

Spółeczna obserwacja wyborów prezydenckich

Komunikat wstępny - II tura

I. Podsumowanie i rekomendacje

Podsumowanie

Kontynuując obserwację procesu wyboru Prezydenta RP w ogłoszonych na dzień 28 czerwca br. wyborach, Fundacja Odpowiedzialna Polityka przeprowadziła również obserwację podczas II tury wyborów, która odbyła się 12 lipca. Poniżej została przedstawiona wstępna ocena przebiegu procesu głosowania podczas II tury wyborów. Nasze spostrzeżenia i wnioski są rozszerzeniem oceny przedstawionej w pierwszym komunikacie opublikowanym po I turze wyborów, która odbyła się 28 czerwca oraz powinny być rozpatrywane w połączeniu z zawartymi tam ocenami i rekomendacjami.

Państwowa Komisja Wyborcza (PKW), wspólnie z Krajowym Biurem Wyborczym (KBW), sprawnie zarządzała procesem głosowania podczas II tury wyborów, dopełniając wszystkich obowiązków nałożonych na obie instytucje przez kalendarz wyborczy. Proces liczenia głosów przebiegł szybko, a prezentację wyników przez PKW cechowała przejrzystość i dostępność. PKW powstrzymała się od publikowania wyników częściowych, opartych na zwiększającym się udziale policzonych głosów, co należy uznać za pozytywne działanie w kontekście bardzo wyrównanych wyników obu kandydatów.

Wydaje się, że PKW mogła w większym stopniu zadbać o odpowiednio wczesną i łatwo dostępną informację skierowaną do wyborców, szczególnie w kwestii wyjaśnienia braku możliwości złożenia ponownego wniosku o dopisanie do spisu wyborców przed II turą głosowania. Brak takiej, łatwo dostępnej dla wyborców, informacji przed I turą głosowania mógł mieć negatywny wpływ na udział w II turze wyborów znacznej części wyborców, zarówno w kraju, jak i za granicą.

Podobnie wydaje się, że zarówno PKW, jak i Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ), nie podjęły wystarczająco intensywnych i skoordynowanych wysiłków w celu usunięcia problemów i potencjalnych „wąskich gardeł” w procesie głosowania korespondencyjnego za granicą. Utworzono wprawdzie dwa nowe obwody głosowania, a w kilku miejscach umożliwiono osobiste dostarczenie pakietów wyborczych do komisji przez wyborców, jednak skala takich działań mogła i powinna być szersza.

Przebieg procesu głosowania i liczenia głosów można ocenić pozytywnie. Obserwatorzy nie odnotowali incydentów, które indywidualnie mogły mieć znaczący wpływ na wynik wyborów. Należy jednak wspomnieć, że wiele zaobserwowanych problemów i błędów w pracach komisji wyborczych, które zdarzały się już w czasie I tury, wystąpiło ponownie w II turze wyborów. Wydaje się, że podjęcie przez PKW odpowiednich działań w okresie pomiędzy dwiema turami głosowania, mających na celu zwrócenie uwagi członkom komisji na popełnione błędy, mogłoby przynieść wyraźniejszą poprawę w jakości procesu głosowania i liczenia głosów. Jednak trzeba podkreślić, że niektóre z obserwowanych podczas I tury problemów wystąpiły podczas II tury na mniejszą skalę, np. nieprzestrzeganie zasady tajności głosowania, a praca komisji wyborczych została lepiej oceniona przez obserwatorów.

Wśród głównych problemów powtarzających się w obu turach głosowania, można wymienić:

- problemy z dostarczeniem wyborcom na czas pakietów wyborczych w głosowaniu korespondencyjnym za granicą,
- problem niedostatecznego przeszkolenia członków komisji, widoczny szczególnie na etapie liczenia głosów,
- problem z zachowaniem zasady tajności głosowania,
- problemy z rejestracją wyborców.

obserwacji głosowania, 180 z momentu zamykania lokali wyborczych i 176 z obserwacji procesu liczenia głosów. Rozkład geograficzny prowadzonych obserwacji w podziale na województwa został ukazany na mapie.

Generalna ocena i zaobserwowane problemy

Przebieg dnia głosowania podczas II tury powielał, w zdecydowanej większości elementów, tendencje zaobserwowane podczas I tury, 28 czerwca. Głosowanie przeprowadzono bez znaczących incydentów, mogących mieć jednostkowo istotny wpływ na rezultaty wyborów oraz było dobrze zorganizowane. Obserwatorzy zaraportowali jednak szereg problemów, które miały negatywny wpływ na przebieg procesu wyborczego i które obejmowały m.in. kwestie rejestracji wyborców, dystrybucji pakietów wyborczych, procesu głosowania czy liczenia głosów.

PAŃSTWOWA KOMISJA WYBORCZA



Generalnie należy ocenić pracę PKW pozytywnie, szczególnie biorąc pod uwagę wyjątkowo krótki kalendarz wyborczy i bardzo wysoką frekwencję.

Należy jednak zauważyć, że większość błędów zaobserwowanych podczas I tury głosowania zostało ponownie zanotowanych przez obserwatorów w trakcie powtórnego głosowania. Były to m.in. błędy w procedurach liczenia głosów, błędy w postępowaniu z pakietami korespondencyjnymi czy opóźnienia w dostarczeniu kart do głosowania za granicą. Chociaż w niektórych obszarach zaobserwowaliśmy poprawę, np. w przebiegu procesu liczenia głosów, to wydaje się, że powtarzanie się błędów może wskazywać na niewykorzystaną przez PKW szansę na zwrócenie uwagi członkom komisji na najbardziej rażące pomyłki popełnione w I turze i możliwość ich wyeliminowania w czasie ponownego głosowania 12 lipca.

OBSERWATORZY SPOŁECZNI



Obserwatorzy społeczni w większości byli przyjmowani dobrze przez komisje wyborcze, jednak pod koniec dnia głosowania, a szczególnie na etapie liczenia głosów, znaczna liczba komisji wyborczych utrudniła lub uniemożliwiła obserwatorom prowadzenie monitoringu. Zdarzyły się przypadki wyproszenia obserwatora z lokalu wyborczego, niewpuszczenia go do lokalu na czas liczenia głosów lub odmowy wydania czy nawet udostępnienia w celu sfotografowania kopii protokołu wyników, co było zawsze uzasadniane domniemanym brakiem uprawnień obserwatora do prowadzenia danego rodzaju obserwacji. Czasami było to też połączone ze zróżnicowaniem uprawnień obserwatora i męża zaufania, nawet jeżeli nie wynikało to z uregulowań zawartych w Kodeksie wyborczym. Interwencje przedstawicieli Krajowego Biura Wyborczego (KBW) rozwiązywały sporne sytuacje i pozwoliły na wznowienie obserwacji.

Wydaje się jednak, że członkowie komisji i administracji wyborczej powinni być lepiej zaznajomieni z przepisami dotyczącymi działalności obserwatorów społecznych po 2,5 roku obowiązywania kodeksowych uregulowań w tym obszarze i przeprowadzeniu w międzyczasie trzech pełnych procesów wyborczych.

Należy podkreślić, że znacząco wzrósł udział obserwatorów społecznych i mężów zaufania w procesie wyborczym. W ponad 60 procentach obserwowanych lokali w trakcie liczenia głosów i w ponad 25 procentach w czasie głosowania, obecni w lokalu wyborczym byli obserwatorzy z innych organizacji lub mężowie zaufania. Można to uznać za dobry wyróżnik tych wyborów.

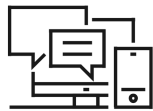
PROCEDURY SANITARNE



Obserwatorzy powtórnie pozytywnie ocenili dostosowanie pracy komisji i zachowania wyborców do wprowadzonych zasad stosowania środków ochrony sanitarnej. Mimo że dla większości członków komisji stosowanie maseczek i konieczność regularnej

dezynfekcji lokalu wyborczego stanowiła utrudnienie w ich pracy, używanie wymaganych środków było powszechne – zaobserwowano ten fakt w ponad 90 procentach obserwowanych lokali wyborczych w trakcie głosowania. Również wprowadzenie zasady pierwszeństwa dla osób w wieku powyżej 60 lat, osób z dziećmi do lat 3, kobiet w ciąży i osób z niepełnosprawnościami nie wprowadziło komplikacji do procesu głosowania ani nie spowodowało negatywnych skutków, np. większych kolejek.

REJESTRACJA WYBORCÓW



Dużym problemem dla wielu wyborców, jak i zaskoczeniem, okazały się regulacje stanowiące o zasadach dopisania się do spisu wyborców w okresie pomiędzy dwiema turami głosowania. Wyborca, który przed I turą głosowania skorzystał z takiej możliwości, nie mógł ponownie złożyć wniosku w tej samej sprawie przed II turą głosowania. By zagłosować w innym miejscu niż w I turze głosowania, wyborca powinien był pobrać zaświadczenie o prawie do głosowania z urzędu gminy, na terenie której głosował podczas I tury. Okazało się to być poważnym problemem dla dużej liczby wyborców, zarówno w kraju, jak i za granicą.

Wielu wyborców nie zdawało sobie sprawy z obowiązujących przepisów. Niestety, strona internetowa w systemie e-PUAP, przez którą można było złożyć wniosek o dopisanie do spisu wyborców przed I turą, nie zawierała informacji o takim ograniczeniu¹. Informacja o wspomnianych ograniczeniach została zamieszczona 3 czerwca na stronie PKW², jednak nie została w żaden sposób wyróżniona na stronie głównej (www.pkw.gov.pl) przed dniem głosowania, zatem osoba niezaznajomiona ze sposobem umieszczania informacji na tej stronie mogła mieć trudności z jej odnalezieniem. Na oficjalnym profilu PKW na Facebooku klarowny komunikat w tej sprawie pojawił się dopiero 9 lipca br., czyli już po głosowaniu w I turze, co dla wielu wyborców okazało się zbyt późną datą na pobranie zaświadczenia³.

GŁOSOWANIE ZA GRANICĄ



Problemy z głosowaniem występujące za granicą podczas I tury wyborów zostały spotęgowane zwiększoną o ponad 40 procent liczbą wyborców zarejestrowanych do głosowania podczas II tury wyborów. Powtarzały się kwestie zbyt późnego otrzymania pakietu wyborczego przez wyborców, błędów występujących w pakietach wyborczych, np. brak pieczęci komisji na karcie do głosowania, brak oświadczenia o tajnym i osobistym oddaniu głosu czy błędnie zaadresowane koperty zwrotne (niewłaściwy numer komisji). Odnotowane też zostały sytuacje, kiedy komisje w różny sposób oceniały ważność podobnych pakietów wyborczych, np. tzw. syjamskich, zawierających materiały od więcej niż jednego wyborcy. Spowodowało to ponownie pozbawienie pewnej części wyborców prawa do oddania głosu lub nieuwzględnienie głosu oddanego przez wyborcę. Warto tutaj odnotować spadek frekwencji, liczonej jako liczba głosów oddanych do liczby zarejestrowanych wyborców w II turze, w stosunku do I tury, pomimo znacznego wzrostu liczby zarejestrowanych wyborców.

¹ Zob. https://web.archive.org/web/20200616145213/https://www.gov.pl/web/gov/zloz-wniosek-o-dopisanie-do-spisu-wyborcow#w_urz%C4%99dzie1

² „UWAGA! Osoby wpisane na swój wniosek do spisu wyborców w miejscu pobytu czasowego będą ujęte w tym spisie wyborców również w przypadku przeprowadzania ponownego głosowania (tzw. II tury wyborów). Wzięcie udziału w głosowaniu w innym obwodzie, w tym również w miejscu stałego zamieszkania, będzie możliwe wyłącznie po otrzymaniu z urzędu gminy, który sporządził spis wyborców w miejscu pobytu czasowego, zaświadczenia o prawie do głosowania.” z Informacja o warunkach udziału obywateli polskich w głosowaniu w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r., ZPOW-501-33/20, s. 3.

³ <https://www.facebook.com/PanstwowaKomisjaWyborcza/photos/a.432093733667981/1390408381169840>

Niepokojący jest fakt, że zarówno PKW, jak i MSZ nie podjęły zdecydowanych kroków mogących zminimalizować skalę problemów obserwowanych w czasie I tury wyborów. MSZ utworzyło jedynie dwa nowe obwody do głosowania przed II turą, w Kuwejcie i Zjednoczonych Emiratach Arabskich, co nie zmieniło sytuacji w takich krajach jak Stany Zjednoczone, Chorwacja czy Wielka Brytania⁴. Nie podjęto również zorganizowanych działań w celu ułatwienia wyborcom przekazania pakietu wyborczego do konsulatów – w wielu miejscach wymagania niepozwalające na osobiste doręczenie pakietu pozostały niezmienione, pomimo, że zalecenia epidemiczne w tych krajach uległy zmianie od końca czerwca br. Prowadziło to do kuriozalnych sytuacji, kiedy wyborcy przekazywali pakiety wyborcze kurierowi przed samym konsulem, nie mogąc zanieść pakietu osobiście.

Wydaje się, że zarówno PKW, jak i MSZ mogłyby wykazać większą aktywność w dostosowywaniu rozwiązań wykonawczych i organizacyjnych do zmieniających się warunków w poszczególnych krajach w celu ułatwienia wyborcom udziału w procesie głosowania oraz stworzeniu im warunków spełniających zasadę powszechnego udziału w wyborach.

INNE ZAOBSERWOWANE PROBLEMY

- a. niewystarczający poziom wykształcenia członków komisji wyborczych, szczególnie w procedurach obejmujących etap liczenia głosów - w prawie 40 procentach obserwowanych lokali system informatyczny wykazał błędy podczas wprowadzania danych z próbnego protokołu wyników; należy jednak podkreślić, że w stosunku do I tury wyborów obserwatorzy zdecydowanie lepiej ocenili przebieg procesu liczenia głosów i choć nadal w ponad 1/3 obserwowanych lokali wyborczych jego przebieg został oceniony jako zły lub bardzo zły, to jednak należy odnotować widoczną poprawę.

Element oceny	Etap procesu >> Stopień oceny	Otwarcie lokalu wyborczego		Głosowanie		Liczenie głosów	
		I tura	II tura	I tura	II tura	I tura	II tura
Jak oceniasz wiedzę członków komisji odnośnie danego etapu procesu?	<i>Dobrze i bardzo dobrze</i>	85,0%	90,3%	88,8%	93,4%	33,3%	64,5%
	<i>Źle i bardzo źle</i>	15,0%	9,7%	11,2%	6,6%	66,7%	35,5%
Jak oceniasz pracę członków komisji na danym etapie procesu?	<i>Dobrze i bardzo dobrze</i>	85,4%	88,9%	90,2%	93,7%	37,5%	70,3%
	<i>Źle i bardzo źle</i>	14,6%	11,1%	9,8%	6,3%	62,5%	29,7%
Jak oceniasz przebieg procesu wyborczego w danym etapie?	<i>Dobrze i bardzo dobrze</i>	85,4%	90,3%	93,9%	97,5%	37,5%	61,2%
	<i>Źle i bardzo źle</i>	14,6%	9,7%	6,1%	2,5%	62,5%	38,8%

⁴ ROZPORZĄDZENIE MINISTRA SPRAW ZAGRANICZNYCH z dnia 7 lipca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia obwodów głosowania w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 roku dla obywateli polskich przebywających za granicą, Dz. Ust. z dnia 7 lipca 2020 r., poz. 1211

- b. niepełne przestrzeganie zasady tajności głosowania zostało zaobserwowane w prawie 15 procentach obserwowanych lokali wyborczych; jest to niewielka poprawa w stosunku do I tury, ale ta informacja oznacza, że w prawie co siódmym lokalu wyborczym głosowanie odbywało się bez zachowania zasady tajności głosowania⁵,
- c. niewystarczające przeszkolenie członków komisji w zakresie postępowania z pakietami korespondencyjnymi; obserwacja w czasie II tury potwierdziła krańcowo różne podejście w postępowaniu z pakietami wyborczymi otrzymanymi w głosowaniu korespondencyjnym, zaczynając od ich bieżącego „opracowywania” w trakcie głosowania (zgodnie z wytycznymi PKW), skończywszy na ich odłożeniu do czasu zamknięcia lokalu wyborczego lub błędach w czasie opracowywania pakietów;
- w głosowaniu korespondencyjnym ujawniło się na szeroką skalę niespójne podejście do tzw. pakietów syjamskich, zawierających wewnątrz kompletne i prawidłowo wypełnione zestawy od więcej niż jednego wyborcy – niektóre komisje brały te pakiety pod uwagę podczas liczenia, co prowadziło do wrzucenia kopert na karty do urny, podczas gdy inne stwierdzały, że nie będą ich uwzględniały; otrzymane przez komisje od KBW wyjaśnienia nie zawsze pozwalały na spójne rozwiązanie problemu,
- d. inne uchybienia w przestrzeganiu procedur obejmowały m.in. następujące kwestie:
- o w ponad 25 procentach obserwowanych lokali członkowie komisji nie pracowali razem w trakcie liczenia głosów,
 - o w ponad 6 procentach obserwowanych lokali nie był obecny przewodniczący/ca komisji ani jej/jego zastępca,
 - o w ponad 6 procentach obserwowanych lokali w jednym pomieszczeniu zlokalizowane były dwie komisje wyborcze,
 - o w ponad 50 procentach obserwowanych lokali komisja nie ostemplowała kart do głosowania przed otwarciem lokalu,
 - o w prawie 20 procentach obserwowanych lokali wlot urny nie został zabezpieczony i opieczętowany zaraz po zakończeniu głosowania.

PROTESTY WYBORCZE



Wstępne informacje otrzymane od obserwatorów i wyborców wskazują na duże zainteresowanie procesem składania zażaleń wyborczych przy jednoczesnym wysokim stopniu niewiedzy odnośnie wymagań proceduralnych związanych ze złożeniem protestu wyborczego. Wydaje się, że obecnie obowiązujący system jest wysoce nieprzyjazny dla wyborcy, zarówno od strony proceduralnej, wymogów formalnych samego protestu, jak i terminu przeznaczanego na jego złożenie. Dodatkowo, regulacje uniemożliwiają składanie protestu po I turze wyborów i praktycznie podczas samego dnia głosowania.

Brak ogólnodostępnej i przyjaznej dla wyborcy informacji o procedurach składania protestów wyborczych, niezwykle krótki czas na ich złożenie⁶ oraz zbyt skomplikowane wymogi formalne związane z przedstawieniem protestu do Sądu Najwyższego wydają się negatywnie wpływać na realizację prawa wyborcy do złożenia zażalenia na przebieg procesu wyborczego.

⁵ W wyborach samorządowych w 2018 roku w ponad 30% obserwowanych lokali wyborczych tajność głosowania nie była przestrzegana lub była przestrzegana okazjonalnie.

⁶ Wyborca ma 3 dni na złożenie protestu wyborczego od momentu obwieszczenia wyników wyborów przez PKW (Ustawa z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego, Dz. Ust. z dnia 2 czerwca br., poz. 979)

III. Współpraca z Państwową Komisją Wyborczą

Współpraca sztabu misji obserwacyjnej *Obserwatorzy w Działaniu* z PKW i KBW przebiegała dobrze. Sztab uzyskał odpowiedzi na większość zadanych pytań na piśmie i w formie oficjalnych komunikatów (sygnatura, podpis przewodniczącego), a w trakcie dnia głosowania także w formie odpowiedzi telefonicznych. Kwestie poruszone w piśmie Fundacji wystosowanym do PKW w okresie pomiędzy obydwoma turami głosowania czekają jednak nadal na opinię Komisji.

Podczas II tury głosowania pojawiła się znaczna liczba problemów stwarzanych obserwatorom przez decyzje członków niektórych komisji wyborczych (szczegóły zostały omówione w rozdziale II), które uniemożliwiały obserwację, w szczególności procesu liczenia głosów. Wszystkie te problemy zostały pozytywnie rozwiązane przy współpracy pracowników delegatur Krajowego Biura Wyborczego.

Zaświadczenia wydane obserwatorom społecznym przed I turą wyborów były honorowane przez komisje wyborcze podczas obserwacji II tury głosowania zgodnie z regulacjami Kodeksu wyborczego i ustaleniami PKW.

IV. Fundacja Odpowiedzialna Polityka i akcja *Obserwatorzy w Działaniu*

Projekt *Obserwatorzy w Działaniu* to polska apolityczna inicjatywa obserwacji wyborów zorganizowana przez Fundację Odpowiedzialna Polityka (FOP) we współpracy z Fundacją ePaństwo i przy wsparciu Funduszu Obywatelskiego.

Wymienione instytucje zainteresowane są rozwojem społeczeństwa obywatelskiego i uważają, że aktywny udział w wyborach jest jednym z najważniejszych sposobów budowy i wzmocnienia wspólnoty społecznej. Inicjatorzy projektu nie są związani z żadną partią polityczną lub grupą biorącą udział w wyborach. Neutralność i obiektywizm są naczelnymi zasadami działania obserwatorów społecznych działających w ramach projektu *Obserwatorzy w Działaniu*⁷, a sama społeczna obserwacja wyborów w Polsce opiera się na uregulowaniach zawartych w art. 103c Kodeksu wyborczego, określającym zakres uprawnień obserwatora społecznego w Polsce.

Celem projektu jest przedstawienie niezależnej i obiektywnej oceny przebiegu wyborów prezydenckich w oparciu o obserwacje przebiegu procesu wyborczego, w szczególności procesu głosowania i liczenia oddanych głosów, przeprowadzoną przez grupę obserwatorów społecznych. Fundacja będzie również obserwować proces składania i rozpatrywania protestów wyborczych i opublikuje pełen raport po zakończeniu wyborów.

Społeczna obserwacja wyborów prezydenckich wyznaczonych na 28 czerwca 2020 r., zorganizowana przez FOP w ramach projektu *Obserwatorzy w Działaniu*, obejmuje również analizę zmian legislacyjnych regulujących przebieg procesu wyborczego, obserwację przebiegu procesu w dniu głosowania oraz prezentację wniosków z obserwacji wraz z przygotowaniem rekomendacji mających na celu poprawę jakości procesu wyborczego.

⁷ 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)