

Agata Pyrzyńska*

GŁOSOWANIE OSÓB NIEPIŚMIENNYCH A ZASADA POWSZECHNOŚCI WYBORÓW

ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE

Wśród rozlicznych problemów, z którymi borykają się prawo i praktyka wyborcza szczególne miejsce zajmują zagadnienia związane z zapewnieniem właściwych gwarancji zasady powszechności wyborów. W dotychczasowej literaturze przedmiotu sporo miejsca poświęcono zagadnieniom związanym z aktywizacją osób niepełnosprawnych¹ czy kwestiom odnoszącym się do stymulowania udziału kobiet w wyborach². Sporadycznie pojawiają się także teksty dotyczące problematyki aktywizacji innych grup, których uczestnictwo w głosowaniu *prima facie* może wydawać się w pewien sposób utrudnione (np. osoby starsze³, przebywające za granicą⁴ czy pozbawione wolności). Wydaje się jednak, że tematem wciąż pozostającym poza głównym nurtem

* Mgr, doktorantka, Centrum Studiów Wyborczych, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

¹ Por. chociażby M. Florczak-Wątor, *Status prawny wyborcy niepełnosprawnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3, s. 109–136; A. Błaszczak, J. Zbieranek, *Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich. Źródła” 2012, nr 8; S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, Rzeszów 2007 i in.

² Por. m.in. A. Żukowski, *Partycypacja wyborcza kobiet – wyzwania i dylematy*, Toruń 2011; Ł. Wawrowski, *Polityka równych szans. Instytucjonalne mechanizmy zwiększania partycypacji kobiet strukturach politycznych na przykładzie państw Unii Europejskiej*, Toruń 2007; A. Ellis (red.), *Aktywizowanie wyborców. Inicjatywy z różnych krajów świata*, Warszawa 2009; J. Marszałek-Kawa, *Kobiety w polityce*, Toruń 2010

³ Np. A. Błaszczak, J. Zbieranek, *Gwarancje korzystania...*

⁴ Warto odnotować np. K. Skotnicki (red.), *External voting w wybranych państwach europejskich*, Łódź 2012.

rozważań pozostaje kwestia związana z uczestnictwem w wyborach osób niepiśmiennych. Może się to wiązać z faktem, iż – co do zasady – problem ten kojarzony jest głównie z państwami Trzeciego Świata, a zatem obszarami geograficznie odległymi. Odległość ta nie sprzyja z kolei tak szerokiemu zainteresowaniu badaczy naszego kręgu cywilizacyjnego wskazanymi problemami. Jak się jednak okazuje, osoby niepiśmienne stanowią także pewien odsetek mieszkańców naszego kręgu cywilizacyjnego⁵, toteż problem ten powinien stać się przedmiotem większego zainteresowania.

Jak wskazano w definicji słownikowej, pod pojęciem osób niepiśmiennych rozumieć należy osoby nieumiejące pisać⁶. Brak jest natomiast definicji legalnej tego zjawiska. Tym samym uznać należy, iż grupa niepiśmiennych obejmuje szerokie grono osób, które z różnych względów umiejętności pisania nie nabyły, bądź w późniejszym okresie ją utraciły. W niniejszym artykule poza głównym nurtem rozważań pozostawiony zostanie problem osób niemogących pisać na skutek zaistnienia u nich pewnej ułomności fizycznej, w postaci trwałej lub przemijającej choroby, lub kalectwa. W tym zakresie bowiem, co do zasady, aktywizacja wyborcza polegać będzie na wykorzystaniu instrumentów prawnych gwarantujących udział w głosowaniu osób niepełnosprawnych. Główna uwaga skupiona zostanie natomiast na osobach dotkniętych zjawiskiem analfabetyzmu. Powszechnie uznaje się, że analfabeci to osoby, które nie potrafią czytać i pisać⁷. Warto odnotować w tym miejscu, iż w praktyce spotykane są różne rodzaje analfabetyzmu, w tym całkowity, gdy osoba nie potrafi w ogóle czytać i pisać, a także połowiczny, gdy konkretna osoba posiada wprawdzie pewne umiejętności w tym zakresie, lecz nie potrafi ich w praktyce wykorzystać. Co ciekawe, współcześnie spotykane jest także zjawisko analfabetyzmu wtórnego, odnoszącego się do osób, które kiedyś potrafiły czytać i pisać, ale tę umiejętność utraciły. Warto wreszcie wskazać na występowanie zjawiska określanego mianem „analfabetyzmu funkcjonalnego”, rozumianego jako niezdolność rozumienia tekstów pisanych, które występują w codziennym otoczeniu, a także brak umiejętności niezbędnej do zrozumienia i wypełnienia dokumentów oraz formularzy, jakimi przeciętny człowiek posługuje się w codziennym życiu⁸.

⁵ Zgodnie z raportem UNESCO poziom analfabetyzmu we Wschodniej i Centralnej Europie w roku 2015 wynosił około 1%; por. A. Benavot, *Education for All 2000–2015: Achievements and Challenges*, Paris 2015, s. 330.

⁶ [Hasło] *niepiśmienny*, [w:] *Słownik języka polskiego PWN*, <http://sjp.pwn.pl/sjp/niepiemienny;2489278.html> (dostęp 7.02.16).

⁷ [Hasło] *analfabetyzm*, tamże. Niekiedy przy definiowaniu pojęcia analfabetyzmu wskazuje się także na brak umiejętności wykonywania czterech podstawowych działań arytmetycznych, por. *analfabetyzm*, [w:] *Encyklopedia PWN*, <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/analfabetyzm;3869021.html> (dostęp 07.02.16).

⁸ [Hasło] *analfabetyzm*, tamże.

Jak wskazano wcześniej, zjawiska analfabetyzmu i powiązanego z nim problemu udziału w głosowaniu osób niepiśmiennych we współczesnych czasach nie należy bagatelizować. Wprawdzie zagadnienie to dotyczy przede wszystkim państw Trzeciego Świata, a zatem postkolonialnych, słabo rozwiniętych gospodarczo krajów Afryki, Ameryki Łacińskiej, Azji oraz Oceanii, nie oznacza to jednak, że wysoko rozwinięte kraje europejskie nie borykają się ze wspomnianym problemem. Zgodnie z raportem UNESCO – *Education for All 2000–2015: Achievements and Challenges*, ogłoszonym 9 kwietnia 2015 roku w Paryżu, New Delhi i Nowym Jorku, na świecie żyje aktualnie około 781 milionów analfabetów, co stanowi aż 14% obecnej populacji⁹. Odnotować należy, iż 2/3 dorosłych¹⁰ analfabetów stanowią kobiety, zaś w Afryce Subsaharyjskiej aż co druga z nich nie potrafi czytać, pisać ani liczyć¹¹. Największy wskaźnik analfabetyzmu (powyżej 50% populacji) odnotowano w Zachodniej i Południowej Azji oraz wspomnianej wcześniej Afryce Subsaharyjskiej (wymienić tu można takie państwa jak chociażby: Afganistan, Benin, Burkina Faso, Czad, Etiopia, Gwinea, Liberia, Niger, Haiti, Mali). Najniższy poziom analfabetyzmu występuje natomiast w Europie¹².

W takim stanie rzeczy pojawia się pytanie o możliwość korzystania przez osoby nieposiadające takich umiejętności z przysługujących im podstawowych praw politycznych, jakimi są prawa wyborcze. Zwrócić należy uwagę na fakt, iż powszechne prawo wyborcze zostało zagwarantowane chociażby w art. 21 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 roku¹³, czy w art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Politycznych i Obywatelskich z 1966 roku¹⁴. Zasada powszechności wyborów, jako jedna z podstawowych zasad rządzących wyborami, określa krąg osób, którym przysługuje czynne prawo

⁹ A. Benavot, *Education for All...*, s. 159.

¹⁰ Należy zaznaczyć, iż w badaniach UNESCO dotyczących poziomu analfabetyzacji pod pojęciem *adult* rozumiane są osoby, które ukończyły 15 rok życia.

¹¹ Tamże.

¹² *Literacy among adult populations*, UNESCO eAtlas of Literacy, <http://tellmaps.com/uis/literacy/#!/tellmap/-1003531175> (dostęp 7.02.16).

¹³ Art. 21 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka stanowi: 1. Każdy człowiek ma prawo do uczestniczenia w rządzeniu swym krajem bezpośrednio lub poprzez swobodnie wybranych przedstawicieli. 2. Każdy człowiek ma prawo równego dostępu do służby publicznej w swym kraju. 3. Wola ludu jest podstawą władzy rządu; wola ta wyraża się w przeprowadzanych okresowo rzetelnych wyborach, opartych na zasadzie powszechności, równości i tajności, lub na innej równorzędnej procedurze, zapewniającej wolność wyborów.

¹⁴ Art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych stanowi: Każdy obywatel ma prawo i możliwości, bez żadnej dyskryminacji, o której mowa w artykule 2, i bez nieuzasadnionych ograniczeń: a) uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli; b) korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w rzetelnych wyborach, przeprowadzanych okresowo, opartych na głosowaniu powszechnym, równym i tajnym, gwarantujących wyborcom swobodne wyrażenie woli; c) dostępu do służby publicznej w swoim kraju na ogólnych zasadach równości.

wyborcze. Za całkowicie zasadne zatem uznać należy ugruntowane w doktrynie spostrzeżenie, że „istota zasady powszechności [wyborów – A.P.] tkwi w elektoracie¹⁵”. Zgodzić należy się z poglądem, iż zasada powszechności nie ma charakteru absolutnego, w tym znaczeniu, iż nie stanowi ona dyrektywy do przyznania czynnego prawa wyborczego wszystkim wyborcom¹⁶. Jest to natomiast konstytucyjna deklaracja demokratycznego charakteru prawa wyborczego. Oznacza to zatem, że prawo wyborcze może przewidywać funkcjonowanie pewnych okoliczności uzasadniających ograniczenie podmiotowych praw wyborczych. Tym niemniej zawsze powinny mieć one charakter wyjątkowy¹⁷ oraz wynikać *expressis verbis* z przepisów prawa. Niedopuszczalne jest natomiast funkcjonowanie w systemie prawnym ograniczeń wyraźnie dyskryminujących, a zatem takich, dla których brak jest rzeczowego i merytorycznego uzasadnienia, i które w sposób niedemokratyczny wykluczają rzeczywistą możliwość głosowania przez pewne grupy wyborców (tzw. cenzusy wyborcze). Do takich cenzusów bez wątplenia zaliczyć można wszelkie ograniczenia związane z wykształceniem. W tym właśnie kontekście zagadnienie osób niepotrafiących czytać i pisać jawi się jako szczególnie ważne. Współcześnie, co do zasady¹⁸, powszechnie odchodzi się od traktowania nieumiejętności pisanie i czytania jako prawem przewidzianego ograniczenia podmiotowych praw wyborczych. Problem ten jednak ujawnia się w praktyce w nieco innym – można by rzecz – pozanormatywnym kontekście. Analfabetyzm, jak wspomniano wcześniej, nie jest formalnie przeszkodą prawną, lecz – jak się okazuje – w praktyce może stać się czynnikiem ograniczającym podstawowe prawa polityczne ponad 14% światowej populacji. Sytuacja taka będzie miała miejsce wówczas, gdy ustawodawcy pozostawią wyborców nieposiadających umiejętności czytania i pisanie samych sobie, bez zagwarantowania im na poziomie normatywnym właściwych udogodnień czy instrumentów prawnych ułatwiających po pierwsze zrozumienie aktu głosowania, po drugie zaś – oddanie głosu na druku wyborczym. Zwrócić bowiem należy uwagę na fakt, iż wyborca nieumiejący pisać i czytać nie będzie w stanie samodzielnie zapoznać się z treścią karty do głosowania, ani w wielu przypadkach (jest to zależne od techniki oddawania głosu) skutecznie przedstawić na niej swojej decyzji wyborczej. Prawo wyborcze, aby umożliwić realizację zasady powszechności

¹⁵ J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego*, Lublin 1998, s. 47.

¹⁶ K. Skotnicki, *Zasada powszechności wyborów. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 23.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ Wyjątek stanowi Brazylia, w której przez długi czas utrzymywano cenzus wykształcenia, uzależniając posiadanie czynnego prawa wyborczego od umiejętności czytania i pisanie, a także wysławiania się w języku urzędowym; por. M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w RP*, Warszawa 2011, s. 40.

wyborów, winno zatem podążać także za potrzebami uczestników życia wyborczego, w innym przypadku będzie ono zupełnie nieefektywne.

Problem głosowania przez wyborców niepiśmiennych wydaje się być zatem zagadnieniem ważkim, bowiem w szerszym kontekście wpływa także na kwestię przestrzegania międzynarodowych zobowiązań, gwarantujących możliwie najszerszy dostęp wyborców do udziału w powoływaniu organów przedstawicielskich. Oczywiście można w tym kontekście wskazać, iż nie jest to problem powszechny, gdyż mowa tu o zaledwie 14% społeczeństwa. Z drugiej jednak strony, w realiach międzynarodowych standardów i podstawowych praw przysługujących obywatelom, wydaje się, iż problem ten postrzegać należy zgoła inaczej – nie jako dotyczący „zaledwie” ale „aż” 1/7 światowej populacji.

OSOBY NIEPIŚMIENNE A CENZUS WYKSZTAŁCENIA W UJĘCIU HISTORYCZNYM

Sytuacja osób niepotrafiących pisać i czytać w kontekście możliwości korzystania przez nich z praw politycznych, jakimi są prawa wyborcze, zupełnie inaczej postrzegana jest dziś i była kilkadziesiąt lat temu. Współcześnie bowiem analfabetyzm, co do zasady, nie stanowi formalnej przesłanki ograniczającej prawa wyborcze¹⁹. Problem pojawia się natomiast w odniesieniu do faktycznej możliwości korzystania przez osoby nieposiadające takich umiejętności z ich podmiotowych praw wyborczych. Zatem ciekawym zagadnieniem wydaje się stworzenie odpowiednich gwarancji dla realizacji praw wyborczych przez analfabetów, jako pełnoprawnych uczestników życia wyborczego. Mowa tutaj zarówno o instrumentach prawnych, jak i mechanizmach pozaprawnych aktywizujących tę grupę wyborców. Zgoła inaczej kształtowała się natomiast sytuacja osób niepotrafiących pisać i czytać kilkadziesiąt lat temu. Wtedy nie zastanawiano się nad tym, jak takim wyborcom pomóc, przeciwnie – analfabetyzm traktowany był jako formalna przesłanka, która uniemożliwiała analfabetom udział w wyborach. Tego typu ograniczenie w korzystaniu z praw wyborczych, dyskryminujące pewną grupę osób z uwagi na nieumiejętność pisania i czytania, określa się w literaturze mianem cenzusu wykształcenia. Cenzus ten w historii przyjmował dwojaką postać²⁰. W pierwszej, najbardziej rozpowszechnionej odmianie, pozbawione praw wyborczych były osoby, które po prostu nie potrafiły pisać i czytać, o czym

¹⁹ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012, s. 244.

²⁰ P. Uziębło pisze o „ujęciu liberalnym” oraz „kwalifikowanych wersjach” cenzusu, por. P. Uziębło, *Cenzusy wyborcze w XXI w. – potrzeba nowego podejścia?*, Toruń 2014, s. 29.

była już mowa. Niekiedy cenzus ten rozciągał się także na osoby, które nie były w stanie wykonać prostych działań arytmetycznych. Druga odmiana cenzusu wykształcenia, można by rzec – wyższego stopnia – uzależniała posiadanie podmiotowych praw wyborczych od ukończenia szkoły na odpowiednim poziomie²¹. W tej sytuacji odnotować także należy, iż w historii znane były przypadki, w których poziom wykształcenia decydował o przyznaniu poszczególnym, lepiej wykształconym jednostkom, drugiego głosu²². Tego typu głosowanie, notabene wysoce kontrowersyjne z punktu widzenia zasady równości wyborów w aspekcie formalnym, określano mianem pluralnego²³.

Tak pojmowany cenzus wykształcenia uzasadniano rozmaicie. Dla wykazania potrzeby jego utrzymania w systemach prawnych poszczególnych państw przytaczano podstawowy argument, stanowiący, iż osoby lepiej wykształcone mają większą możliwość świadomego uczestnictwa w życiu politycznym. Twierdzono, iż analfabeci nie są w pełni świadomi głoszonych programów wyborczych, a także nie posiadają właściwego rozeznania w samym mechanizmie wyborczym. Tego rodzaju argumenty – jak współcześnie powszechnie wiadomo – łatwo obalić. Natomiast *de facto* utrzymywanie w poszczególnych systemach prawnych cenzusu wykształcenia miało zgoła inny, ukryty cel. W większości przypadków był to element polityki klasowej i dyskryminacji osób słabiej wykształconych²⁴, zaś w odniesieniu do Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej cenzus ten był kontynuacją dyskryminacji rasowej skierowanej przeciwko ludności murzyńskiej. Były to więc w rzeczywistości ograniczenia wynikające nie z przesłanek merytorycznych, lecz z uwarunkowań społeczno-politycznych²⁵.

Omawiając kwestię cenzusów wyborczych w ujęciu historycznym jako narzędzia wyłączającego od udziału w głosowaniu określone grupy wyborców, warto przytoczyć kilka najbardziej spektakularnych przypadków zastosowania tej instytucji. Bez wątplenia przykładem państwa, w którym cenzus wykształcenia przeszedł ciekawą ewolucję była Francja. Został on bowiem wprowa-

²¹ K. Skotnicki, *Zasada powszechności...*, s. 48.

²² Taka praktyka występowała m.in. w Belgii, gdzie w latach 1893–1921 wyborcom przysługiwały dodatkowe głosy z tytułu wykształcenia, ale także posiadania odpowiedniego majątku czy legalnego potomstwa; por. M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy...*, s. 46. Podobne rozwiązanie znane było w Wielkiej Brytanii, gdzie utrzymało się do czasów II wojny światowej, por. K. Skotnicki, *Zasada powszechności...*, s. 59.

²³ T. Cieślak, *Cenzus wykształcenia w prawie wyborczym*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1953, nr 5, s. 162.

²⁴ Szeroko i przekonująco na ten temat pisze T. Cieślak, tamże, s. 161–164.

²⁵ J. Buczkowski, *Powszechność wyborów w praktyce III Rzeczypospolitej*, Rzeszów 1996, s. 12.

dzony już w roku 1795²⁶. Wtedy właśnie na poziomie konstytucyjnym uzależniono prawo do wzięcia udziału w głosowaniu od umiejętności pisania i czytania. Takie rozwiązanie było wynikiem niechęci wobec dopuszczenia do władzy reprezentantów ludu paryskiego przez burżuazję. Jednakże przedstawiony stan rzeczy przetrwał zaledwie do roku 1799, kiedy to w nowo przyjętej Konstytucji Napoleona zrezygnowano z tego cenzusu. Co prawda postulat powrotu do ograniczenia prawa wyborczego z uwagi na brak umiejętności czytania i pisania, w zamian za obniżenie cenzusu majątkowego, powrócił w projektach rządowych z 1831 roku²⁷, ostatecznie nie wzbudził on jednak aprobaty, a w konsekwencji nie znalazł się we francuskim prawie wyborczym.

Z kolei jednym z państw, w których cenzus wykształcenia obowiązywał najdłużej są Stany Zjednoczone Ameryki Północnej. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu – wprowadzenie tej instytucji wiązać należy bezpośrednio z poprawkami do Konstytucji USA, w których zniesiono niewolnictwo i dyskryminację rasową. Aby zniechęcić czarną ludność (której prawa dzięki poprawkom zostały formalnie zrównane z prawami pozostałych obywateli) do udziału w wyborach, wprowadzono nowatorskie – jak na tamte czasy – rozwiązania w postaci nałożenia na nią podatku wyborczego oraz obowiązku zdania testu, weryfikującego umiejętność czytania i pisania, a w niektórych stanach także komentowania konstytucji stanowej. Takie regulacje miały charakter bezdyskusyjnie dyskryminujący i skierowane były przeciwko niepiśmiennej czarnej ludności oraz imigrantom²⁸. Warto też zwrócić uwagę, że początkowo dużą swobodę w zakresie określenia przesłanek uprawniających do udziału w głosowaniu posiadały poszczególne stany, zaś Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych, co do zasady, nie ingerował w te kwestie. Z czasem jednak linia orzecznicza uległa znaczącej zmianie. Za moment przełomowy w tym zakresie uznaje się orzeczenie z 1964 roku w sprawie *Reynolds versus Sims*, w którym Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych podkreślił fundamentalne dla społeczeństwa znaczenie prawa do głosowania i konieczność dokładnej analizy każdego przepisu je ograniczającego²⁹.

Wreszcie wiele interesujących informacji związanych z zastosowaniem cenzus wykształcenia dostarczają doświadczenia Królestwa Belgii. Cenzus wykształcenia w systemie belgijskim wiązał się z systemem głosowania pluralnego, o którym była mowa wyżej, wprowadzonym ustawą z 1893 roku. Na jej mocy niektórzy Belgowie uzyskali dodatkowe głosy. Była to swego rodza-

²⁶ Obok cenzusu wykształcenia przewidziano także cenzus wieku (21 lat), osiadłości, opłacania podatku bezpośredniego oraz niepozostawania na służbie; por. T. Cieślak, *Cenzus wykształcenia...*, s. 165.

²⁷ K. Skotnicki, *Zasada powszechności...*, s. 48–49.

²⁸ Tamże, s. 50.

²⁹ Tamże, s. 52.

ju bonifikata związana z posiadanym wykształceniem. Takie rozwiązanie traktowano jako pożądane, odwołując się do dwóch przymiotów belgijskiego prawa wyborczego. Po pierwsze podkreślano, iż jego zaletą jest konserwatywny charakter, bowiem chroni ważną wartość, jaką jest wykształcenie. Po drugie zaś zwracano uwagę na jego demokratyczny wymiar, przejawiający się m.in. w tym, iż każdy obywatel mógł przecież uzyskać prawo wyborcze poprzez zdobycie odpowiedniego wykształcenia. Tym samym posiadanie podmiotowych praw wyborczych traktowano jako zależne od woli osoby zainteresowanej. System taki przetrwał w Królestwie Belgii do roku 1918³⁰.

GŁOSOWANIE OSÓB NIEPIŚMIENNYCH WSPÓŁCZEŚNIE

Współcześnie zagadnienie głosowania przez osoby niepiśmienne postrzegane jest w sposób zupełnie inny. Zgodnie z międzynarodowymi standardami podmiotowych praw wyborczych nie należy ograniczać, jeśli nie ma ku temu poważnych przesłanek. Zgodnie z *Kodeksem dobrych praktyk w sprawach wyborczych*, przyjętym przez Komisję Wenecką w 2002 r.³¹, i zawierającym tzw. zasady europejskiego dziedzictwa wyborczego, ograniczenie praw wyborczych jest dopuszczalne, o ile spełnione zostaną podstawowe warunki: możliwość taką musi przewidywać ustawa, ograniczenie musi być zgodne z zasadą proporcjonalności, zaś podstawą ograniczenia może być jedynie „niezdolność umysłowa lub wyrok skazujący za popełnienie poważnego przestępstwa kryminalnego³²”. Ponadto, zgodnie chociażby z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka: „każdy człowiek posiada wszystkie prawa i wolności zawarte w Deklaracji bez względu na jakiegokolwiek różnice [...]”, a także „wszyscy mają prawo do jednakowej ochrony przed jakąkolwiek dyskryminacją³³”. Co więcej, jak stanowi Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, „każdy obywatel ma prawo i możliwości, bez żadnej dyskryminacji i bez nieuzasadnionych ograniczeń [...] korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego³⁴”. Tym samym przyjąć należy, że ograniczenie podmiotowych praw wyborczych stanowi instytucję wyjątkową, która może być stosowana jedynie w ściśle określonych granicach. W świetle powyż-

³⁰ T. Cieślak, *Cenzus wykształcenia...*, s. 168.

³¹ *Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report*, przyjęty przez Komisję Wenecką na 52. sesji, Wenecja 18–19.10.2002, CDL-AD (2002) 23 rev., dalej jako Kodeks; opubl. na stronie: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2002\)023rev.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2002)023rev.aspx) (dostęp 17.03.16).

³² Por. pkt I.1.1.d Wytucznych do Kodeksu.

³³ Por. art. 2 I 7 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka.

³⁴ Por. Art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

szych uwag uznać należy, iż zjawisko braku umiejętności pisania i czytania nie wyczerpuje wskazanych wyżej przesłanek, tym samym nie może być we współczesnym świecie traktowane jako czynnik ograniczający możliwość uczestnictwa w głosowaniu. Przeciwnie, skoro nie jest to przesłanka ograniczająca, uznać należy, iż osoby te otoczyć należy szczególną ochroną, by, pomimo w praktyce dyskryminującego je czynnika, posiadały równe możliwości w zakresie korzystania z przysługujących im praw politycznych, w szczególności prawa do głosowania.

Tym samym, aby w pełni zagwarantować realizację podstawowych zasad rządzących wyborami, w tym zasady powszechności oraz równości wyborów, ważne jest, by ustawodawca dostrzegł problem udziału osób niepiśmiennych w procesie wyborczym, a w konsekwencji przyjął stosowne rozwiązania, zrównujące pozycję takich wyborców z pozostałymi uprawnionymi. Powinny to być przede wszystkim prawne mechanizmy chroniące osoby niepiśmienne przed nieuzasadnioną dyskryminacją w procesie wyborczym, a jednocześnie aktywizujące tę właśnie grupę.

Jak się okazuje w praktyce wyborczej niektórych państw zasygnalizowany problem stał się przedmiotem zainteresowania ze strony ustawodawców. Co więcej, w niektórych z nich, w szczególności tam, gdzie zjawisko analfabetyzmu jest najbardziej dostrzegalne, stosowane są pewne dobre praktyki, mające na celu wsparcie osób niepiśmiennych i ułatwienie im świadomego uczestnictwa w głosowaniu. Poniżej scharakteryzowano kilka wybranych przykładów, które stanowią bardzo interesujące próby pogodzenia zasady powszechności wyborów z problemami wyborców niepiśmiennych.

Niezwykle interesującym przykładem państwa, w którym prawo wyborcze zostało ukształtowane w sposób adekwatny do rzeczywistych potrzeb społeczeństwa jest Kenia. Jak wskazują badania, poziom analfabetyzmu wśród Kenijczyków w roku 2015 wyniósł blisko 21%³⁵. Oznacza to, że średnio co piąty wyborca w Kenii może mieć problem ze zrozumieniem druków oraz informacji wyborczych, a także ze skutecznym oddaniem głosu. W świetle tych danych szczególnie ważne wydaje się stworzenie wyborcom nieumiejącym pisać i czytać specjalnych gwarancji ułatwiających im udział w głosowaniu. Na początku warto zauważyć, iż specyfika zjawisk demograficznych w przypadku Kenii znalazła swoje odzwierciedlenie na gruncie nowej ustawy zasadniczej, zmieniającej znacząco kenijskie prawo wyborcze³⁶. Podstawowe

³⁵ A. Benavot, *Education for All...*, s. 140.

³⁶ Konieczność przyjęcia nowej konstytucji Kenii była wynikiem krwawych zająć, jakie miały miejsce przy okazji wyborów prezydenckich z 2007 r. Były one spowodowane rozbieżnością w prognozowanych wynikach głosowania, zgodnie z którymi przewagę miał kandydat popierany przez grupę etniczną Kikuju, Mwai Kibaki, z ostatecznymi wynikami ogłoszonymi po awarii systemu komputerowego przy podliczaniu głosów, gdzie zwycięstwo odniósł jego

wartości dla państwa kenijskiego wysłowiono już w solennej preambule do Konstytucji Kenii z 2010 roku³⁷. Podkreślono w niej m.in. uznanie Kenijczyków dla władz, które w swych działaniach mają opierać się na takich wartościach jak rządy prawa, prawa człowieka, równość i demokracja. W dalszej części Konstytucji ustrojodawca odniósł się bardzo wyraźnie do problematyki praw osób posiadających potrzeby szczególne, w tym z ułomnościami, stanowiących mniejszości oraz osób wywodzących się z grup marginalizowanych społecznie, stwarzając im odpowiednie gwarancje konstytucyjne. W ustawie zasadniczej zastrzeżono bowiem konieczność stworzenia im odpowiednich warunków do uczestnictwa w akcie wyborczym oraz reprezentacji na forum ciał przedstawicielskich³⁸. Co więcej, w odniesieniu do systemu wyborczego wskazano, iż powinien on być oparty m.in. na zasadzie równego traktowania osób ze szczególnymi potrzebami. Ponadto kenijskie ustawodawstwo wyborcze – zgodnie z Konstytucją – powinno stwarzać gwarancje w postaci prostego i transparentnego głosowania, a także uwzględniać specyficzne położenie osób ze szczególnymi potrzebami (*persons or groups with special needs*³⁹). Ustawa zasadnicza nakłada także szczególne obowiązki na organy wyborcze, które odpowiadają za zapewnienie prostego systemu wyborczego, bez względu na to, która z metod głosowania znajdzie zastosowanie do konkretnego rodzaju wyborów⁴⁰. Jak się wydaje tego typu regulacje konstytucyjne nie są przypadkowe, wręcz przeciwnie – stanowią istotne gwarancje dla stworzenia przyjaznego dla wszystkich wyborców w Kenii systemu wyborczego.

Omawiając kenijski system wyborczy w kontekście głosowania osób niepiśmiennych w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na bardzo ciekawą instytucję rejestracji wyborców. Zgodnie z prawem kenijskim, każdy wybor-

kontrkandydat wspierany przez ludność Luo, Rai Odinga. W wyniku tych zdarzeń zakwestionowano poprawność procedury wyborczej, zaś w kraju wybuchły zamieszki. Sytuacja spotkała się z ostrą reakcją społeczności międzynarodowej, głębokie zaniepokojenie wydarzeniami w Kenii wyraziła m.in. Unia Europejska w Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 17.01.2008 r. w sprawie Kenii (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0018&language=PL&ring=B6-2008-0027> (dostęp 17.03.16)). W efekcie podjęto działania na rzecz opracowania i przyjęcia nowej konstytucji Kenii. Została ona poparta w referendum ogólnokrajowym, w którym udział wzięło blisko 72% ludności kenijskiej. Za przyjęciem nowej ustawy zasadniczej, której regulacje w wielu przypadkach służyć miały rozwiązaniu narosłych problemów i rozwiązaniu ich na drodze konsensualnej, opowiedziało się aż 68% głosujących; por. B. Popławski, *Kenijski test systemu – analiza wyborów w Kenii w 2013*, <http://www.geopolityka.org/analizy/wybory/kenia/blazej-poplawski-kenijski-test-systemu-analiza-wyborow-2013-roku> (dostęp 17.03.16).

³⁷ Konstytucja Kenii, <https://www.kenyaembassy.com/pdfs/the%20constitution%20of%20kenya.pdf> (dostęp 17.03.16).

³⁸ Por. pkt 56 Konstytucji Kenii.

³⁹ Por. pkt 82, tamże.

⁴⁰ Por. pkt 86, tamże.

ca, aby móc oddać głos, najpierw musi zostać zarejestrowany w biometrycznym systemie rejestracji głosujących (tzw. *Biometric Voter Registration*)⁴¹. Jest to instytucja znana także w innych państwach, np. Boliwii⁴², Nigerii⁴³, na Wyspach Salomona⁴⁴, a od niedawna także w Kirgistanie⁴⁵. Taka rejestracja odbywa się na kilka miesięcy przed dniem głosowania. W wyniku tej procedury w ogólnokrajowym systemie elektronicznym pozostawiane są zeskanowane odciski palców wyborców wraz z ich podstawowymi danymi osobowymi. W dniu głosowania każdy wyborca, oprócz przedłożenia komisji wyborczej dokumentu potwierdzającego jego tożsamość (dowodu osobistego czy paszportu), jest zobowiązany także do dokonania odcisku palca w celu weryfikacji zgodności jego danych z danymi widniejącymi w systemie, a tym samym potwierdzenia jego prawa do udziału w głosowaniu. Następnie, na skutek pozytywnej identyfikacji głosującego, otrzymuje on kartę bądź karty do głosowania (w zależności od rodzaju elekcji)⁴⁶.

Wspomniany system biometrycznej rejestracji i identyfikacji osób głosujących ma na celu przede wszystkim zabezpieczenie procesu przed nieprawidłowościami w postaci naruszenia zasady równości wyborów na skutek głosowania wielokrotnego. Jest to także rozwiązanie ważne z punktu widzenia wyborców niepiśmiennych. W przypadku zastosowania innej procedury rejestracji, brak umiejętności pisania i czytania stanowiłby dla takich osób istotną przeszkodę czy utrudnienie. Można przypuszczać, że osoba niepotrafiąca pisać i czytać sama nie byłaby skłonna do poszukiwania rozwiązań umożliwiających jej rejestrację z wykorzystaniem dokumentu papierowego (kwestia problemu z odczytaniem wydrukowanej instrukcji czy wypełnieniem poszczególnych pól na formularzu rejestracji). System biometrycznej rejestracji stanowi zatem, bez wątpienia, ważne ułatwienie dla osób niepiśmiennych,

⁴¹ B. Popławski, *Kenijski test systemu...*

⁴² E. Achtenberg, *Election Day in the Bolivian Highlands: Local Democracy, Amidst the Contradictions*, <https://nacla.org/blog/2014/10/30/election-day-bolivian-highlands-local-democracy-amidst-contradictions> (dostęp 17.03.16).

⁴³ *Nigeria wybiera prezydenta: islamiści strzelają do głosujących* <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1409378,Nigeria-wybiera-prezydenta-islamisci-strzelaja-do-glosujacych> (dostęp 17.03.16).

⁴⁴ *Wyspy Salomona: pierwsze wybory od czasu zakończenia interwencji pokojowej RAMSI*, <http://www.infoswiat.com/2014/11/19/wyspy-salomona-pierwsze-wybory-od-czasu-zakonczenia-interwencji-pokojowej-ramsii/> (dostęp 17.03.16).

⁴⁵ W Kirgistanie, jako pierwszym z grupy Wspólnoty Niepodległych Państw, po raz pierwszy system biometrycznej rejestracji głosujących zastosowano w 2015 r. Pilotaż ujawnił jednak szereg jego niedoskonałości, por. R. Gortat, *Kirgistan u progu wyborów parlamentarnych 2015*, <http://oapuw.pl/kirgistan-u-progu-wyborow-parlamentarnych-2015-analiza-dr-radzislawy-gortat/> (dostęp 17.03.16).

⁴⁶ E. Serwicka, *Wybory – jak to się robi w Kenii*, <http://www.dalekoniedaleko.pl/wybory-jak-to-sie-robi-w-kenii/> (dostęp 17.03.16).

a jednocześnie jest mechanizmem aktywizującym tę właśnie grupę wyborców. Stanowi on bowiem zachętę do udania się do właściwego punktu rejestracji głosujących, bez obawy o to, że osoba niepiśmienna nie poradzi sobie z procedurą. W proces ten nie trzeba także angażować innych osób, które musiałyby wesprzeć niepiśmiennego wyborcę przy tradycyjnej rejestracji, z wykorzystaniem dokumentów papierowych. Z drugiej strony jest to także użyteczne narzędzie w dniu głosowania. Wyborca niepiśmienny nie musi bowiem składać podpisu na spisie wyborców. Wystarczający jest bowiem skan jego danych biometrycznych. Oczywiście omawiany system nie jest pozbawiony wad. Zwrócić należy uwagę chociażby na fakt, iż prawidłowa identyfikacja głosujących z wykorzystaniem wskazanej techniki często znacząco przedłuża pobyt wyborców w lokalach wyborczych, co może stanowić czynnik frustrujący wyborców oczekujących w kolejce po odbiór kart do głosowania. Jak wynika z raportów międzynarodowych obserwatorów wyborów kolejki do urn wyborczych w Kenii podczas ostatnich wyborów z 2013 roku sięgały nawet trzech kilometrów⁴⁷.

Kolejną ciekawą instytucją stosowaną w kenijskim prawie wyborczym, której celem jest przede wszystkim stworzenie ułatwień w głosowaniu dla osób niepiśmiennych, jest zróżnicowanie kolorystyczne kart do głosowania. Rozwiązanie takie znajduje zastosowanie w przypadku, gdy w tym samym dniu ma miejsce głosowanie w kilku rodzajach wyborów. Dla przykładu, sytuacja taka zaistniała w roku 2013, kiedy obywatele Kenii wybierali aż sześć organów: prezydenta, senatorów, gubernatorów, posłów, reprezentanta kobiet i reprezentantów okręgu. W celu ułatwienia im realizacji czynnego prawa wyborczego, karty do głosowania w wyborach poszczególnych organów wydrukowane zostały na papierze innego koloru⁴⁸. Dzięki temu wyborcy niepotrafiący czytać nie mieli problemu ze zidentyfikowaniem kart, a następnie ich wypełnieniem. Oczywiście takie rozwiązanie spotykane jest także w praktyce wyborczej innych państw (np. Egipt czy kraje europejskie) i służyć ma uła-

⁴⁷ L. Pochroń-Frankowski, M. Radlicki, *Kenia, relacja z dnia głosowania wyborczej delegacji obserwacyjnej FMD (4.03.13)*, <http://www.diplomacy.pl/pl/programy-i-projekty/mlodzi-obszernatorzy-wyborow/15-mlodzi-obszernatorzy-wyborow/mlodzi-obszernatorzy-wyborow/325-kenia-relacja-z-dnia-glosowania-wyborczej-delegacji-obszernacyjnej-fmd-4032013> (dostęp 18.03.16). Na marginesie rozważań warto zwrócić uwagę na fakt, iż wybory w Kenii traktowane są wyjątkowo. Co do zasady głosujący nie koncentrują się na sylwetkach konkretnych kandydatów i na głośnym przez nich programie. Uwaga wyborców skupia się przede wszystkim na przynależności plemienną kandydatów, gdyż nadzwyczaj istotną wartością dla mieszkańców Kenii jest solidarność plemienna. W efekcie przy okazji niemal każdego wyborów w dniu głosowania a także wcześniej, na etapie rejestracji głosujących, obserwuje się nadzwyczaj duże zainteresowanie procesem wyborczym.

⁴⁸ Tamże.

twienu w głosowaniu dla wszystkich wyborów, jednak w kontekście problemu analfabetyzmu wydaje się ono szczególnie pomocne.

Co więcej, omawiając praktykę wyborczą Kenii, zwrócić należy uwagę także na fakt, iż zgodnie z prawem obowiązującym w tym państwie, w przypadku, gdy w tym samym dniu kumuluje się kilka akcji wyborczych, karty do głosowania w poszczególnych wyborach wrzucane są przez głosujących do odrębnych urn⁴⁹. Ponadto ustawodawca wprowadził dodatkowe zabezpieczenie praw osób niepotrafiących czytać, poprzez zastosowanie zasady, że urny wyborcze winny mieć taki sam kolor jak właściwe dla nich karty do głosowania. W ten sposób stworzono kolejny mechanizm usprawniający głosowanie, a w szczególności ułatwiający w nim udział wyborcom niepiśmiennym.

Wreszcie, omawiając procedury wyborcze w Kenii, warto zwrócić uwagę na sam sposób głosowania. Wśród państw afrykańskich, w których poziom analfabetyzmu jest największy, powszechnie przyjmuje się takie metody głosowania, które stanowią rozwiązanie w maksymalnym stopniu przyjazne wyborcy. Tak też uczyniono w przypadku kenijskiego prawa wyborczego, zgodnie z którym wyborca może oddać swój głos na karcie do głosowania stawiając znak, który w najpełniejszy sposób wyrazi jego wolę. Tym samym może to być oznaczenie w postaci krzyżyka, „ptaszka”, a nawet wyraźnej kropki. Ważne, aby wyborca jasno wskazał, którego kandydata popiera. Z punktu widzenia osób niepiśmiennych jest to rozwiązanie wyjątkowo przyjazne, bowiem nie dla każdego z tej grupy wyborów rzeczą prostą byłoby wyrażenie swej woli poprzez postawienie, znanego chociażby polskiemu systemowi, rygorystycznego krzyżyka, rozumianego jako dwie kreski przecinające się obrębie kratki. Na marginesie rozważań należy zwrócić uwagę na fakt, iż upraszczanie sposobu oddania głosu, poprzez dopuszczenie także innych znaków aniżeli powszechnie stosowanego „X” jest w ostatnim czasie ważnym postulatem ekspertów, biorących udział w międzynarodowych misjach obserwacji wyborów⁵⁰. Jest to także przykład realizacji zasady zapisanej w Konstytucji Kenii, zgodnie z którą przepisy prawa wyborczego powinny sprzyjać wyborcom, w szczególności tym, którzy mają szczególne potrzeby. Jak stanowi Konstytucja, sposób głosowania, bez względu na przyjętą metodę, powinien być prosty dla wyborcy. Przyjęcie szerokiego katalogu oznaczeń dla wyrażenia woli przez głosującego spełnia tę dyrektywę, bowiem znacząco minimalizuje możliwość uznania jego głosu za nieważny, z uwagi na niewłaściwe oznaczenie popieranego kandydata na karcie do głosowania. O ile zastosowanie przez wyborcę niepiśmiennego wyłącznie znaku „X” mogłoby

⁴⁹ E. Serwicka, *Wybory...*

⁵⁰ *Rzeczpospolita Polska. Wybory parlamentarne 25 października 2015. Raport misji oceny wyborów OBWE/ODIHR*, Warszawa 2016, s. 18–19.

stanowić problem, tak z pewnością problemu nie powinny stwarzać inne, w zasadzie swobodnie wybrane przez niego znaki.

Omawiając sposób głosowania przez wyborców kenijskich warto także zwrócić uwagę na jeszcze jedno interesujące rozwiązanie. Mowa tu o specyficznym wyglądzie kart do głosowania. Aby ułatwić wyborcom niepotrafiącym czytać i pisać oddanie głosu na urzędowych drukach wyborczych, obok nazwisk kandydatów umieszcza się także logo partii politycznej, z której dany kandydat się wywodzi. W przypadku wyborów prezydenckich, w związku z faktem, iż na karcie do głosowania widnieje mniejsza liczba nazwisk, zwyczajowo umieszcza się także zdjęcia twarzy kandydatów. Bez wątplenia jest to istotne ułatwienie dla osób niepiśmiennych. Pozwala bowiem na identyfikację wizualną kandydatów, toteż głosujący nie muszą korzystać z pomocy innej osoby, choć prawo kenijskie pomoc ze strony piśmiennego asystenta także dopuszcza⁵¹.

Kolejnym przykładem państwa, w którym – z uwagi na znaczący odsetek osób niepiśmiennych⁵² – konieczne stało się stworzenie odpowiednich mechanizmów ułatwiających wyborcom udział w akcie głosowania jest Egipt. Specyfika głosowania w tym państwie wiąże się przede wszystkim z treścią kart do głosowania. Widnieją bowiem na nich dodatkowe, nieznanne systemom europejskim, pola. Mianowicie na każdej karcie wyborczej, poza kolumną z nazwiskami kandydatów oraz kolumną z pustym miejscem na wskazanie popieranego kandydata, umieszczana jest dodatkowa kolumna z charakterystycznymi grafikami. Są to symbole poszczególnych kandydatów uczestniczących w wyborach. Takie rozwiązanie ma ułatwić wyborcom niepiśmiennym rozeznanie wśród widniejących na kartach wyborczych kandydatów. Co ważne, symbole te są także obecne w toku całej kampanii wyborczej – widnieją one na materiałach wyborczych poszczególnych kandydatów. Tym samym wyborczy krajobraz Egiptu jest niesamowicie ciekawy. Z częścią symboli umieszczanych na plakatach wyborczych, a następnie kartach do głosowania wiąże się konkretne przesłanie (np. latarka jako symbol oświecenia dla ludności egipskiej), niektóre w swej postaci nawiązują do historii i kultury Egiptu (np. wielbłąd czy piramida), inne mają charakter przypadkowy. Dla przykładu spotykane są chociażby plakaty wyborcze, na których obok wizerunku kandydata widoczne są: gwiazda, kielich, waga, okulary, samochód czy strzelba⁵³. Większość z tych symboli jest bardzo prosta. Chodzi bowiem o to,

⁵¹ E. Serwicka, *Wybory...*

⁵² W 2015 r. prognozowany odsetek dorosłych analfabetów w Egipcie wynosił ponad 15% populacji; por. A. Benavot, *Education for All...*, s. 324.

⁵³ *Taking the vote: election in Egypt and the Democratic Republic of Congo*, http://www.boston.com/bigpicture/2011/11/taking_the_vote_elections_in_e.html (dostęp 19.03.16); *Wybory*, http://kroniekigipskie.blogspot.com/2011_11_01_archive.html (dostęp 19.03.16).

aby z łatwością zostały zapamiętane przez wyborców. Taki wygląd kart wyborczych powoduje, iż w praktyce są to druki bardzo dużego formatu. Warto także dodać, iż w wyborach, w których rywalizuje mniejsza liczba kandydatów (np. wybory prezydenckie), poza wskazanymi symbolami na kartach widnieją także wizerunki samych kandydatów⁵⁴.

Omawiając system egipski warto zwrócić uwagę na jeszcze jedno charakterystyczne rozwiązanie. W związku z dużym poziomem analfabetyzmu wśród dorosłych obywateli Egiptu, powszechnie stosowanym sposobem potwierdzenia odbioru karty do głosowania przez wyborcę jest tuszowy odcisk palca pozostawiany przez niego na spisie wyborców. Odcisk taki zastępuje złożenie tradycyjnego podpisu przez wyborcę niepotrafiącego pisać. Warto dodać, że metoda ta jest powszechnie stosowana przez Egipcjan przy załatwianiu także wielu innych spraw urzędowych (np. przy zawieraniu związku małżeńskiego⁵⁵). Ślady po tuszu na palcach wyborców nierzadko są traktowane jako swoisty powód do dumy w lokalnej społeczności. Wskazują bowiem na to, iż konkretna osoba wypełniła swój obywatelski obowiązek. Pamiętać należy, iż udział w głosowaniu w Egipcie ma charakter obowiązkowy⁵⁶. Tym samym można przypuszczać, że tak wiele rozwiązań ułatwiających wyborcom niepiśmiennym udział w głosowaniu związanych jest także z tą właśnie okolicznością.

Ciekawych doświadczeń w zakresie aktywizacji wyborczej osób niepiśmiennych dostarcza także przykład referendum niepodległościowego w Sudanie, które odbyło się w 2011 roku⁵⁷. Podobnie jak we wskazanych już państwach, Sudan również boryka się ze zjawiskiem wysokiego odsetka osób dotkniętych analfabetyzmem (około 75%⁵⁸). W związku z tym, aby umożliwić świadomy udział w referendum wszystkim mieszkańcom południowej części kraju na potrzeby głosowania z 2011 roku przygotowano, przy udziale ONZ, specjalne wzory kart wyborczych, które miały postać obrazkową. Wyborcy

⁵⁴ W podobny sposób konstruowane są karty wyborcze chociażby w Demokratycznej Republice Kongo, por. *Wybory w Demokratycznej Republice Kongo 30 lipca 2006 roku*, <http://www.unic.un.org/pl/kongo/wybory.php> (dostęp 10.03.16).

⁵⁵ Tamże.

⁵⁶ Szerzej na temat przymusu wyborczego: A. Żukowski, *Przymus wyborczy – istota, przesłanki i implikacje*, „Prawo i Polityka” 2009, nr 1, s. 109–123; Ł. Żołądek, *Przymus wyborczy. Geneza, praktyka funkcjonowania, argumenty za i przeciw*, „Studia BAS” 2011, nr 3, s. 7–30.

⁵⁷ Mowa o referendum, które odbyło się w dniach 9–15.01. 2011 r., w trakcie którego mieszkańcy Południowego Sudanu mieli możliwość wypowiedzenia się w kwestii przyszłego statusu Sudanu: jednością bądź secesją. Frekwencja w referendum osiągnęła 75%. Az 98,83% głosujących opowiedziało się za secesją, w wyniku czego utworzone zostało nowe państwo – Republika Południowego Sudanu.

⁵⁸ J. Gettleman, *Voting Is Peaceful in South Sudan Despite Border Clashes*, <http://www.nytimes.com/2011/01/11/world/africa/11sudan.html> (dostęp 19.03.16).

opowiadający się za podziałem kraju i niepodległością Sudanu Południowego wybierali na nich opcję oznaczoną jako otwarta dłoń z dopiskiem „Secession”. Ci z mieszkańców południowej części Sudanu, którzy opowiadali się za utrzymaniem *status quo*, a zatem jednością kraju, wybierali opcję przedstawiającą dwie dłonie w uścisku, dodatkowo oznaczone jako „Unity”⁵⁹. Zastosowane oznaczenie graficzne było bardzo intuicyjne i łatwo zrozumiałe dla każdej osoby biorącej udział w referendum, w tym osoby niepiśmiennej⁶⁰. W toku kampanii referendalnej oznaczenia te były szeroko rozpowszechnione w przestrzeni publicznej, aby każdy głosujący wiedział, w jaki sposób oddać ważny głos.

Ponadto warto w tym miejscu zwrócić uwagę na sposób głosowania. Był on bowiem dostosowany także do potrzeb wyborców niepiśmiennych. Biorący udział w referendum oddawali głosy poprzez umieszczenie tuszowego odcisku palca na karcie do głosowania, w specjalnym okienku, tuż obok omówionych powyżej pól z intuicyjnymi obrazkami.

Omawiając problematykę głosowania przez osoby niepiśmienne warto także odnieść się do przykładu Indii. W państwie tym bowiem w bardzo ciekawy sposób połączono potrzeby tej grupy wyborców z wykorzystaniem nowoczesnych technologii. W Indiach dość długą tradycję posiada jedna z odmian tzw. *e-votingu*, a zatem głosowania elektronicznego⁶¹. Wyborcy w Indiach mają możliwość oddania głosu przy zastosowaniu specjalnych maszyn do głosowania, potocznie zwanych głosomatami⁶². Urządzenia te umiejscowione są w lokalach wyborczych, a ich konstrukcja jest dość specyficzna. Na panelu każdej z maszyn do głosowania umieszczone są nazwiska kandydatów, a także specjalne przyciski, które umożliwiają oddanie głosu. Co ważne jednak, obok nazwisk kandydujących pojawiają się dodatkowe elementy w postaci symboli graficznych. Podobnie jak w Egipcie, takie rozwiązanie służyć ma wyborcom niepiśmiennym, którzy – co do zasady – kojarzą konkretnych kandydatów ze znakami graficznymi, którymi posługują się oni w toku kam-

⁵⁹ J. Pronk, *Całościowe porozumienie pokojowe*, <http://www.unic.un.org/pl/sudan/index.php?news=2210> (dostęp: 19.03.16).

⁶⁰ J. Kron, *Referendum Logos Accent Challenges Facing Sudan*, <http://www.nytimes.com/2011/01/14/world/africa/14sudan.html> (dostęp 19.03.16).

⁶¹ Po raz pierwszy głosowanie elektroniczne w Indiach zastosowano w roku 1982; por. International Foundation for Electoral Systems, *Electronic voting machines (EVMs)*, http://www.ifes.org/sites/default/files/electronic_voting_machines.pdf (dostęp 20.03.16).

⁶² Głosowanie elektroniczne (tzw. *e-voting*) może przybierać różne postaci: 1). głosowanie przy pomocy maszyny elektronicznej w lokalu wyborczym (tzw. głosomaty); 2). głosowanie za pomocą specjalnych kiosków internetowych umieszczonych w miejscach publicznych; 3). głosowanie z użyciem osobistego komputera podłączonego do Internetu; 4). głosowanie za pomocą telefonu komórkowego z wykorzystaniem wiadomości SMS; 5). głosowanie za pośrednictwem telewizji interaktywnej; por. J. Och, *Wyzwania globalizacyjne a nowoczesny system wyborczy*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 5, s. 190–191.

panii wyborczej. Tym samym wyborca dość sprawnie może odszukać na panelu maszyny do głosowania popieranego przez siebie kandydata. Chcąc zagłosować, wyborca przyciska odpowiedni guzik. W tym samym momencie oddany głos jest rejestrowany, a głosujący uzyskuje informację zwrotną w postaci efektów dźwiękowego i świetlnego na panelu głosomatu⁶³. Tak skonstruowane głosomaty wykorzystywane są w Indiach na ogromną skalę. Podczas ostatnich wyborów parlamentarnych wykorzystano ponad 1,4 mln maszyn do głosowania⁶⁴.

Na koniec rozważań, w celu wykazania, że problem głosowania przez osoby niepiśmienne wcale nie pozostaje poza naszym kręgiem kulturowym, warto zasygnalizować przypadek Niemiec, które także borykają się ze zjawiskiem analfabetyzmu. Przykład ten dobitnie pokazuje, że państwa rozwinięte, wbrew pozorom, nie są całkowicie wolne od tego rodzaju problemów. Oczywiście zjawisko analfabetyzmu nie osiąga tam takiej skali jak w państwach już omówionych. Ocenia się, że aktualnie w Niemczech zamieszkuje około 7,5 mln analfabetów⁶⁵, co stanowi blisko 1% populacji. Na problem niedostatecznej umiejętności pisania i czytania, która może skutkować ograniczeniem praw wyborczych, wskazywano już w 2009 roku, tuż przed wyborami do Bundestagu⁶⁶. Wówczas szeroką kampanię na rzecz wsparcia tej grupy wyborców podjęło Niemieckie Zrzeszenie Uniwersytetów Ludowych. Zachęcano wówczas do przygotowania efektywnych kampanii oświatowych, a także zwiększenia puli środków publicznych przeznaczanych przez państwo na rzecz walki z omawianym zjawiskiem. Niemieckie Zrzeszenie Uniwersytetów Ludowych, działając doraźnie, wdrożyło m.in. stronę internetową⁶⁷, której celem było przygotowanie wyborców niepiśmiennych do świadomego uczestnictwa w głosowaniu. Odwiedzając wspomniany portal wyborcy-analfabeci mogli skorzystać z ćwiczeń dźwiękowych, w których lektorzy wyjaśniali im chociażby, w jaki sposób zamówić pakiet do głosowania korespondencyjnego, jak wypełnić kartę wyborczą, a także omawiali sposób pracy Bundestagu. Warto zauważyć, iż tego typu działania spotkały się z aprobatą niemieckiego Federalnego Kierownika Wyborczego⁶⁸. Choć były to działania o charakterze pozaprawnym, to z pewnością była to ciekawa próba aktywiza-

⁶³ *Electronic voting...*

⁶⁴ *Wybory w Indiach. Głosuje prawie miliard ludzi*, <http://www.polskieradio.pl/9/313/Artykul/1098591,Wybory-w-Indiach-Glosuje-prawie-miliard-ludzi> (dostęp 20.03.16).

⁶⁵ *Illiteracy in Germany: more than seven million adults are barely able to read and write*, <https://www.alumniportal-deutschland.org/en/germany/country-people/article/illiteracy-in-germany-illiterates-literacy.html> (dostęp 29.03.2016).

⁶⁶ *Analfabeci i wybory*, <http://www.dw.com/pl/analfabeci-i-wybory/a-4632467> (dostęp 29.03.2016).

⁶⁷ Mowa o stronie: www.ich-will-waehlen-gehen.de.

⁶⁸ *Analfabeci i wybory...*

cji wyborców niepiśmiennych. Przykład ten także pokazał, że niekiedy inicjatywy oddolne, niekoniecznie stanowiące mechanizmy przewidziane w przepisach prawa, także mogą mieć istotne znaczenie w umacnianiu społeczeństwa obywatelskiego.

W Polsce zjawisko analfabetyzmu także występuje, choć grupa osób nim dotkniętych nie stanowi tak dużego odsetka, jak w przypadku omówionych państw. Obecnie szacuje się, że osoby niepotrafiące pisać i czytać stanowią około 0,3% polskiego społeczeństwa⁶⁹. Zapewne z tego względu problem niepiśmiennych wyborców nie stał się dotychczas przedmiotem szczególnego zainteresowania ze strony polskiego ustawodawcy. *De lege lata* przepisy prawa wyborczego nie przewidują bowiem dla tej grupy wyborców szczególnych instytucjonalnych ułatwień. Co prawda, jeśli osoba niepiśmienna jest jednocześnie osobą niepełnosprawną bądź starszą (po ukończeniu 75 roku życia), może skorzystać z pomocy pełnomocnika. Ponadto wyborca niepełnosprawny ma prawo do skorzystania z technicznej pomocy innej osoby podczas głosowania⁷⁰. Warto jednak odnotować, że nie w każdym przypadku osoba dotknięta analfabetyzmem będzie spełniała przesłanki umożliwiające uzyskanie przez nią stosownego orzeczenia o niepełnosprawności, które mogłoby uprawniać ją do skorzystania ze wskazanych instytucji.

ZAKOŃCZENIE

Choć mogłoby się wydawać, że problem analfabetyzmu we współczesnym świecie dotyczy znikomego odsetka osób, to szczegółowe dane UNESCO wskazują, iż jest to przekonanie mylne. Wciąż znaczna część populacji, w szczególności zamieszkująca państwa Trzeciego Świata, ma problemy z pisaniem oraz rozumieniem tekstu pisanego. Tym samym jako bardzo ważne zagadnienie jawi się problem możliwości świadomego uczestnictwa takich osób w procedurze kreacji ciał przedstawicielskich. Zważyć bowiem należy, iż współcześnie przypadłość tego typu nie może być traktowana jako przesłanka ograniczająca prawa wyborcze obywateli. Próżno bowiem szukać dla niej merytorycznego uzasadnienia w świetle aktualnie obowiązujących międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka i obywatela.

W świetle powyższych uwag ważnym zadaniem stojącym przed ustawodawcami (w szczególności w tych państwach, gdzie skalę zjawiska analfabetyzmu ocenia się jako znaczną) jest zatem stworzenie właściwych mechani-

⁶⁹ 25 Countries With The Highest Literacy Rates, <http://www.worldatlas.com/articles/the-highest-literacy-rates-in-the-world.html> (dostęp 15.06.2016).

⁷⁰ Z wyłączeniem członka komisji wyborczej i męża zaufania, por. art. 53 k.w.

zmów gwarancyjnych dla wyborców niepotrafiących czytać i pisać. Jak wynika z doświadczeń kilku wybranych państw, problem ten obecnie – jest zauważalny i znajduje odzwierciedlenie w praktyce wyborczej. Jak się okazuje, często te najprostsze mechanizmy (np. kolorowe urny odpowiadające kolorowi karty do głosowania czy symbole graficzne charakteryzujące poszczególnych kandydatów) stają się zbawienne dla omawianej grupy wyborców. Nie chodzi bowiem o to, by poszukiwać rozwiązań wyszukanych i skomplikowanych w swej istocie, lecz skutecznych, najbardziej adekwatnych do potrzeb konkretnej społeczności.

BIBLIOGRAFIA

- Achtenberg E., *Election Day in the Bolivian Highlands: Local Democracy, Amidst the Contradictions*, <https://nacla.org/blog/2014/10/30/election-day-bolivian-highlands-local-democracy-amidst-contradictions>.
- Analfabeci i wybory, <http://www.dw.com/pl/analfabeci-i-wybory/a-4632467>.
- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012.
- Benavot A., *Education for All 2000-2015: Achievements and Challenges*, Paris 2015.
- Błaszczak A., Zbieranek J., *Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich. Źródła” 2012, nr 8.
- Buczkowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego*, Lublin 1998.
- Buczkowski J., *Powszechność wyborów w praktyce III Rzeczypospolitej*, Rzeszów 1996.
- Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy w RP*, Warszawa 2011.
- Cieślak T., *Cenzus wykształcenia w prawie wyborczym*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1953, nr 5.
- Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report*, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2002\)023rev.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2002)023rev.aspx).
- Electronic voting machines (EVMs)*, http://www.ifes.org/sites/default/files/electronic_voting_machines.pdf.
- Ellis A. (red.), *Aktywizowanie wyborców. Inicjatywy z różnych krajów świata*, Warszawa 2009.
- Encyklopedia PWN*, <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/analfabetyzm;3869021.html>.
- Florczak-Wątor M., *Status prawny wyborcy niepełnosprawnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3.
- Gettleman J., *Voting Is Peaceful in South Sudan Despite Border Clashes*, <http://www.nytimes.com/2011/01/11/world/africa/11sudan.html>.
- Gortat R., *Kirgistan u progu wyborów parlamentarnych 2015*, <http://oapuw.pl/kirgistan-u-progu-wyborow-parlamentarnych-2015-analiza-dr-radzislawy-gortat/>.
- Grabowska S., Grabowski R. (red.), *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, Rzeszów 2007.
- Illiteracy in Germany: more than seven million adults are barely able to read and write*, <https://www.alumniportal-deutschland.org/en/germany/country-people/article/illiteracy-in-germany-illiterates-literacy.html>.
- Konstytucja Kenii, <https://www.kenyaembassy.com/pdfs/the%20constitution%20of%20kenya.pdf>

- Kron J., *Referendum Logos Accent Challenges Facing Sudan*, <http://www.nytimes.com/2011/01/14/world/africa/14sudan.html>.
- Literacy among adult populations*, UNESCO eAtlas of Literacy, <http://tellmaps.com/uis/literacy/#!/tellmap/-1003531175>.
- Marszałek-Kawa J., *Kobiety w polityce*, Toruń 2010
- Nigeria wybiera prezydenta: islamisci strzelają do głosujących* <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1409378,Nigeria-wybiera-prezydenta-islamisci-strzelaja-do-glosujacych>.
- Och J., *Wyzwania globalizacyjne a nowoczesny system wyborczy*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 5.
- Pochroń-Frankowski L., Radlicki M., *Kenia, relacja z dnia głosowania wyborczej delegacji obserwacyjnej FMD (4.03.13)*, <http://www.diplomacy.pl/pl/programy-i-projekty/mlodzi-obszernicy-wyborow/15-mlodzi-obszernicy-wyborow/mlodzi-obszernicy-wyborow/325-kenia-relacja-z-dnia-glosowania-wyborczej-delegacji-obszernicy-fmd-4032013>.
- Popławski B., *Kenijski test systemu – analiza wyborów w Kenii w 2013*, <http://www.geopolityka.org/analizy/wybory/kenia/blazej-poplawski-kenijski-test-systemu-analiza-wyborow-2013-roku>.
- Pronk J., *Całościowe porozumienie pokojowe*, <http://www.unic.un.org.pl/sudan/index.php?news=2210>.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 stycznia 2008 r. w sprawie Kenii, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0018&language=PL&ring=B6-2008-0027>.
- Rzeczpospolita Polska. Wybory parlamentarne 25 października 2015*. Raport misji oceny wyborów OBWE/ODIHR, Warszawa 2016.
- Serwicka E., *Wybory – jak to się robi w Kenii*, <http://www.dalekioniedaleko.pl/wybory-jak-to-sie-robi-w-kenii/>.
- Skotnicki K. (red.), *External voting w wybranych państwach europejskich*, Łódź 2012.
- Skotnicki K., *Zasada powszechności wyborów. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000.
- Słownik języka polskiego PWN*, <http://sjp.pwn.pl/sjp/niepismieniny;2489278.html>.
- Taking the vote: election in Egypt and the Democratic Republic of Congo*, http://www.boston.com/bigpicture/2011/11/taking_the_vote_elections_in_e.html.
- Uziębło P., *Cenzusy wyborcze w XXI w. – potrzeba nowego podejścia?*, Toruń 2014.
- Wąrowski L., *Polityka równych szans. Instytucjonalne mechanizmy zwiększania partycypacji kobiet strukturach politycznych na przykładzie państw Unii Europejskiej*, Toruń 2007.
- Wybory w Indiach. Głosuje prawie miliard ludzi*, <http://www.polskieradio.pl/9/313/Artykul/1098591,Wybory-w-Indiach-Glosuje-prawie-miliard-ludzi>.
- Wybory w Demokratycznej Republice Konga 30 lipca 2006 roku*, <http://www.unic.un.org.pl/kongo/wybory.php>.
- Wybory*, http://kroniekiegipskie.blogspot.com/2011_11_01_archive.html.
- Wyspy Salomona: Pierwsze wybory od czasu zakończenia interwencji pokojowej RAMSI*, <http://www.infoswiat.com/2014/11/19/wyspy-salomona-pierwsze-wybory-od-czasu-zakonczenia-interwencji-pokojowej-ramsi/>.
- Żołądek Ł., *Przymus wyborczy. Geneza, praktyka funkcjonowania, argumenty za i przeciw*, „Studia BAS” 2011, nr 3.
- Żukowski A., *Partycypacja wyborcza kobiet - wyzwania i dylematy*, Toruń 2011
- Żukowski A., *Przymus wyborczy – istota, przesłanki i implikacje*, „Prawo i Polityka” 2009, nr 1.

Streszczenie

Zagadnienie udziału w wyborach osób niepiśmiennych wykazuje silny związek z zasadą powszechności wyborów. Powszechny udział w głosowaniu jest rudymenarnym wymogiem każdej demokratycznej elekcji. Tym samym jego ograniczenie w kontekście osób niepiśmiennych traktować należy jako szczególnie dotkliwe, w tym biorąc pod uwagę chociażby zróżnicowane przyczyny analfabetyzmu i poziom życia mieszkańców poszczególnych części świata. Tytułowe zagadnienie jest ważkie, biorąc pod uwagę także dane opublikowane przez UNESCO, zgodnie z którymi na świecie żyje aktualnie aż 781 mln analfabetów. W pierwszej części niniejszego artykułu przedstawiono ujęcie historyczne przedmiotowego zagadnienia, w tym przede wszystkim problem ograniczenia podmiotowych praw wyborczych osób niepiśmiennych w postaci powszechnych szczególnie w wiekach XVIII i XIX cenzusów wykształcenia. Omówione zostały występujące niegdyś niedemokratyczne sposoby limitowania udziału w głosowaniu osób niepotrafiących czytać i pisać we Francji, czy Stanach Zjednoczonych. W drugiej części artykułu zaprezentowany został aktualny stan prawny oraz praktyka wyborcza wybranych państw świata w kontekście udziału w głosowaniu osób niepiśmiennych. Scharakteryzowano mechanizmy ułatwiające udział w głosowaniu analfabetów występujące w Kenii, Egipcie, Indiach, a także rozwiązania zastosowane podczas referendum niepodległościowego w Sudanie Południowym z 2011 roku.

Słowa kluczowe: wybory, analfabeci, zasada powszechności wyborów, podmiotowe prawa wyborcze, głosowanie

VOTING BY THE ILLITERATE AND THE PRINCIPLE OF UNIVERSAL ELECTIONS (summary)

The issue of participating in elections by the illiterate seems to be strongly connected with the principle of universal elections. The universal participation in elections is a fundamental requirement of every democratic election. Thereby its limitation as regards the illiterate should be treated as particularly harmful, especially while taking into consideration various reasons for illiteracy and the level of well-being in different parts of the world. The topic is really essential because of the data published by the UNESCO in accordance to which, there are 781 million of the illiterate. The first part of the paper covers historical aspects of the subject matter, including the issue of limiting electoral subjective rights of the illiterate in the form of, especially common in the 18th and the 19th century, educational qualification. The papers also concerns undemocratic ways of limiting participation of the illiterate in elections in France or in the US, which existed in the past. In the second, the prevailing legal status and the practice of some chosen states in the context of participation of the illiterate in elections, are presented. The author characterized the measures allowing the participation of the illiterate in elections which exist Kenya, Egypt and India as well as the solutions applied during the South Sudanese independence referendum in 2011.

Keywords: elections, the illiterate, the principle of universal elections, electoral subjective rights, voting.