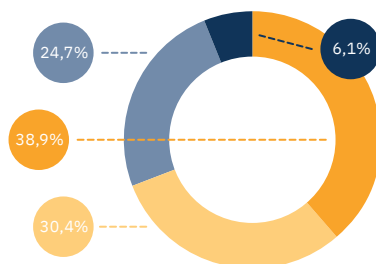
Obserwatorzy ocenili, że w ponad 33 procentach obserwowanych lokali tajność głosowania nie była zachowana nigdy lub tylko czasami. Jest to wysoki odsetek i powinien zwrócić uwagę na powagę tego problemu. Szczególnie, jeśli weźmie się dodatkowo pod uwagę, że:

- głosowanie „za kogoś” lub „głosowanie rodzinne” zostało zaobserwowane w ponad 46 procentach obserwowanych lokali wyborczych;
- w ponad 54 procentach obserwowanych lokali wyborczych komisja nie reagowała na nieprzestrzeganie zasad tajności głosowania, a
- w prawie 50 procentach obserwowanych lokali wyborczych nie było członka komisji wyborczej przy urnie wyborczej w czasie obserwacji lub przez jakiś jej okres.

Dodatkowo, negatywnie na zapewnienie warunków tajności głosowania wpływała mała liczba lub złe ustawienie kabin do głosowania lub parawanów osłaniających w wielu obserwowanych lokalach wyborczych.

› Czy przestrzegana była tajność głosowania? (zarówno przez osoby obecne w lokalu, jak i przez samych wyborców)

- 🟠 Zawsze lub prawie zawsze
- 🟡 Często
- 🟦 Czasami
- 🟤 Nigdy lub prawie nigdy

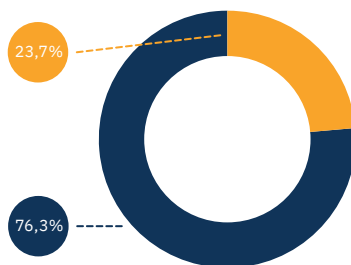


› Czy były przypadki nieuprawnionego głosowania „za kogoś” lub głosowania „rodzinnego”?

- 🟠 Tak
- 🟤 Nie

› Czy w sytuacji braku tajności, komisja reagowała?

● Tak ● Nie



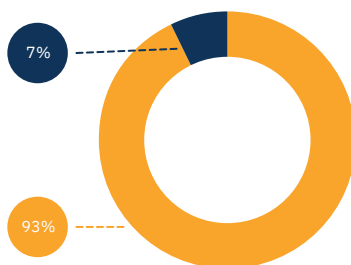
Wydaje nam się, że powyższe obserwacje odzwierciedlają ogólne dość tolerancyjne, lub wręcz niefrasobliwe, podejście, zarówno wyborców jak i członków komisji wyborczych, do kwestii tajności głosowania. Wyborcy wydają się w dużej mierze nieświadomi znaczenia tajności głosowania dla przejrzystości i poufności procesu wyborczego, a komisje wyborcze nie podejmują wysiłków, żeby wyborcom zwrócić na to uwagę.

7.3.4. Urny wyborcze:

Obserwatorzy zanotowali brak oplombowania urn wyborczych w aż siedmiu procentach obserwowanych lokali wyborczych.

› Czy urna była prawidłowo zaplombowana?

● Tak ● Nie

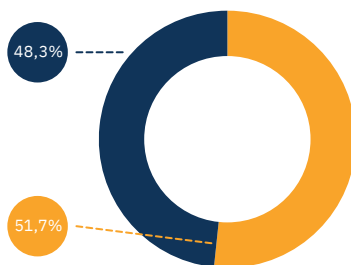


Z kolei w niektórych lokalach wyborczych, komisja twierdziła, że numery plomb założonych na urnę/urny będą wpisane do protokołu po zamknięciu lokalu wyborczego.

W części lokali wyborczych, ocenionych przez obserwatorów jako zbyt małe na potrzeby przeprowadzenia wyborów, urna nie była cały czas widoczna dla członków komisji ze względu na panujące w nich zatłoczenie. A w ponad 48 procentach obserwowanych lokali, nie było przy urnie członka komisji wyborczej, co jest wymagane przepisami prawa.

› Czy któryś członek komisji pełni cały czas dyżur przy urnie?

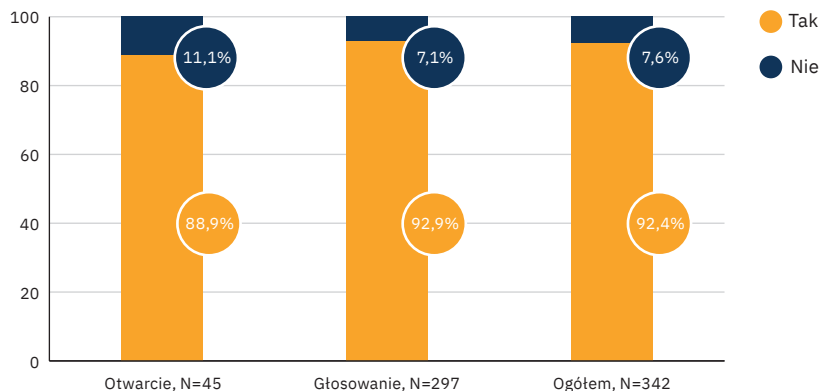
● Tak ● Nie



7.3.5. Komisja wyborcza:

W prawie pięciu procentach obserwowanych lokali wyborczych w trakcie głosowania liczba obecnych członków komisji była mniejsza niż wymagane 2/3 minimalnego ogólnego składu komisji, tj. dwie i mniej osób. Dodatkowo, w ponad siedmiu procentach obserwowanych lokali przewodniczący lub jej/jego zastępca nie byli obecni w trakcie obserwacji.²⁸

› Czy zawsze obecny był przewodniczący lub z-ca przewodniczącego?



Wielu obserwatorów wyraziło opinię, że członkowie komisji, których pracę obserwowali, prezentowali dość słabą znajomość obowiązujących procedur wyborczych. Również przedstawiciele niektórych delegatur Krajowego Biura Wyborczego z którymi rozmawialiśmy, wydawali się nie do końca zorientowani np. w prawach i roli obserwatorów społecznych.

²⁸ W trakcie obserwacji procesu otwierania lokali wyborczych, odsetek ten był na poziomie 11,1 procent.

7.4. Zamknięcie lokalu wyborczego i przekazanie materiałów

Zamknięcie i przekazanie materiałów przez komisję OKW-1 do komisji OKW-2 obserwowane było w 37 lokalach wyborczych.

Wybory samorządowe były pierwszymi wyborami, kiedy wprowadzono dwie różne komisje wyborcze, komisję ds. organizacji przebiegu procesu głosowania (OKW-1) i komisję ds. przebiegu procesu liczenia głosów (OKW-2). Spowodowało to, że wiele procedur związanych z zamknięciem lokalu wyborczego oraz liczeniem głosów było całkowicie nowych, a to zwiększyło znaczenie przeprowadzonych szkoleń dla członków komisji wyborczych w kontekście prawidłowego przebiegu procesu wyborczego.

Ogólna ocena²⁹

Proces zamykania lokali wyborczych i przekazywania materiałów pomiędzy obydwoma komisjami został średnio oceniony niżej niż procesy otwarcia i głosowania. Szczególnie widoczna jest różnica w ocenie wiedzy członków komisji – nastąpił spadek z ponad 86 procent ocen pozytywnych w trakcie procesie otwarcia do jedynie 72 procent w trakcie procesu zamknięcia lokali. Pojawił się też wysoki odsetek ocen bardzo złych, których nie było w ogóle w ocenach procesu otwarcia.

Zmiany te mogą wskazywać na niedostateczne wyszkolenie członków komisji wyborczych odnośnie nowowprowadzonych regulacji prawnych. Zmiany w procedurach dotyczyły procesu otwarcia w znacznie mniejszym stopniu niż procesu zamknięcia i, szczególnie, przekazania materiałów z jednej komisji do drugiej (który stanowi zupełnie nową część procesu wyborczego).

Ogólna ocena obserwatorów była generalnie pozytywna jeśli chodzi o przebieg procesu zamykania lokali wyborczych i przekazywania materiałów z jednej komisji do drugiej. W ponad 91 procentach obserwowanych lokali, proces został oceniony jako bardzo dobry lub dobry, a jako zły lub bardzo zły w niecałych dziewięciu procentach obserwowanych lokali.

Generalnie pozytywnie oceniona została praca komisji wyborczych – w ponad 80 procentach obserwowanych lokali została określona jako bardzo dobra lub dobra, ale już w prawie 19 procentach jako zła i bardzo zła.

²⁹ Statystyka ocen ogólnych przebiegu procesu wyborczego przedstawiona jest w Rozdziale 10.

Tylko w ponad 72 procentach obserwowanych lokali wyborczych, wiedza komisji wyborczych dotycząca procedur procesu wyborczego została oceniona jako dobra lub bardzo dobra. W prawie 28 procentach obserwowanych lokali wiedzę członków komisji oceniono jako złą lub bardzo złą (ocen bardzo złych było aż 11 procent).

Generalnie, obserwatorzy nie mieli problemów z obserwacją lokali wyborczych w czasie ich zamykania. W kilku przypadkach obserwatorzy zetknęli się jednak z sytuacją, w której komisje nie były w pełni poinformowane o ich prawach i początkowo uniemożliwiały im prawidłową obserwację.³⁰ Sztab akcji obserwacyjnej skontaktował się w dwóch przypadkach z delegaturami Krajowego Biura Wyborczego w celu wyjaśnienia sytuacji, co przyniosło pozytywny skutek.

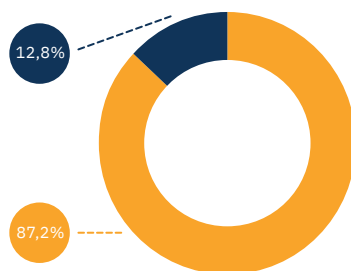
Jako negatywną trzeba ocenić decyzję PKW podjętą 21 października, w dniu wyborów, w której ograniczono prawa obserwatorów społecznych w ten sposób, że nie mogli oni wejść do lokalu wyborczego po jego zamknięciu i rozpoczęciu procesu liczenia głosu. Ograniczyło to możliwość wymiany zmęczonych obserwatorów działających w ramach danej akcji obserwacji wyborów.

Zamknięcie lokali wyborczych

Zdecydowana większość lokali wyborczych została zamknięta zgodnie z procedurą o godzinie 21.00, jednak prawie 13 procent przedłużyło czas głosowania. Podstawową przyczyną przedłużenia były długie kolejki wyborców czekających na możliwość oddania głosu.³¹

› Czy lokal wyborczy został zamknięty punktualnie o **godz. 21:00**?

 Tak  Nie



³⁰ Obserwatorzy musieli czekać na zewnątrz lokalu, aż komisja potwierdzi ich prawa do obserwacji lub byli proszeni o zajęcie miejsc z dala od komisji wyborczej i nie dostali pozwolenia na rejestrowanie przebiegu procesu.

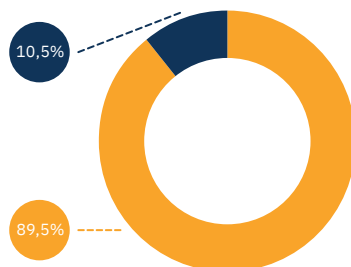
³¹ Np. w lokalu nr. 30 w Warszawie Śródmieście liczba oczekujących wyborców oscyłała wokół 200 osób.

Urny wyborcze

We wszystkich obserwowanych lokalach wyborczych plomby na urnach wyborczych nie były naruszone, jednak w prawie 11 procentach obserwowanych lokali wyborczych otwór wrzutowy urny nie został prawidłowo lub w ogóle zaplombowany po zamknięciu lokalu.

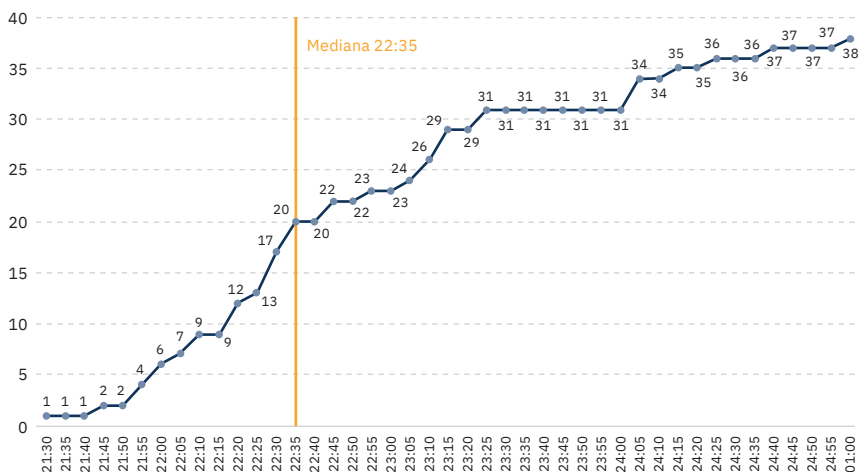
› Czy przewodniczący OKW-1 razem z przewodniczącym OKW-2 **opieczętownali** prawidłowo **otwór urny** wyborczej?

🟡 Tak 🟠 Nie



Protokół przekazania

Protokół przekazania został sporządzony i przekazany komisji OKW-2 przez komisję OKW-1 we wszystkich obserwowanych lokalach wyborczych. Jednak w ponad 24 procentach lokali protokół musiał być poprawiony przed jego podpisaniem i przekazaniem ze względu na występujące w nim błędy i pomyłki. W wielu wypadkach procedura sporządzania protokołu i konieczność wprowadzenia do systemu informatycznego sprawiała



komisjom kłopoty, szczególnie komisji OKW-1, która została oceniona przez większość obserwatorów jako mniej doświadczona z obu komisji.

Czas potrzebny obu komisjom do podpisania protokołu przekazania wydłużył znacząco proces liczenia głosów i ogłoszenia wyników głosowania. Najszybciej protokół został podpisany o 21.30, jednak średnio (mediana) zajęło to ponad 1.5 godziny.³²

7.5. Liczenie głosów

Liczenie głosów obserwowane było w 37 lokalach wyborczych.

Ogólna ocena³³

Proces liczenia głosów został generalnie oceniony na podobnym poziomie co proces zamykania lokalu, więc nieco niżej niż proces głosowania.

Znacząco gorsza była ocena procesu wstępnego liczenia głosów w porównaniu do liczenia głosów w poszczególnych typach wyborów. Może to wynikać z faktu skomplikowania całej procedury liczenia głosów w wyborach samorządowych. W zdecydowanej większości lokali wyborczych komisje musiały policzyć głosy w nie mniej niż czterech typach wyborów, rozpoczynając liczenie w sytuacji, gdzie wszystkie karty do głosowania znajdowały się w jednej urnie wyborczej.

Niesatysfakcjonująca ocena procesu liczenia głosów może wskazywać na niedostateczne wykształcenie członków komisji wyborczych, szczególnie w kontekście wprowadzenia znaczących zmian w przepisach prawa wyborczego w krótkim okresie przed terminem wyborów.

Ogólna ocena obserwatorów była jednak generalnie pozytywna jeśli chodzi o przebieg procesu liczenia głosów i w prawie 80 procentach obserwowanych lokali, proces ten został oceniony jako bardzo dobry lub dobry. Jednak fakt, że jako zły obserwatorzy ocenili proces w ponad 20 procentach lokali (a proces wstępnego liczenia głosów nawet w prawie 35 procentach obserwowanych lokali), powinien zwrócić uwagę PKW oraz organów odpowiedzialnych za uchwalanie przepisów prawnych. Biorąc pod uwagę, że podstawowym problemem zanotowanym przez obserwatorów była niezna-

³² Najdłużej zajęło to cztery godziny w jednej z komisji.

³³ Statystyka ocen ogólnych przebiegu procesu wyborczego przedstawiona jest w Rozdziale 10.

jomość procedur lub ich pomijanie przez członków komisji wyborczych (OKW-2), konieczność zintensyfikowania działań i wprowadzenia rozwiązań zmierzających do poprawy wyszkolenia członków komisji wyborczych wydaje się oczywista.

W dużej mierze pozytywnie oceniona została praca komisji wyborczych – w prawie 77 procentach obserwowanych lokali została określona jako bardzo dobra lub dobra, a w ponad 23 procentach jako zła i bardzo zła. Wstępne liczenie zostało ocenione jako bardzo złe w ponad 3 procentach obserwowanych lokali.

Wiedza komisji wyborczych została oceniona jako dobra lub bardzo dobra w prawie 80 procentach obserwowanych lokali wyborczych, a jako zła w ponad 20 procentach lokali. Podobnie jak przy ocenie ogólnej oraz pracy komisji, wiedza komisji odnośnie wstępnego liczenia głosów została oceniona jako zła w 30 procentach lokali.

Jako negatywną należy ocenić decyzję PKW podjętą w uchwale z dnia 21 października, w sprawie uznawania kart do głosowania za ważne, w której PKW ustala, że karty do głosowania mogą być ostemplowane również pieczęcią komisji OKW-2. Pozwalało to, potencjalnie, na ostemplowywanie nieostemplowanych kart do głosowania już po wyjęciu ich z urny wyborczej.³⁴

Proces liczenia głosów przebiegał w większości wypadków spokojnie i obserwatorzy nie zanotowali wypadków celowego działania zmierzającego do wypaczenia rezultatów wyborów. Czas jego trwania różnił się jednak diametralnie w zależności od wielkości danego obwodu wyborczego oraz wiedzy i „sprawności” komisji wyborczej.

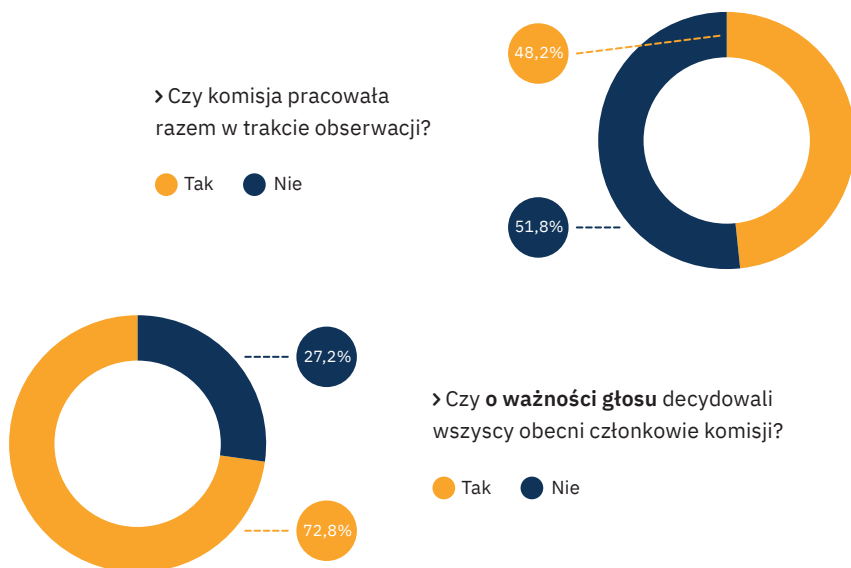
Procedury wyborcze przy liczeniu głosów

W przeważającej ilości obserwowanych lokali wyborczych procedury liczenia głosów nie były przestrzegane lub były przestrzegane tylko w pewnym stopniu lub modyfikowane. Część komisji wprowadzała zmiany z braku wiedzy o obowiązujących procedurach, a niektóre komisje zdecydowały się proces „uprościć”, np. pomijając etap wspólnego liczenia głosów i przechodząc od razu do liczenia głosów w poszczególnych typach wyborów.

W prawie 52 procentach obserwowanych lokali wyborczych komisja nie pracowała razem w trakcie procesu liczenia głosów. Czasami komisja dzieliła się na grupy, które osobno liczyły głosy, czasami część komisji liczyła

³⁴ Zgodnie z przepisami, karta nieostemplowana jest kartą nieważną.

głosy, a inni członkowie komisji sprawdzali wyniki tego liczenia. Zanotowane były przypadki liczenia głosów w różnych typach wyborów symultanicznie, przez podzieloną na grupy komisję.



W prawie 27 procentach obserwowanych lokali wyborczych komisja nie oceniała ważności głosu pracując razem. Komisje rozdzielały karty do głosowania między członków komisji, którzy indywidualnie lub w mniejszych grupach decydowali o ważności oddanych głosów. Jednak tylko w niecałych dwóch procentach obserwowanych lokali, komisje miały problemy z ustaleniem ważności głosu.

W ponad siedmiu procentach obserwowanych lokali, komisja nie wydzieliła i nie policzyła kart nieważnych, w ponad 14 procentach nie ustaliła liczby głosów ważnych i nieważnych, a w prawie 17 procentach nie porównała ilości policzonych głosów ważnych i nieważnych z ilością kart ważnych.

7.6. Protokoły końcowe (Tabulacja)

Proces obserwacji sporządzania i podpisywania protokołów końcowych został przeprowadzony w 25 lokalach wyborczych.

Ogólna ocena³⁵

Generalnie proces sporządzania protokołów końcowych został przez obserwatorów oceniony dobrze. Jednak w pojedynczych przypadkach, komisje wykazały się całkowitym brakiem wiedzy o procedurach i obowiązujących przepisach, co ma odzwierciedlenie w niektórych ocenach bardzo złych.

Obserwatorzy ocenili proces sporządzania protokołów wyników jako dobry lub bardzo dobry w ponad 78 procentach obserwowanych lokali wyborczych.

Praca komisji wyborczych oraz ich wiedza oceniona została jako dobra lub bardzo dobra w prawie 86 procentach obserwowanych lokali. Jednak w ponad siedmiu procentach lokali, obserwatorzy ocenili wiedzę komisji wyborczych jako bardzo złą.

Protokoły końcowe

We wszystkich obserwowanych lokalach komisja wywiesiła protokoły końcowe w widocznym miejscu po ich podpisaniu i wydrukowaniu.

W prawie 93 procentach lokali, wszyscy obecni członkowie komisji podpisali protokoły końcowe wyników.

Aplikacja „Protokoły Obwodowe”

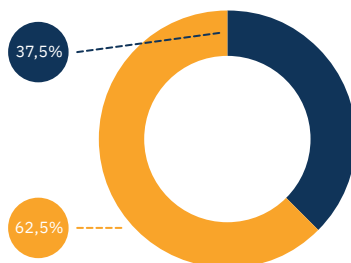
Aplikacja „Protokoły Obwodowe” (Aplikacja) wykazała błędy w protokołach próbnych w prawie 40 procentach obserwowanych lokali wyborczych. Może to być przejawem nadmiernego skomplikowania procedur wypełniania protokołów lub niedostatecznego wyszkolenia członków komisji wyborczych.

Jeszcze wyższy był odsetek lokali wyborczych, gdzie Aplikacja przekazała ostrzeżenia po wprowadzeniu danych z próbnych protokołów – ponad 58 procent.

> Czy aplikacja „Protokoły Obwodowe”
wykazała błędy po wprowadzeniu
danych z protokołów wstępnych?

 Tak  Nie

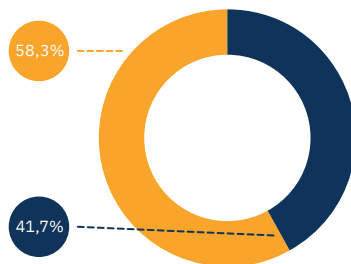
(Błędy wystąpiły w 6 z 16 obserwacji. Tylko jedna komisja NIE poprawiła wideoczynnych błędów)



³⁵ Statystyka ocen ogólnych przebiegu procesu wyborczego przedstawiona jest w Rozdziale 10.

> Czy aplikacja „Protokoły Obwodowe” **pokazała ostrzeżenie** po wprowadzeniu danych z protokołów wstępnych?

● Tak ● Nie

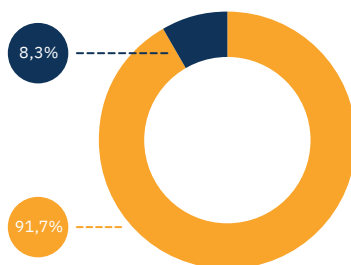


Obsługa informatyczna

W zdecydowanej większości obserwowanych lokali wyborczych została zapewniona obsługa informatyczna – jedynie ok. osiem procent z nich nie miało dostępu do Aplikacji.

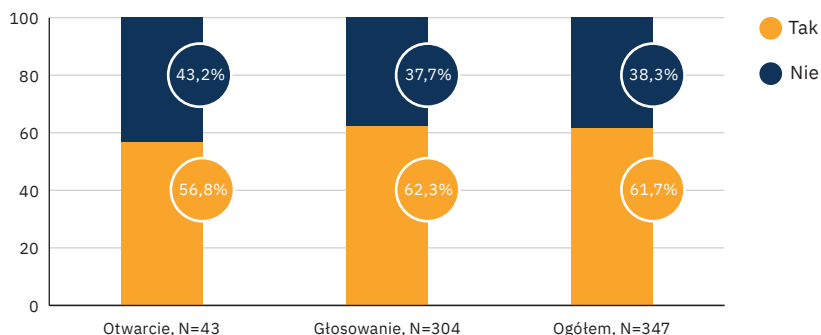
> Czy komisja ma zapewnioną obsługę informatyczną?

● Tak ● Nie



8. Osoby niepełnosprawne

> Czy lokal rzeczywiście **spełnia wymogi** dostosowania dla osób niepełnosprawnych?

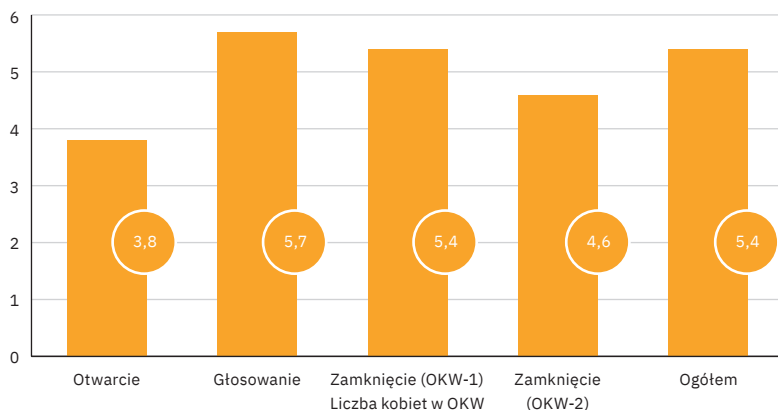


Wśród obserwowanych lokali wyborczych było średnio ok. 50 procent lokali będących na liście lokali przystosowanych dla niepełnosprawnych wyborców. Jednak aż ok. 40 procent średnio tych lokali nie spełniało w rzeczywistości warunku przystosowania dla osób niepełnosprawnych.

9. Udział kobiet w składach komisji wyborczych

Udział kobiet w strukturze składów obserwowanych komisji wyborczych był wysoki, średnio ponad pięć kobiet w składzie komisji.

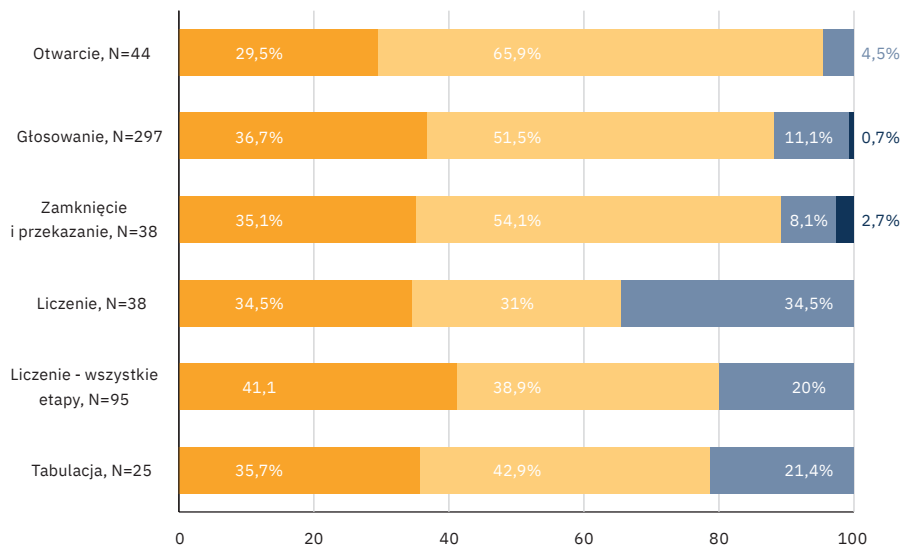
› Liczba kobiet w OKW (średnia)



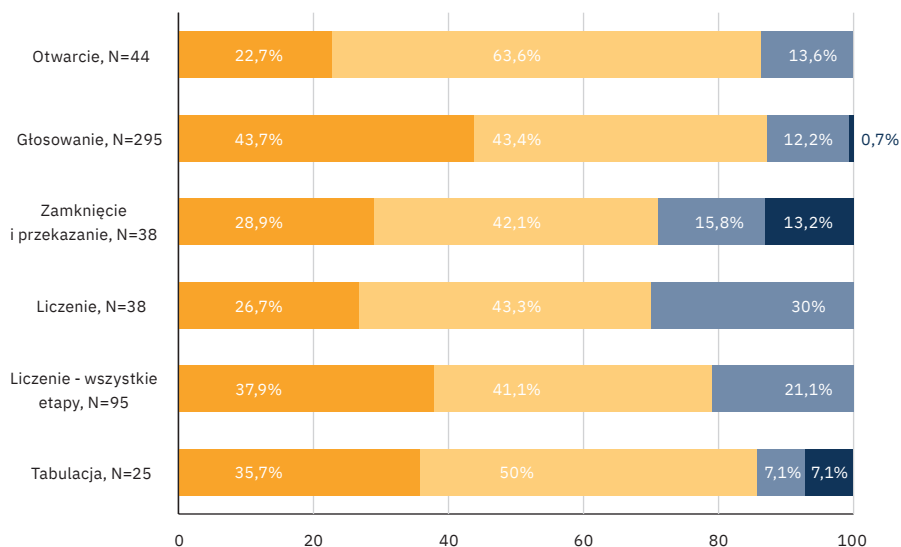
10. Porównawcza ocena etapów procesu wyborczego

Oceny obserwatorów w odniesieniu do różnych etapów procesu wyborczego nie różnią się, znacząco od siebie, mimo kilku wyjątków, i są generalnie pozytywne. Jedyną wysoką odsetek odpowiedzi „bardzo zła” dotyczy poziomu wiedzy członków komisji wyborczych nt. procedury zamykania lokalu i przekazywania materiałów oraz wypełniania protokołów końcowych (13.2% i 7.1% odpowiednio). Większość obserwatorów uznało, że może to być efektem braku odpowiedniego wyszkolenia członków komisji.

› Ocena całości procesu wyborczego ● Bardzo dobra ● Dobra ● Zła ● Bardzo zła

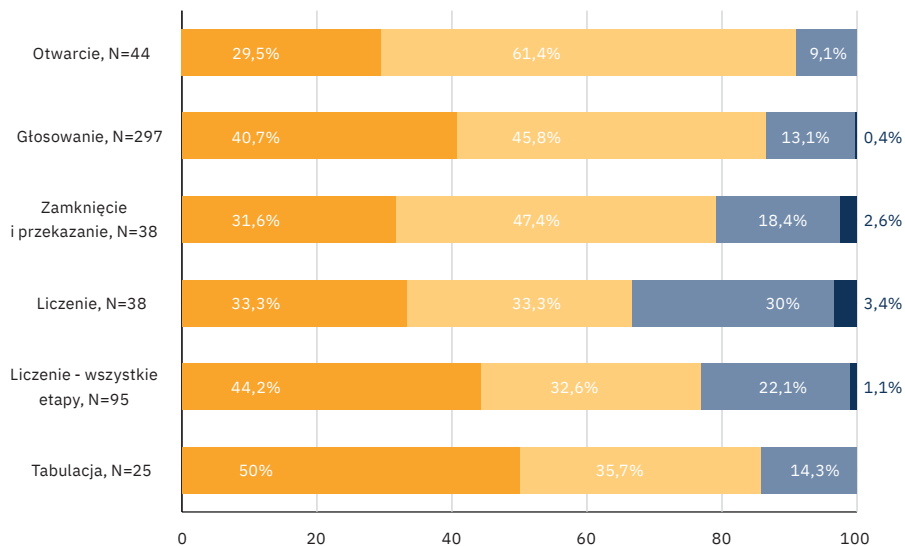


› Ocena wiedzy OKW-1 i OKW-2 ● Bardzo dobra ● Dobra ● Zła ● Bardzo zła



› Ocena pracy OKW-1 / OKW-2

● Bardzo dobra
 ● Dobra
 ● Zła
 ● Bardzo zła



Final report

from the observation of local elections
in the Masovian Voivodeship





Core Team composition:

Core Team:

Robert Lech (Election Leader Expert)
robert@odpowiedzialnapolityka.pl

Adam Sawicki (PAF President)
adam@odpowiedzialnapolityka.pl

Karol Bijoś (PAF CEO)
karol@odpowiedzialnapolityka.pl

Łukasz Widła-Domaradzki
(Data Analyst)
lukasz@odpowiedzialnapolityka.pl

Krzysztof Madejski
(Application Coordination)
krzysztof.madejski@epf.org.pl

Coordinators:

Zosia Lutkiewicz
zosia@odpowiedzialnapolityka.pl

Aleksandra Skupińska
aleksandra@odpowiedzialnapolityka.pl

Mateusz Bajek
mateusz@odpowiedzialnapolityka.pl

1. Observers in Action

Elections are one of the main elements of the democratic system within a given society. The degree to which they are held in a fair and transparent manner, impacts not only the strength and quality of democracy, but the society as a whole.

Citizens' involvement in the electoral process—whether by voting, running for office, or participating in the observing and monitoring efforts—is a healthy sign of a mature civil society and one of the conditions for the society to influence the direction (and methods) of a given country's development.

Election observation, in turn, is one of the forms of active participation of citizens in the electoral process, as it builds and deepens citizens' confidence in election results while increasing the legitimacy of elected officials.

The above-mentioned factors, as well as the new legal regulations introduced in Poland in 2018, allowing for domestic citizen observation of elections, encouraged the creation of the first public observation of local government elections in Poland in October 2018.

This was made possible thanks to the support of the EU-Russia Civil Society Forum (CSF, www.eu-russia-csf.org), which recognized the innovativeness of the **Observers in Action** project—an initiative that combined training for the emerging citizen observer movement in Poland with video observation of the March 2018 presidential elections in Russia. The combination of two observation methodologies (direct observation at polling stations and observation of video recordings, in two different countries) allowed for the development of unique competences to observe the electoral process, training numerous citizen observers, and formulating conclusions and recommendations that could form the basis for discussing the importance and quality of electoral systems in both Poland and Russia.

This publication introduces the observation methodology we applied in both types of election monitoring, while discussing observations, con-

clusions and recommendations stemming from the analysis of materials gathered by volunteers during the observation itself. Conclusions concerning the electoral process in Poland have already been raised with the National Electoral Commission, and some were even partly included in the recommendations the Commission prepared for the Polish parliament. We hope that the results of our video observation of the electoral process in Russia will help to inform the discussions between independent civil society and electoral administration of that country.

The aim of the Observers in Action project was to present an independent and objective evaluation of the conduct both of local elections in the Masovian voivodeship, based on in-person observations of voting and vote-counting carried out by a group of 90 citizen observers (described in the first part of the publication in Polish and English). It also consisted of an analysis of video recordings made during the presidential election in Russia on March 18, 2018 (second part in English and Russian). The analysis of recordings from selected electoral commissions from four administrative regions of Russia - Kabardino-Balkaria, Karachay-Cherkessia, Bryansk Oblast and Belgorod Oblast was possible thanks to the involvement of 55 volunteers and 10 experts.

The Observers in Action project is the first Polish non-partisan election observation initiative organized by the Political Accountability Foundation (www.odpowiedzialnapolityka.pl) and the ePaństwo Foundation (www.epf.org.pl), in cooperation with the Romanian non-governmental organization Code4Romania (www.code4.ro).

The aforementioned institutions seek to contribute to the development of civil society and believe that elections are one of the most important ways of doing so. The project leaders are not associated with any political party - neutrality and objectivity are the guiding principles of their actions.

Moreover, project coordinators have many years of experience in the field of observation of electoral processes, both in Poland and internationally. They conduct trainings in the field of election observation, participate in international (especially OSCE/ODIHR and EU) observation missions and have previously organized election observation efforts in Poland and Central and Eastern Europe.

The project was co-financed by the EU-Russia Civil Society Forum, an organization gathering various non-governmental organizations from the European Union and Russia, whose shared aim is to strengthen the cooperation between civil society organizations in order to support democracy, rule of law and respect for human rights. The Forum makes use of funds from the European Union and EU member states.



2. Summary

On October 21st, 2018, local government elections were held in Poland, during which citizens elected municipal councils, poviats councils, regional assemblies and mayors.

‘Observers in Action’ observed these elections in the Masovian voivodeship – in all 37 poviats districts (powiats), four cities with poviats rights and the capital city of Warsaw. In total, 89 observers took part in the mission, including 10 international observers from the ‘Golos’ organization.

Our volunteers carried out 49 observations of polling stations openings, 338 observations of the voting procedure, and 37 observations of the polling stations closing and vote counting and tabulation.

The data was gathered from observers via special forms, which they filled in with the use of a mobile application installed on their smartphones and /or tablets. The app, for Android and iPhone, along with admin dashboard, allowed observers to send data in real-time to the observation center. The Vote Monitor mobile app was originally a project by Code for Romania community and it was adopted to Polish context by ePanstwo Foundation. Adaptation included importing the lists of polling stations, adding support for hierarchical administrative districts, creating the forms used by observers and exporting the data as needed for statistical analysis. Using this technology, which is somewhat similar to the systems used by the European Union or OSCE / ODIHR observation missions, allowed us to draft conclusions from the observation practically immediately after our observers' work ended.³⁶

Our key objective was to induce further development of civil society, through a greater and more conscious involvement of citizens in the electoral process and by raising public confidence in the election process and its outcomes. The observation aimed at evaluating the electoral process

³⁶ The used application was adapted to the conditions of the Polish election observation, according to the technology of ‘Observers in Action’ project partner - the Romanian NGO ‘Code4Romania’.

against current legislation and international standards defining the basic principles of conducting free and fair elections.

Our observers were well received in the vast majority of polling stations they visited. Moreover, all issues they encountered were rather minor, and caused mainly by the lack of knowledge among election commission members about the rights of domestic election observers. All complications were quickly resolved.

Taking into account the complexity of the electoral process, related to the nature of local elections, and the introduction of significant changes in the electoral law shortly before E-day it can be concluded that the elections in the Masovian voivodeship were well organised and no incidents that would violate their integrity or influence their outcome in an unlawful manner, were observed.

However, it should be emphasized that some aspects of the election process could have had a negative impact on the course of events and citizens' right to vote. These include, above all:

- Problems with the online voter registration system (ePUAP), due to which many voters were not added to the voters' lists in the place where they wanted to cast their ballot;
- Problems with full compliance with the secrecy of voting, which manifested themselves in voting outside the designated areas, family and group voting, absence of election commission members at the ballot box for long periods of time or lack of reaction of the election commission to the abovementioned violations;
- The possibility, created by the current legislation, to present election campaign materials in the immediate vicinity of the polling stations, for example on pillars standing right at the entrance to the voting premises or on mobile vehicles parked in front of polling stations.

In general, observers rated the electoral process highly, with good or very good scores given to between 80 and 95 percent of observed polling stations in all phases of the election. The commissions' knowledge of election procedures received the lowest scores on average, where only 72 to 87 percent of observed polling stations were rated as good or very good. Moreover, when assessing the process of closing of polling stations, counting of votes and drawing up of protocols, observers rated the knowledge of electoral

commissions' members as very bad in 7 to 13 percent of observed polling stations. This observation provided the basis for the formulation of a thesis about insufficient training of electoral commissions' members, especially in area where new procedures were introduced by recent amendments to the Electoral Code.

The introduction of a system of two independent election commissions – one for the voting process and one for counting and preparation of protocols, required the election administration to double the number of commission members, as compared to previous elections. This was one of the reasons why in many of the observed polling stations the number of election commission members was at the minimum level of five persons, which in many cases proved to be significantly insufficient. This was particularly evident in polling stations with a large number of registered voters, for example in large cities, where a small commission was not able to cope with the large number of voters present at the same time in the polling station and therefore was unable to ensure conditions needed for the secrecy of voting.

Too small number of commission members and/or too short time to prepare the polling station for opening resulted in the majority of ballot papers not being stamped with the seal of the commission in charge of the voting process, as specified in the legislation, before or immediately after the opening of premises observed polling stations. From this point of view, it would be important to check how big was the number of invalid ballot papers found during the counting process, to see whether this could have had an impact on the election result.³⁷

Introduction of the principle that election materials have to be transferred from the commission in charge of the voting process to the commission in charge of counting and tabulation, resulted in a significant extension of the electoral process, in some cases by several hours. Misunderstandings caused by the existence of two separate stamps – one for the ballot papers (commission in charge of the voting process), and one for result protocols (commission in charge of counting) - prompted the State Election Commission to pass a resolution in the second half of the election day, stating that ballot paper stamped with the seal reserved for result

³⁷ Ballot paper with no stamp of the commission in charge of the voting process is to be counted as invalid.

protocols are also to be recognised as valid. This could have potentially led to stamping ballot papers while votes were being counted.

‘Observers in Action’ would like to thank the State Election Commission and all members of precinct electoral commissions for their cooperation and understanding of the tasks and responsibilities of election observers. We would also like to express our respect to the representatives of the electoral administration for their substantive and professional participation in the discussion of conclusions and recommendations that resulted from this project, and for taking them into account when formulating their specific post-election recommendations by the State Election Commission.

3. Recommendations:

The main objective of the election observation was to strengthen public confidence and citizen engagement in the electoral process. An efficient and fair election contributes to the achievement of these goals. Therefore, based on our observation and on comments from the observers who were part of the **‘Observers in Action’** project, we present the following recommendations aimed at improving the electoral system and at reducing the number of potentially problematic areas.

The recommendations concern the following areas:

Precinct Election Commission

- Increase both financial and organisational resources for trainings of both types of precinct election commissions members (PEC-1 overseeing voting and PEC-2 overseeing counting process). An increase in the number of offline trainings as well as webinars, and a standardisation of the training system (e.g. the length of trainings), would improve the precinct election commissions staff’s knowledge of the electoral process and of the existing regulations.
- The number of precinct election commission members and the size of the polling station should be proportionally adjusted to the number of persons entitled to vote in a given electoral precinct.

Voters' register:

- Introduce a unified and centralised voters' register to simplify and tighten the system of re-registering voters from one precinct to another.

Secrecy of the ballot:

- Introduce standardised polling station equipment, including types of ballot box seals, proper voting booths, bound voters' lists etc.
- Introduce and/or intensify educational activities aimed at increasing citizens' awareness of the importance and of the principles governing the secrecy of the ballot;
- Designate an election commission member to regulate the inflow of voters into the polling station, so that the queue of voters does not cause commotion inside the polling station;
- Regulate the issue of pre-installed CCTV cameras in places designated as polling stations e.g. school corridors.

Validity of the vote:

- Regulate the process of ballot stamping in order to minimise the risk of voters being given an un-stamped ballot, which will be later deemed invalid and thus will be excluded from the counting process;
- Change the current policy according to which annotations other than 'X' made within the checkbox do not invalidate the ballot;
- Amend the Electoral Code to include the voters' right to obtain a new ballot paper, after returning a spoiled or damaged ballot to the electoral commission.

Pre-election silence:

- Precisely define a buffer zone around the building / area where the polling station is located, which must be free from all election campaigning, including posters/banners, on the day of the election (analogous provisions can be applied here as in the case of the ban on the sale of alcohol in the vicinity of educational institutions);
- Introduce a regulation within the Electoral Code allowing participants of the electoral process to document any violations they observe during the voting process.

Conclusions and recommendations were presented and discussed during several meetings with the representatives of the State Election Com-

mission (PKW) and of the Mazovian Election Commissionaire. The PKW document, 'Information on the implementation of the Electoral Code and proposed amendments', dated February 21st, 2019, presents a number of modifications to the election law, especially to the Electoral Code, which come as a result of the observation of the 2018 local elections. Some of the modifications proposed by the PKW are in line with the recommendations formulated by the '**Observers in Action**' project. Especially those pertaining to: (i) the adjustment of the number of election commission members to the number of voters registered in a particular polling station [Recommendation 2], (ii) the intensification of efforts to improve the training of election commission members (potentially, create a pool of candidates for election commission members) [Recommendation 1] or (iii) the creation of a central register of voters [Recommendation 3].



Disclaimer

"This document has been produced with the financial assistance of our donors. The contents of this publication are sole responsibility of the Political Accountability Foundation, and can in no way be taken to reflect the views of our donors."

www.odpowiedzialnapolityka.pl

