



KOMPLEKSOWY RAPORT DOTYCZĄCY BADANIA PRZEPROWADZENIA WYBORÓW I GŁOSOWANIA W ROKU 2020

RAPORT KOMISJI
POMOCY WYBORCZEJ STANÓW
ZJEDNOCZONYCH DLA 117. KONGRESU

Streszczenie

Od roku 2004, Komisja Pomocy Wyborczej Stanów Zjednoczonych (*ang.* U.S. Election Assistance Commission (EAC)) wykonuje badanie przeprowadzenia wyborów i głosowania (*ang.* Election Administration and Voting Survey (EAVS)) po każdym federalnych wyborach powszechnych. EAVS zwraca się do wszystkich 50 stanów USA, Dystryktu Kolumbii, a także pięciu terytoriów zależnych USA – Samoa Amerykańskiego, Guam, Marianów Północnych, Portoryko oraz Wysp Dziewiczych Stanów Zjednoczonych – o przekazanie informacji dotyczących sposobu głosowania przez Amerykanów i przeprowadzenia wyborów. Od roku 2008 projekt ten obejmuje oddzielne badanie, Badanie polityki przeprowadzania wyborów (Badanie polityki), w którym gromadzone są informacje dotyczące prawa, polityki i praktyk dotyczących wyborów w poszczególnych stanach.

EAVS stanowi w zakresie przeprowadzania wyborów w Stanach Zjednoczonych najbogatsze źródło danych dotyczących jurysdykcji na poziomie stanowym i lokalnym. Dane te odgrywają istotną rolę, pomagając urzędnikom wyborczym, decydentom i innym podmiotom zainteresowanym w poznaniu trendów, przewidywaniu i reagowaniu na zmieniające się potrzeby wyborców, inwestowaniu zasobów w taki sposób, aby usprawnić przeprowadzanie wyborów i poprawiać odczucia wyborców, a także lepiej zabezpieczać infrastrukturę wyborów w USA. Dane EAVS umożliwiają szczegółowe sprawdzanie infrastruktury wyborczej USA i wypracowanie dającego się uogólniać obrazu najważniejszych aspektów procesu wyborczego, a także wyzwań organizacyjnych, przed jakimi stają urzędnicy wyborczy. Badanie to dostarcza decydentom oraz opinii publicznej co dwa lata najistotniejsze informacje na temat sposobu przeprowadzania wyborów federalnych, a także pomaga EAC wypełniać obowiązek sprawozdawczy nałożony na nią przez kongres. EAVS jest również bezcennym źródłem informacji dla urzędników wyborczych, którzy wykorzystują te dane do nadzorowania wyborów, przeprowadzania analiz zagadnień i planowania strategicznego, a także przygotowywania materiałów szkoleniowych i promocyjnych. EAC wykorzystuje także dane z EAVS do przygotowywania zasobów dla instytucji rozliczeniowych, co umożliwia wypełnianie misji agencji oraz lepsze wspieranie urzędników wyborczych i samych wyborców, a także informowanie prawodawców i podmiotów zainteresowanych na poziomie krajowym o znaczeniu federalnych praw wyborczych i zmieniającym się krajobrazie wyborczym w USA.

Wybory powszechne w roku 2020 odbywały się w cieniu pandemii COVID-19. Pandemia i wynikające z niej zagrożenie zdrowia publicznego wymusiły różnorodne zmiany w istniejącej praktyce wyborczej, umożliwiające zachowanie dystansu społecznego i spowolnienie rozprzestrzeniania się wirusa wśród wyborców, pracowników lokali wyborczych, urzędników i członków komisji wyborczych. W tym celu wiele stanów poszerzyło możliwość osobistego głosowania przed dniem wyborów oraz głosowania korespondencyjnego. Z uwagi na swój status najobszerniejszego badania sposobu przeprowadzania wyborów w Stanach Zjednoczonych, badanie EAVS 2020 stanowi zapis nadzwyczajnych wysiłków krajowych urzędników wyborczych i pracowników lokali wyborczych, podejmowanych dla zapewnienia bezpiecznego przeprowadzenia wyborów powszechnych w roku 2020. W związku z tym EAC ma zaszczyt zaprezentować 117. Kongresowi swój raport dotyczący badania EAVS 2020.

Niniejszy raport szczegółowo opisuje sposób przeprowadzania federalnych wyborów powszechnych w roku 2020 oraz sposoby oddawania głosów przez wyborców. Dane z badania EAVS oraz dołączone



do nich Badanie polityki przeprowadzania wyborów (Badanie polityki) służą stworzeniu ogólnego obrazu każdego z następujących aspektów procesu wyborczego:

- frekwencja, sposoby głosowania, lokale wyborcze i ich pracownicy, a także technologie wyborcze opisane zostały w Rozdziale 1, „Przegląd przeprowadzania wyborów i głosowania w wyborach powszechnych w 2020 roku”;
- najważniejsze prawa, zasady, polityka i procedury dotyczące wyborów w USA opisane zostały w Rozdziale 2, „Prawo i procedury wyborcze: badanie polityki”;
- rejestracja wyborców i przechowywanie wykazów opisane zostały w Rozdziale 3, „Rejestracja wyborców: NVRA i więcej”;
- głosowanie przez osoby, do których odnosi się Ustawa o głosowaniu korespondencyjnym służb mundurowych i obywateli przebywających za granicą (UOCAVA), opisane zostało w Rozdziale 4, „Głosowanie w wojsku i za granicą w roku 2020: UOCAVA”; i
- wreszcie metodologia badania EAVS i opis pytań ankietowych omówione zostały w Rozdziale 5, „Metodologia i procedury badawcze.”

Ustalenia dotyczące głosowania i przeprowadzania wyborów

Badanie EAVS 2020 potwierdza, że wybory powszechne w roku 2020 charakteryzowała najwyższa frekwencja spośród wszystkich federalnych wyborów powszechnych objętych badaniem EAVS. 67,7% obywateli w wieku uprawniającym do głosowania (CVAP) oddało ważny głos, co stanowi wzrost o 6,7 punktu procentowego w stosunku do poziomów z roku 2016. Wzrost frekwencji wyborczej w stosunku do EAVS 2016 dotyczył niemal każdego stanu. Co więcej, aktywnymi, zarejestrowanymi wyborcami w wyborach powszechnych w roku 2020 było ponad 209 milionów ludzi, co jest rekordem wszech czasów, a ponad 161 milionów wyborców oddało w tych wyborach ważną kartę do głosowania.

Wybory te przyniosły także radykalną zmianę sposobu oddawania głosów przez wyborców. W EAVS 2016, 54,5% wyborców oddało głos osobiście w dniu wyborów, w EAVS 2018 zrobiło to 58,2% wyborców. W roku 2020, jedynie 30,5% wyborców oddało głos osobiście w dniu wyborów. Odsetek elektoratu oddającego głos korespondencyjnie wzrósł do 43,1% całego elektoratu, co oznacza wzrost o niemal 20 punktów procentowych w stosunku poziomów z roku 2016. Analiza na poziomie jurysdykcji pokazała, że największy wzrost liczby głosujących korespondencyjnie wystąpił w jurysdykcjach w tych stanach, które wprowadziły w roku 2020 głosowanie wyłącznie korespondencyjne oraz w jurysdykcjach w stanach, które zrezygnowały z wymogów podania powodu przy ubieganiu się o kartę do głosowania przesłaną pocztą. Choć ogólna liczba kart do głosowania wysłanych pocztą w 2020 roku była ponad dwukrotnie większa niż w roku 2016, procent wysłanych kart, odesłanych przez wyborców, a następnie policzonych i odrzuconych, nie zmienił się w sposób istotny na poziomie krajowym.

Stany zgłosiły ogółem 132 556 lokali wyborczych, w których 775 101 pracowników pomagało wyborcom w osobistym głosowaniu przed i w dniu wyborów. Dane pokazują również zmianę struktury wiekowej pracowników lokali wyborczych, przy wzroście procentowego udziału pracowników lokali wyborczych w wieku od 18 do 25 i od 26 do 40 odpowiednio do 6,2% oraz 15,0%, natomiast spadku procentowego udziału pracowników w wieku od 61 do 70 oraz 71 i starszych odpowiednio do 27,3% oraz 20,1%. Jurysdykcje przekazały także informacje, że rekrutacja pracowników lokali wyborczych

była w roku 2020 łatwiejsza niż w roku 2016. W uwagach do ankiety, wiele jurysdykcji wskazało na zachodzące na siebie efekty starań rekrutacyjnych. Jurysdykcje zgłaszały, że pandemia COVID-19 utrudniła utrzymanie stałych, starszych pracowników lokali wyborczych, co spowodowało w ostatniej chwili braki pracowników, jednak, według ich relacji, poskutkowało starania EAC, członków stanowych komisji wyborczych i innych organizacji by zachęcić kwalifikujące się osoby do zostania pracownikami lokali wyborczych, przynosząc na niektórych obszarach nadmiar kandydatów.

Stany zgłaszały, że zwiększyło się wykorzystanie elektronicznych dzienników głosowania (e-dzienników głosowania) w stosunku do EAVS 2018, a 17 stanów wykorzystało e-dzienniki głosowania we wszystkich swoich jurysdykcjach. Skanery oraz urządzenia oznaczające głosy (BMD) to w dalszym ciągu najpopularniejszy sprzęt do głosowania, a zastosowanie maszyn do głosowania (DRE) bez papierowej ścieżki audytu weryfikowanej przez wyborcę (DRE bez VVPAT) nadal spada. W roku 2020 jedynie 32 jurysdykcje w całym kraju polegały wyłącznie na maszynach do głosowania bez papierowej kopii.

Ustalenia Badania polityki przeprowadzania wyborów

Aby zapewnić kontekst dla danych zgłaszanych przez stany w badaniach EAVS, EAC gromadzi informacje na temat polityki wyborczej poszczególnych stanów. Dwie trzecie stanów zgłosiło oddzielne systemy rejestracji, obsługiwane przez jedną, centralną platformę lub strukturę, utrzymywaną przez dany stan, z informacjami dostarczonymi przez lokalne jurysdykcje; pozostała jedna trzecia stanów miała bazy danych oddzielne lub hybrydowe. Aby zachować aktualność i dokładność wykazów rejestracyjnych wyborców, większość stanów zgłosiła dzielenie się danymi z wydziałami komunikacji, podmiotami rządowymi prowadzącymi rejestry zgonów oraz agencjami prowadzącymi rejestry przestępców i osadzonych. Odsetek stanów, umożliwiających zarówno rejestrację tego samego dnia (51,8%), jak i rejestrację online (80,4%), wzrósł w stosunku do danych z Badania polityki 2018.

Badanie polityki odnotowało również w politykach poszczególnych stanów wzrost liczby zapisów, umożliwiających bezpieczniejsze oddanie głosu lub redukujących potencjalne kolejki czy ścisk w lokalach wyborczych. W roku 2020, 14 stanów zgłosiło wybory wyłącznie korespondencyjne, w których wszyscy zarejestrowani wyborcy bądź wszyscy aktywni zarejestrowani wyborcy otrzymali wysłane automatycznie karty do głosowania – w 10 z tych stanów wybory wyłącznie korespondencyjne odbyły się na terenie całego stanu, natomiast w czterech – tylko w niektórych jurysdykcjach. Oznacza to wzrost w stosunku do Badania polityki 2018, które wykazało, że wybory wyłącznie korespondencyjne odbyły się w trzech stanach, a w czterech takie wybory dotyczyły wybranych jurysdykcji. Co więcej, 69,6% stanów nie wymagało od wyborców podania powodu, dla którego chcieliby głosować korespondencyjnie (siedem stanów zrezygnowało z tego wymogu już w Badaniu polityki 2018), natomiast 51,8% stanów podało, że istnieją pewne okoliczności, w których wyborcy mogą otrzymywać karty do głosowania elektronicznie. Jednak Badanie polityki nie gromadziło informacji na temat tego, czy zmiany polityki na czas wyborów powszechnych w 2020 r. były stałe czy tymczasowe, ani czy były wprowadzone bezpośrednio w związku z pandemią COVID-19.

Niemal wszystkie stany zgłosiły, że systemy do głosowania muszą przed dopuszczeniem przejść badanie i otrzymać certyfikat, przy czym najpowszechniejsze wymogi certyfikacyjne to badanie przez laboratoria testujące systemy do głosowania (VSTL) akredytowane przez EAC, certyfikacja zgodnie z przyjętymi przez EAC dobrowolnymi wytycznymi w zakresie systemów do głosowania (VMSG), a także



certyfikaty stanowe i federalne. W roku 2020, spośród 40 stanów, które zgłosiły stosowanie e-dzienników głosowania, 55% wymagało przed ich zakupem badania i certyfikacji zgodnie z wymogami danego stanu.

W okresie powyborczym, 78,6% stanów zgłosiło potrzebę audytu zliczania, w celu sprawdzenia, czy sprzęt do głosowania użyty do zliczania głosów działał prawidłowo. Około trzy czwarte z tych stanów wystąpiło o tradycyjny audyt zliczania (sprawdzający próbkę kart do głosowania ze stałego odsetka wybranych losowo okręgów wyborczych czy maszyn do głosowania), podczas gdy blisko jedna piąta stanów wystąpiła o ograniczający ryzyko audyt liczenia (w którym do wyboru wielkości próbki badawczej wykorzystuje się metody statystyczne). Wszystkie stany zgłosiły posiadanie mechanizmu przeprowadzania ponownego liczenia w wyborach, choć okoliczności, w jakich takie ponowne liczenie może się odbyć są różne, w zależności od stanu.

Ustalenia dotyczące Ustawy o Krajowej Rejestracji Wyborców(NVRA)

Dane z badania EAVS 2020 wskazują na współczynnik rejestracji aktywnych wyborców w wyborach powszechnych 2020 rządu 88,2% CVAP, co stanowi wzrost o 3,5 punktu procentowego w stosunku do EAVS 2016. Pomiędzy zamknięciem rejestracji do wyborów powszechnych w roku 2018 i zamknięciem rejestracji do wyborów powszechnych w roku 2020, złożono ponad 103 miliony wniosków o rejestrację wyborcy, co stanowi wzrost liczby otrzymanych wniosków o rejestrację o 33,8% w stosunku do okresu przed wyborami powszechnymi w roku 2016. Spośród otrzymanych wniosków o rejestrację, najczęstszy był wniosek o aktualizację obecnych danych zarejestrowanego wyborcy, niewymagający zmiany adresu na adres w innej jurysdykcji. Tego typu aktualizacja dotyczyła niemal połowy otrzymanych wniosków o rejestrację. Nowe i ważne wnioski o rejestrację, skutkujące rejestracją nowych wyborców w danej jurysdykcji, stanowiły blisko jedną trzecią otrzymanych wniosków.

Podobnie jak w poprzednich badaniach EAVS, największy odsetek wniosków (39,3%) spłynął ze stanowych wydziałów komunikacyjnych. Drugim największym źródłem wniosków była rejestracja internetowa, odpowiadająca za 28,2% wniosków. Liczba rejestracji internetowych wzrosła najszybciej spośród wszystkich źródeł rejestracji objętych badaniem EAVS.

29 stanów i terytoriów zależnych, dopuszczających rejestrację wyborców tego samego dnia (SDR), zgłosiło otrzymanie w okresie głosowania w wyborach powszechnych 2020 ponad 1,6 miliona wniosków SDR, czyli dwukrotnie więcej niż w badaniu EAVS 2018. SDR umożliwia zarejestrowanie się do głosowania tego samego dnia, w którym oddaje się głos w wyborach. W skali kraju, w dniu wyborów odebrano więcej wniosków SDR niż podczas wczesnego głosowania.

Zgodnie w wymogami NVRA, stany zgłosiły przesłanie ponad 28 milionów powiadomień potwierdzających oraz usunięcie ponad 18 milionów wpisów dotyczących rejestracji wyborców ze swoich wykazów rejestracyjnych wyborców w okresie pomiędzy zamknięciem rejestracji w wyborach powszechnych w roku 2018 i zamknięciem rejestracji w wyborach powszechnych w roku 2020. Najczęściej podawane przyczyny usunięcia wpisów dotyczących rejestracji wyborców to brak odpowiedzi na powiadomienie potwierdzające oraz głosowania w dwóch ostatnich federalnych wyborach powszechnych, opuszczenie jurysdykcji, w której wyborca był zarejestrowany oraz śmierć wyborcy.

Ustalenia dotyczące Ustawy o głosowaniu korespondencyjnym służb mundurowych i obywateli przebywających za granicą (UOCAVA)

Stany zgłosiły przekazanie ponad 1,2 miliona kart do głosowania wyborcom UOCAVA – wśród których znaleźli się funkcjonariusze służb mundurowych przebywający poza swoim okręgiem wyborczym, uprawnieni członkowie ich rodzin, a także obywatele USA mieszkający za granicą, objęci ochroną zgodnie z federalną ustawą UOCAVA. Spośród tych przekazanych kart do głosowania, ponad 900 000 zostało przez wyborców zwrócone, a blisko 890 000 policzono w wyborach.

W roku 2020, na fali trendu zapoczątkowanego w badaniu EAVS 2016, obywatele za granicą stanowili większy odsetek osób z grupy UOCAVA niż funkcjonariusze służb mundurowych i uprawnieni członkowie ich rodzin. W roku 2020, obywatele za granicą stanowili 57,4% zarejestrowanych wyborców UOCAVA, natomiast funkcjonariusze służb mundurowych stanowili 42,3%. Trzy stany – Kalifornia, Floryda i Waszyngton – odpowiadają za nieco ponad 40% wszystkich zarejestrowanych wyborców UOCAVA zgłoszonych w całym kraju.

Pośród wyborców ze służb mundurowych, najpowszechniejszą zgłoszoną formą przekazania karty do głosowania było wysłanie jej pocztą (niemal połowa przekazanych wyborcom w służbach mundurowych kart do głosowania), podczas gdy obywatele za granicą przeważnie otrzymywali karty do głosowania pocztą elektroniczną (70,9% kart do głosowania przekazanych obywatelom za granicą).

Blisko 98% kart do głosowania UOCAVA oddanych przez wyborców zgłoszono jako policzone, przy czym jako odrzucone zgłoszono nieco ponad 2% oddanych kart. W całym kraju zgłoszono otrzymanie 33 000 federalnych kart do głosowania do wypełnienia (FWAB). Formularz taki może zostać przekazany wyborcom UOCAVA jako awaryjna karta do głosowania, w przypadku gdy ich oficjalna karta do głosowania nie zostanie dostarczona lokalnym urzędnikom wyborczym w czasie umożliwiającym jej zliczenie. Karty FWAB umożliwiły uwzględnienie głosów niemal 24 000 wyborców UOCAVA w liczeniu podczas wyborów powszechnych w roku 2020.



Niniejszy raport przygotowany przez Komisję Pomocy Wyborczej Stanów Zjednoczonych powstał w ramach umowy na gromadzenie i analizowanie danych do Badania przeprowadzenia wyborów i głosowania 2020. Umowa została zrealizowana przez Fors Marsh Group LLC, firmę zajmującą się badaniami stosowanymi, z siedzibą w Arlington, VA.

Opublikowano w sierpniu 2021 r.
U.S. Election Assistance Commission
633 3rd Street NW, Suite 200
Washington, DC 20001

www.eac.gov