

Jarosław Zbieranek

Głosowanie wyborców niepełnosprawnych – wybrane zagadnienia

Voting of the disable. Selected issues: The article deals with the changes in the Election Code of 2011, aimed at making it easier for people with disabilities to vote. The author gives his support to them, but also offers some adjustments. As concerns voting by correspondence, he proposes to transfer to a later date the deadline for submission of notice of intention of voting, as well as the revision of the requirement of attaching a declaration confirming that the ballot has been filled-in in person and in a manner guaranteeing secrecy of voting. In addition, the author proposes the extension of postal voting procedures to include other groups of voters. In his opinion, it would be advisable to develop procedures for electronic voting and the introduction of a statutory duty of the municipalities to organize free transportation to the polling stations for elderly and disabled voters.

Keywords: voting | the disabled | elections
Słowa kluczowe: głosowanie | niepełnosprawni | wybory

Doktor nauk prawnych, politolog, ekspert w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, kierownik projektów badawczych w Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu; j.zbieranek@brpo.gov.pl.

Wstęp

W 2011 r. w Kodeksie wyborczym wprowadzono duży pakiet ułatwień dla wyborców z niepełnosprawnościami. Nowe rozwiązania i ich wykorzystanie w wyborach parlamentarnych zostały zbadane przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Co do zasady konstrukcje się sprawdziły, wymagają jednak licznych korekt. Ogromnym wyzwaniem wciąż pozostaje skuteczne poinformowanie obywateli o procedurach ułatwiających im oddawanie głosu. Rekomendacje i propozycje zmian zostały zawarte w ogłoszonym w marcu 2013 r. raporcie Rzecznika Praw Obywatelskich¹.

Mając na uwadze ustalenia wspomnianego raportu, w artykule uwaga zostanie skupiona na prawnych i organizacyjnych aspektach udziału w wyborach

¹ *Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia*, J. Zbieranek (red.), Warszawa 2012.

osób z niepełnosprawnością². Przedstawione i poddane ocenie zostaną istniejące w polskim prawie wyborczym mechanizmy mające na celu usunięcie barier i trudności organizacyjnych, jakie może napotykać ta grupa wyborców. Zostaną również sformułowane rekomendacje dalszych zmian w tym zakresie³. Rozważania będą uzupełnione o wyniki rozbudowanego badania opinii społecznej przeprowadzonego w marcu 2014 r. w ramach wspólnego projektu Biura Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Centrum Badań Opinii Społecznej.

Gwarancje wynikające z Konstytucji RP i aktów międzynarodowych

Artykuł 62 ust. 1 Konstytucji RP gwarantuje obywatelom czynne prawa wyborcze. Ustawa zasadnicza formułuje tym samym niezmiernie istotną zasadę powszechności wyborów. Wynika z niej wprost obowiązek państwa skonstruowania takiego mechanizmu wyborczego, aby każdy wyborca, który ma taki zamiar – mógł uczestniczyć w głosowaniu. Konstrukcje prawa wyborczego oraz innych aktów powinny więc usunąć wszelkie ograniczenia, jakie mogą napotkać wyborcy z niepełnosprawnościami, by w pełni skutecznie włączać ich do życia politycznego Rzeczypospolitej Polskiej. Należy również podkreślić w tym kontekście wagę art. 2, a także art. 32 Konstytucji, który wskazuje na obowiązek państwa do wprowadzenia dodatkowych gwarancji, aby osoby niepełnosprawne mogły uczestniczyć w życiu publicznym na równi z pozostałymi obywatelami.

Obowiązek zagwarantowania praw wyborczych osobom niepełnosprawnym wynika również z aktów o charakterze międzynarodowym. Na kwestię tę zwracała wielokrotnie uwagę Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ). W art. 25 lit. b Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych (dalej: pakt praw) wskazano, że „każdy obywatel ma prawo korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w rzetelnych wyborach”, a państwa są zobowiązane do przeciwdziałania wszelkim objawom dyskryminacji, w tym trudnościom, jakie mogą napotykać wyborcy niepełnosprawni. W świetle tych postanowień różnicowanie wyborców ze względu na stopień ich sprawności, a także brak skutecznych mechanizmów prawnych, w tym nieefektywnie czy

² Szerzej problematykę przedstawiłem w opracowaniu, *Udział osób z niepełnosprawnościami w wyborach* [w:] *Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych*, A. Błaszczak (red.), Warszawa 2012.

³ Należy podkreślić, że w artykule uwaga została skupiona na wyborcach niepełnosprawnych. Nie poruszono złożonej i ważnej problematyki braku praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych, która zostanie przedstawiona w osobnym opracowaniu autora.

też wadliwie skonstruowany system prawa wyborczego⁴, stanowi naruszenie praw człowieka sformułowanych w pakcie praw⁵.

Bardzo ważnym aktem jest przyjęta w 2006 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych (dalej: konwencja). Należy podkreślić, że została ona ratyfikowana 6 września 2012 r. przez Polskę. Artykuł 29 konwencji wprost nakłada na państwa strony obowiązek zagwarantowania osobom niepełnosprawnym korzystania z ich praw politycznych. Gwarancje te mają w szczególności obejmować możliwość pełnego i efektywnego uczestniczenia w życiu publicznym i politycznym na równych zasadach z innymi obywatelami bezpośrednio bądź przez dowolnie wybranego przedstawiciela. Konwencja zobowiązuje państwa strony do dołożenia wszelkich starań, by ułatwienia i procedury, a także materiały wyborcze były odpowiednie, dostępne, zrozumiałe i łatwe do użycia, a głosowanie dla osób niepełnosprawnych w wyborach i referendach będzie tajne, wolne od wszelkiego wpływu i zastraszenia. Warto również podkreślić, że państwa powinny w procesie wyborczym umożliwić wyborcom niepełnosprawnym korzystanie z nowych technologii.

Na konieczność zapewnienia osobom niepełnosprawnym realnej możliwości udziału w wyborach zwracają uwagę inne organizacje międzynarodowe, m.in. Rada Europy. Wiele rekomendacji zawarto w dokumentach komisji weneckiej (Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo)⁶, organie doradczym Rady. W „Planie działań Rady Europy w celu promocji praw i pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w społeczeństwie: podnoszenie jakości życia osób niepełnosprawnych 2006–2015”⁷ zawarto wytyczne odnoszące się do dostosowania procesu wyborczego do potrzeb wyborców niepełnosprawnych, podkreślając między innymi, by procedury i urządzenia służące do głosowania były dla nich dostępne. Osoby z niepełnosprawnościami powinny mieć także zapewnioną możliwość pomocy w głosowaniu ze strony wybranej przez siebie

⁴ W 2002 r. w raporcie wysokiego komisarza ONZ ds. praw człowieka wskazano, że niedostosowanie lokali wyborczych do potrzeb osób niepełnosprawnych poruszających się na wózkach inwalidzkich, a także brak specjalnych kart do głosowania dla osób niewidomych bądź niedowidzących powoduje, iż wybory takie nie mogą być uznane za zgodne z art. 25 paktu. Więcej: P. Chybalski, *Prawa wyborców niepełnosprawnych*, „INFOS. Zagadnienia Społeczno-gospodarcze” 2007, nr 12, s. 2.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Między innymi Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych przyjęty przez Europejską Komisję na rzecz Demokracji przez Prawo (komisja wenecka) Rady Europy na 52. sesji, Wenecja, 18–19 października 2002 r.

⁷ Zalecenie nr Rec. (2006)5 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich: „Plan działań Rady Europy w celu promocji praw i pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w społeczeństwie: podnoszenie jakości życia osób niepełnosprawnych w Europie 2006–2015”, pkt 3.1.3.

innej osoby. Podkreślono również konieczność zapewnienia dostępności informacji wyborczych we wszystkich możliwych formatach⁸.

Liczne oceny i rekomendacje odnośnie do procedur zapewniających wyborcom niepełnosprawnym realny udział w wyborach formułuje także Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE). Ważne są między innymi raporty oceniające ustawodawstwo wyborcze i organizację poszczególnych wyborów w Polsce⁹.

Rozwiązania dotyczące głosowania wyborców niepełnosprawnych w polskim prawie wyborczym

Mimo że zasada powszechności jest uznawana za fundament wyborów w demokratycznym państwie, polskie prawo wyborcze przez wiele lat nie zapewniało skutecznych mechanizmów umożliwiających osobom z niepełnosprawnościami realny udział w wyborach. Nieliczne unormowania (np. obowiązek dostosowania jednego lokalu w gminie do potrzeb osób niepełnosprawnych) nie odpowiadały potrzebom, nie były również stosowane we wszystkich rodzajach wyborów¹⁰. Tymczasem od początku lat 90. XX wieku Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) i Rzecznik Praw Obywatelskich regularnie wskazywali na potrzebę wprowadzenia nowych skutecznych mechanizmów i procedur głosowania¹¹. Od początku XXI wieku bardzo aktywnie do debaty na temat ułatwień dla wyborców włączyły się instytuty badawcze i organizacje społeczne. Postulaty trafiały jednak na znaczny opór ze strony ustawodawcy i dużej części ekspertów przedstawiających liczne zastrzeżenia natury organizacyjnej, prawnej, a nawet politycznej. Wciąż bowiem uważano, że techniczne bariery w dostępie do głosowania to problematyka marginalna¹².

⁸ Wspomniany dokument wskazuje również konieczność zachęcania partii politycznych i innych organizacji społecznych do udostępniania swoich informacji oraz do organizacji swoich spotkań w sposób dostępny dla osób z niepełnosprawnościami.

⁹ Między innymi raport z monitoringu wyborów parlamentarnych w Rzeczypospolitej Polskiej, które odbyły się 9 października 2011 r., szerzej: *Republic of Poland Parliamentary Elections, 9 October 2011*, OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, Warszawa 2012.

¹⁰ Niespójność prawa wyborczego była jednym z głównych argumentów przygotowania i uchwalenia w 2011 r. jednego aktu regulującego wybory w Rzeczypospolitej Polskiej – Kodeksu wyborczego.

¹¹ Szerzej: M. Wróblewski, *Prawo wyborcze a Konstytucja z perspektywy Rzecznika Praw Obywatelskich* [w:] *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana Konstytucji*, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Rzeszów 2008.

¹² Szerzej na ten temat piszę [w:] J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym – gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej?*, Warszawa 2013.

Dzięki konsekwencji w działaniach od 2009 r. sytuacja zaczęła ulegać zmianie. Wprowadzono wówczas po raz pierwszy możliwość głosowania przez osoby niepełnosprawne w inny sposób niż w lokalu wyborczym – głosowanie przez pełnomocnika¹³. Po pozytywnych doświadczeniach w tym zakresie w wyborach 2010 r. w Kodeksie wyborczym (k.w.), jaki wszedł w życie 5 stycznia 2011 roku, wprowadzono już duży pakiet różnorodnych mechanizmów, które mają na celu ułatwienie udziału w głosowaniu osobom niepełnosprawnym. Rozwiązania te zostaną w skrócie przedstawione poniżej.

Na wstępie należy jednak wskazać, że w Kodeksie wyborczym uchwalonym w 2011 r. ustawodawca zawarł dość szeroką definicję wyborcy niepełnosprawnego. W art. 5 pkt 11 wskazano, że ilekroć w Kodeksie wyborczym jest mowa o wyborcy niepełnosprawnym *należy przez to rozumieć wyborcę o ograniczonej sprawności fizycznej, psychicznej, umysłowej lub w zakresie zmysłów, która utrudnia mu wzięcie udziału w wyborach*. Jest to definicja szeroka, obejmująca dużą grupę wyborców, przez co stali się oni uprawnieni do korzystania z ułatwień w głosowaniu. Jednocześnie jedynie w dwóch przypadkach – alternatywnych procedur głosowania (o czym będzie mowa w dalszej części artykułu) krąg uprawnionych wyborców niepełnosprawnych został zawężony do grupy wyborców legitymujących się właściwym orzeczeniem o niepełnosprawności (w stopniu znacznym, umiarkowanym lub równorzędnym).

Procedury oddawania głosu

Wyborcy niepełnosprawni mogą korzystać z nowych procedur głosowania, w tym tzw. alternatywnych umożliwiających udział w głosowaniu bez konieczności udawania się do lokalu wyborczego (głosowanie przez pełnomocnika i korespondencyjne).

W Kodeksie wyborczym z 2011 r. instytucja głosowania przez pełnomocnika została zawarta w rozdz. 7¹⁴ obejmującym art. 54–61. Z możliwości ustanawiania pełnomocnika mogą skorzystać wyborcy niepełnosprawni z orzeczoną przez właściwy organ niepełnosprawnością w stopniu znacznym bądź umiarkowanym, a także wyborcy, którzy ukończyli 75. rok życia. Zamiar skorzystania z procedury powinien być zgłoszony do 10. dnia przed dniem wyborów.

Pełnomocnictwa udziela się przed wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) bądź innym upoważnionym przez wójta urzędnikiem gminy, co do zasady w miejscu zamieszkania wyborcy udzielającego pełnomocnictwa. To

¹³ Szerzej: J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w Polsce na tle państw Unii Europejskiej*, „Studia BAS” 2011, nr 3 [Wybrane problemy systemów wyborczych, D. Dziewulak (red.)].

¹⁴ Szerzej: J. Zbieranek, *Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika* [w:] *Kodeks Wyborczy. Wstępna ocena*, K. Skotnicki (red.), Warszawa 2011. Również: B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014.

bardzo ważne postanowienie, znacząco ułatwiające procedurę. Dodatkowo, na podstawie art. 56 § 6 k.w., dopuszcza się – na wniosek wyborcy – udzielenie pełnomocnictwa w innym, dogodnym dla niego miejscu na terenie gminy.

Pełnomocnik może przyjąć pełnomocnictwo tylko od jednego wyborcy. Wyjątek stanowią członkowie rodziny (wstępny, zstępny, małżonek, brat, siostra) lub osoby pozostające w stosunku przysposobienia, opieki, kurateli. W takim wypadku pełnomocnik może przyjąć pełnomocnictwo od dwóch wyborców – jeśli jeden z wyborców należy do wymienionej grupy.

Zgodnie z art. 59 k.w. w dniu wyborów pełnomocnik udaje się do lokalu wyborczego. Przedstawia tam pełnomocnictwo, które jest dołączane do spisu wyborców, a następnie pełnomocnik – potwierdzając swoim podpisem – pobiera kartę (karty) do głosowania w imieniu wyborcy, który udzielił pełnomocnictwa. Pełnomocnik głosujący w imieniu wyborcy podlega w pozostałych sprawach tym samym zasadom głosowania w lokalu wyborczym, co inni wyborcy.

Nowelizacja Kodeksu wyborczego na mocy ustawy z 27 maja 2011 r.¹⁵ wprowadziła również możliwość głosowania korespondencyjnego¹⁶. Tryb ten uregulowany jest w rozdziale 7b k.w. Do głosowania korespondencyjnego uprawnieni są wyborcy o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Warto zauważyć, że w porównaniu do głosowania przez pełnomocnika, krąg ten jest węższy – nie obejmuje osób w zaawansowanym wieku.

Zamiar głosowania korespondencyjnego – zgodnie z art. 61c § 1 k.w. – powinien być zgłoszony wójtowi przez wyborcę niepełnosprawnego do 21. dnia przed dniem wyborów Nie później niż siedem dni przed terminem wyborów niepełnosprawny wyborca powinien otrzymać tzw. pakiet wyborczy (art. 61f § 1). W jego skład wchodzi karta (karty) do głosowania, instrukcja głosowania korespondencyjnego, oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie oraz koperta zwrotna, a także – jeśli wyborca wyraził takie życzenie – nakładki do głosowania sporządzone w alfabecie Braille'a. Pakiet wyborczy doręcza się wyłącznie do rąk własnych wyborcy niepełnosprawnego, po okazaniu dowodu tożsamości i pisemnym potwierdzeniu odbioru. Wyborca głosujący korespondencyjnie, po wypełnieniu karty do głosowania, wkłada ją do koperty na kartę do głosowania, którą zakleja. Kopertę tę wkłada wraz z podpisanym oświadczeniem o osobistym i tajnym oddaniu głosu, do koperty zwrotnej. Kopertę tę przesyła (bez opłat) do właściwej obwodowej komisji wyborczej.

¹⁵ Ustawa z 27 maja 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy, Dz.U. nr 147, poz. 881.

¹⁶ Należy podkreślić, że w Kodeksie wyborczym uchwalonym 5 stycznia 2011 r. wprowadzono procedurę głosowania korespondencyjnego skierowaną do wyborców przebywających poza granicami kraju. Rozwiązanie zastosowane w odniesieniu do wyborców niepełnosprawnych nawiązywało do wcześniejszego. Szerzej: J. Zbieranek, *Nowe procedury*, op. cit.

Kodeks wyborczy wprowadził również adresowaną do wyborców niewidomych i niedowidzących możliwość oddawania głosu z wykorzystaniem nakładek. Wyborca zamiar głosowania z pomocą nakładek powinien zgłosić do wójta na 14 dni przed dniem wyborów, wskazując właściwy dla siebie okręg wyborczy. Warto podkreślić, że możliwość użycia nakładki do głosowania jest przewidziana zarówno dla głosowania w lokalu wyborczym, jak i drogą korespondencyjną (wówczas przy zgłoszeniu zamiaru zagłosowania korespondencyjnego – co musi mieć miejsce do 21. dnia przed dniem wyborów – wyborca niepełnosprawny powinien zgłosić potrzebę skorzystania z nakładek).

Lokale wyborcze

Kodeks wyborczy znacząco zwiększa liczbę lokali wyborczych dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych. Na terenie gminy powinny stanowić one co najmniej $\frac{1}{3}$ wszystkich lokali¹⁷. Stan ten będzie osiągniany stopniowo: do 31 grudnia 2014 r. wójt zobowiązany jest zapewnić dostosowanie minimum $\frac{1}{5}$ lokali¹⁸.

Wyborca niepełnosprawny może dopisać się do spisu wyborców w wybrany przez siebie obwodzie głosowania (na obszarze gminy właściwej ze względu na miejsce jego stałego zamieszkania), w którym znajduje się lokal dostosowany do jego potrzeb. Powinien złożyć pisemny wniosek do właściwego urzędu gminy najpóźniej w 14. dniu przed dniem głosowania¹⁹.

Nowym rozwiązaniem w zakresie kwestii organizacyjnych jest możliwość zmiany dotychczasowej siedziby lokalu obwodowej komisji wyborczej, w tym lokalu dostosowanego do potrzeb osób niepełnosprawnych (np. w sytuacji, w której w sąsiedztwie dotychczasowego lokalu znajduje się wyremontowany lub nowy obiekt lepiej odpowiadający potrzebom osób z niepełnosprawnościami)²⁰. Propozycje zmian siedzib obwodowych komisji wyborczych mogą być przedkładane wójtowi na piśmie na co najmniej 55 dni przed dniem wyborów, przez wszystkich zainteresowanych (w tym obywateli, organizacje społeczne). Przedłożone propozycje wójt ma obowiązek niezwłocznie umieścić w Biuletynie Informacji Publicznej. Zmian siedzib obwodowych komisji wyborczych dokonuje się najpóźniej w 45. dniu przed dniem wyborów. Natomiast ostateczną

¹⁷ Warunki techniczne, jakim powinien odpowiadać lokal obwodowej komisji wyborczej dostosowany do potrzeb wyborców niepełnosprawnych, zostały określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 29 lipca 2011 r. w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych, Dz.U. nr 158, poz. 938.

¹⁸ Artykuł 15a ustawy z 5 stycznia 2011 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy, Dz.U. nr 21, poz. 113, ze zm.

¹⁹ Rozporządzenie na podstawie art. 15 ustawy z 5 stycznia 2011 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy, Dz.U. nr 21, poz. 113, ze zm.

²⁰ Zgodnie z art. 13a k.w.

informację o wyznaczonych siedzibach obwodowych komisji wyborczych oraz lokalach obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych wójt podaje do wiadomości wyborców w formie obwieszczenia najpóźniej w 30. dniu przed dniem wyborów. Obwieszczenie zamieszcza się w Biuletynie Informacji Publicznej.

Zgodnie z art. 53 k.w. wyborcy niepełnosprawnemu w głosowaniu w lokalu wyborczym, na jego prośbę, może pomagać inna osoba, z wyłączeniem członków komisji wyborczych i mężów zaufania. Państwowa Komisja Wyborcza podkreśla, że pomoc ta powinna mieć charakter wyłącznie techniczny i nie może obejmować w żaden sposób sugerowania wyborcy sposobu głosowania lub polegać na głosowaniu w zastępstwie tego wyborcy. Dopuszczalne jest natomiast, aby na życzenie osoby niepełnosprawnej w pomieszczeniu za zasłoną przebywała osoba udzielająca pomocy²¹.

Procedury informowania o kwestiach związanych z wyborami

Kodeks wyborczy wprowadził pakiet przepisów regulujących problematykę informowania wyborców niepełnosprawnych o najważniejszych kwestiach związanych z wyborami. Wprowadzone procedury zostały ujęte między innymi w rozdziale 5a k.w. Zgodnie ze wspomnianą regulacją wyborca niepełnosprawny ma zagwarantowaną: możliwość uzyskiwania informacji dotyczącej właściwego okręgu wyborczego i obwodu głosowania, znajdujących się najbliżej miejsca zamieszkania w siedzibie dostosowanego lokalu wyborczego; warunków dopisania się do spisu wyborców w obwodzie głosowania; terminu oraz godzin głosowania; komitetów wyborczych biorących udział w wyborach; zarejestrowanych list i kandydatów, a także warunków i form głosowania (art. 37a k.w.). Ustawa wymienia kilka sposobów przekazywania powyższych informacji. Po pierwsze, przekazuje je wyborcy wójt (burmistrz, prezydent miasta) bądź upoważniony przez niego pracownik w godzinach pracy urzędu, w tym także telefonicznie. Po drugie, przesyłane są jako drukowane materiały informacyjne lub w formie elektronicznej. Krąg osób uprawnionych do uzyskania informacji w tym trybie obejmuje wszystkich wyborców niepełnosprawnych bez względu na stopień ich niepełnosprawności. Kodeks przewiduje również obowiązek wójta do zamieszczenia przedstawionych powyżej informacji w elektronicznym Biuletynie Informacji Publicznej oraz upublicznienie w sposób przyjęty zwyczajowo w gminie.

²¹ Załącznik do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z 17 sierpnia 2011 r. Wytyczne dla obwodowych komisji wyborczych, dotyczące zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 9 października 2011 r., pkt 27, s. 17.

Istotna jest również procedura ustnego przekazania na wniosek wyborcy treści obwieszczeń przez członka obwodowej komisji wyborczej. Wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej precyzują, że informację taką może przeczytać przewodniczący lub zastępca przewodniczącego obwodowej komisji wyborczej w obecności członka komisji zgłoszonego przez inny komitet wyborczy.

Ustawa wprowadza obowiązek przygotowania informacji dla osób niepełnosprawnych również przez Państwową Komisję Wyborczą. Nałożono bowiem obowiązek zamieszczenia na stronie internetowej portalu PKW informacji o uprawnieniach przysługujących wyborcom niepełnosprawnym w formie uwzględniającej różne stopnie niepełnosprawności. Państwowa Komisja Wyborcza przygotowuje również taką informację w alfabecie Braille'a i przekazuje na żądanie zainteresowanym.

Nowe procedury przekazywania informacji, regulowane w rozdziale 5a k.w., obejmują również postanowienia dotyczące umieszczania obwieszczeń wyborczych i wyników wyborów w lokalach wyborczych i poza nimi w miejscach łatwo dostępnych dla osób o niepełnosprawności ruchowej.

Wnioski i rekomendacje

Analiza przyjętej w 2011 r. regulacji prawnej i zastosowanie w praktyce kilka miesięcy później pakietu nowych rozwiązań, mających na celu ułatwienie wyborcom udziału w wyborach, pozwalają na dokonanie ich wstępnej oceny, a także zarysowanie kierunków dalszych zmian.

Wybory parlamentarne odbyły się 9 października 2011 r. Z procedury głosowania przez pełnomocnika skorzystało 12 427 wyborców. Nie zanotowano przy tym większych zakłóceń i niejasności. Korespondencyjnie w kraju głosowało 807 osób²² (do których wysłano pakiety wyborcze). Z tego komisje otrzymały 801 kopert zwrotnych. Niestety w 119 kopertach nie dołączono oświadczenia o tajnym i osobistym oddaniu głosu, w czterech oświadczenie takie było, natomiast nie zostało podpisane. W czterech kopertach zwrotnych zabrakło kopert na kartę do głosowania, cztery nie zostały zaklejone. Ostatecznie więc do urn wrzucono skutecznie 672 koperty na karty do głosowania (z których wyjęto 671 kart do głosowania). Wśród osób, które wyraziły chęć głosowania korespondencyjnego, 43 wyborców wskazało na konieczność przesłania nakładki na kartę do głosowania w systemie Braille'a.

W dalszej części artykułu zostaną przedstawione wnioski oraz sformułowane rekomendacje dotyczące zarówno zmian w regulacji prawnej (Kodeks wyborczy, inne ustawy, akty podustawowe), jak też kwestii organizacyjnych i technicznych.

²² Pismo przewodniczącego PKW z 1 lutego 2012 r. do przewodniczącego Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP (ZPOW-432-2/12).

Warto podkreślić, że wnioski te były szeroko dyskutowane między innymi na seminarium zorganizowanym w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich. Ze strony przedstawicieli Sejmu RP padły zapowiedzi uwzględnienia większości z nich w przygotowywanym wówczas projekcie zmian w Kodeksie wyborczym (ostatecznie został złożony jako projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1786, o czym w dalszej części artykułu).

Procedury oddawania głosu

Oceniając procedurę głosowania przez pełnomocnika, należy wskazać, że mimo wyrażanych w toku prac legislacyjnych obaw i zarzutów (formułowanych również w skardze grupy posłów do Trybunału Konstytucyjnego) o bezpieczeństwo tej procedury, jej stosowanie przebiegało bez większych kłopotów (co ważne – dotyczy to trzech kolejnych elekcji, jakie miały miejsce w 2010 i 2011 r.). Warto podkreślić, że termin na zgłaszanie przez wyborców zamiaru zagłosowania przez pełnomocnika jest relatywnie – w porównaniu do procedur głosowania korespondencyjnego – późny (do 10. dnia przed dniem wyborów), co niewątpliwie można ocenić jako korzystne dla wyborców. Wynika on między innymi z samej istoty stosowania procedury, kiedy to pełnomocnictwo może być ustanawiane nawet na kilka dni przed dniem wyborów (a czyni się to w obecności wójta lub wskazanego urzędnika gminy). Procedura złożenia wniosku i ustanawiania aktu pełnomocnictwa jest w znaczący sposób sformalizowana i obostrzona wieloma kryteriami formalnymi, które musi spełnić wyborca niepełnosprawny. Ma to na celu zapewnienie uczciwości stosowania procedury i między innymi na rolę tych procedur w przyjętym kształcie zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny. Nie wydaje się zasadne wprowadzanie, w najbliższym czasie, większych zmian w procedurze głosowania przez pełnomocnika.

Zastosowanie procedury głosowania korespondencyjnego dla wyborców niepełnosprawnych w kraju²³ również zasługuje w zasadzie na pozytywną ocenę. Warto wskazać jednak kilka elementów, które wyraźnie sprawiały wyborcom problemy i rozważyć możliwość ich korekty. Przede wszystkim termin na zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego przez wyborców niepełnosprawnych był bardzo wczesny (do 21. dnia przed dniem wyborów). Wydaje się, że w połączeniu z dużym poziomem nieznanomości tej procedury (i późnym rozpoczęciem kampanii informacyjnych) przyczyniło się to do relatywnie niewielkiej liczby wyborców, którzy skorzystali z niej w kraju (należy podkreślić: kilkanaście razy mniejszej niż w wypadku procedury głosowania przez pełnomocnika). Drugą ważną kwestią związaną z procedurą głosowania ko-

²³ Procedura głosowania korespondencyjnego, jak już zostało wspomniane, obejmowała również wyborców przebywających poza granicami kraju.

respondencyjnego, która sprawiła wyborcom problemy, była konieczność załączenia w kopercie zwrotnej podpisanego oświadczenia o tajnym i osobistym wypełnieniu kart do głosowania. Zgodnie z ustawą brak takiego oświadczenia (lub jego niepodpisanie) powodował, że koperta na kartę do głosowania nie była wrzucana do urny i głos nie był brany pod uwagę przy obliczaniu wyników wyborów – procedura oddania głosu była więc bezskuteczna.

Po wyborach parlamentarnych 2011 r., w obliczu tych niepokojących danych, w środowiskach eksperckich pojawiły się opinie wskazujące na potrzebę rozważenia odejścia od wymogu załączania podpisanego oświadczenia w kopercie zwrotnej²⁴.

Istotną kwestią jest zapewnienie instrumentarium umożliwiającego podpisanie oświadczenia o tajnym i osobistym oddaniu głosu przez osoby niewidome bądź niedowidzące (np. nakładki z ramką na podpis). Praktyka pokazuje, że wyborcy ci napotykają duże problemy ze złożeniem podpisu we wskazanym miejscu²⁵.

Kodeks wyborczy wprowadził dwie „alternatywne” procedury głosowania – głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika²⁶. Kierowane są one przede wszystkim do wyborców, którzy mają trudności z dotarciem do lokali wyborczych lub wręcz głosowanie w lokalu wyborczym jest dla nich niemożliwe. Występowanie dwóch procedur umożliwia skorzystanie z tej, która wydaje się najbardziej dogodna, względem której mają zaufanie, która w ich przekonaniu gwarantuje bezpieczne i skuteczne oddanie głosu. Jak pokazały wyniki badań – zarówno ilościowych, jak i jakościowych, przeprowadzanych między innymi przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, oceny obu procedur są zróżnicowane – dla części badanych znacznie większe zaufanie budziła procedura głosowania przez pełnomocnika, dla części natomiast głosowanie korespondencyjne²⁷. Wydaje się więc, że skoro obie procedury dobrze sprawdziły się w praktyce i nie powodują komplikacji organizacyjnych i technicznych w procesie przeprowadzania wyborów w Rzeczypospolitej Polskiej, wskazane jest ich zachowanie co najmniej przez kilka najbliższych cykli wyborczych.

²⁴ Podnoszone to było m.in. w dyskusji, jaka miała miejsce w czasie międzynarodowej konferencji naukowej *Methods of ensuring participation in the voting for voters residing abroad*, która odbyła się w Łodzi (Uniwersytet Łódzki) w dniach 16–17 października 2011 r.

²⁵ J. Gniatkowski, *Opracowanie wyników dyskusji osób niewidomych dotyczących wprowadzenia i wykorzystania nakładek brajlowskich w czasie wyborów z października 2011 r.*, Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego, Warszawa (bez daty).

²⁶ Warto pamiętać, że funkcjonuje również w obwodach odrębnych utworzonych m.in. w zakładach opieki zdrowotnej instytucja urny pomocniczej (mobilnej). Jej stosowanie jest jednak w znaczny sposób ograniczone. Szerzej: J. Zbieranek, *Alternatywne procedury*, op. cit.

²⁷ Więcej: *Wybory dla wszystkich*, wyniki badań przeprowadzonych przez TNS OBOP na zlecenie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

Jednocześnie zauważyć należy, że ze względu na perspektywy rozwoju, a także możliwość łączenia z innymi mechanizmami ułatwiającymi oddawanie głosu, większy potencjał ma procedura głosowania korespondencyjnego²⁸.

Konieczne jest natomiast pilne podjęcie problematyki kręgu osób uprawnionych do korzystania z procedur. W szczególności rozszerzenia wymaga procedura głosowania korespondencyjnego. W tym miejscu warto przytoczyć liczne postulaty, aby mógł z tej procedury korzystać każdy zainteresowany wyborca (w tym wyborcy o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności).

Bardzo często formułowane są (również wśród osób z niepełnosprawnościami) nadzieje i oczekiwania związane z procedurą głosowania elektronicznego. Biorąc jednak pod uwagę przebieg dotychczasowych prac, stopień rozwoju procedur e-administracji w Polsce (m.in. problemy i oddalające się terminy wprowadzenia dowodów osobistych z podpisem elektronicznym), a także zaawansowanie procedur bezpieczeństwa, wprowadzenie zdalnego głosowania elektronicznego (głosowania przez Internet), należy uznać za realne w dalszej perspektywie czasowej.

Natomiast wydaje się możliwe znacznie wcześniejsze wprowadzenie procedury głosowania w lokalu wyborczym z wykorzystaniem elektronicznych maszyn do głosowania, tzw. głosomatów. Oferują one bowiem wiele ułatwień dla wyborców, w tym na przykład dla osób niewidzących i niedowidzących, umożliwiając wysłuchanie (w formacie audio) list komitetów oraz kandydatów i potwierdzenie głosowe dokonanego wyboru. Koszty rozwoju i wprowadzenia takich maszyn wydają się być pożądaną inwestycją. Konieczne jest więc rozwijanie procedur elektronicznych w głosowaniu (badania, testy).

Co najmniej do czasu wprowadzenia tzw. głosomatów, w lokalach wyborczych funkcjonować powinny nakładki na karty do głosowania. Praktyczne zastosowanie tej procedury w wyborach z 2011 r. jest oceniane przez jej adresatów pozytywnie²⁹, choć formułowane są postulaty korekt³⁰. W szczególności dotyczą one koloru nakładek. Zastosowany biały kolor, połączony z trudnością w precyzyjnym zaznaczeniu znaku „X” w wybranym miejscu, może powodować zabrudzenie (np. długopisem) ramki, a przez to wskazać na preferencje wyborcy. W związku z tym proponowane jest w przyszłości przygotowywanie nakładek w kolorze czarnym.

Wiele kontrowersji wzbudziła kwestia niedopasowania nakładek do kart do głosowania, co w praktyce uniemożliwia ich skuteczne zastosowanie. Jest to ważny sygnał dla wzmocnienia procedur nadzoru nad technicznym przygotowaniem kart i nakładek.

²⁸ Rozwiązanie to jest najpopularniejsze wśród systemów prawa wyborczego większości państw stosujących „alternatywne” procedury głosowania.

²⁹ Więcej: *Wybory dla wszystkich*, *op. cit.*

³⁰ J. Gniatkowski, *Opracowanie wyników dyskusji*, *op. cit.*

Bardzo dobrze należy ocenić stosowaną podczas wyborów 2011 r. praktykę wyposażania w nakładki do głosowania również wszystkich lokali wyborczych dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych (zgodnie z załącznikiem do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z 17 sierpnia 2011 r.³¹ w lokalu takim znajdowały się trzy nakładki każdego rodzaju). W kolejnych wyborach postulować należy dalsze upowszechnienie tej procedury, a więc umieszczanie nakładek do głosowania w każdym lokalu wyborczym.

Lokale wyborcze

Mimo wprowadzenia do polskiego systemu wyborczego alternatywnych procedur głosowania, znaczna część wyborców niepełnosprawnych oraz w podeszłym wieku deklaruje chęć oddania głosu w sposób tradycyjny – w lokalu wyborczym. Z badań przeprowadzonych w marcu 2014 r.³² przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich i Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) wynika, że prawie 75% respondentów – osób niepełnosprawnych, wskazuje głosowanie osobiste jako preferowany sposób oddania głosu w wyborach. Niezwykle istotną więc kwestią pozostaje właściwe dostosowanie lokali wyborczych do ich potrzeb.

Zgodnie z oficjalnymi danymi w wyborach parlamentarnych, które odbyły się 9 października 2011 r., na 25 993 lokale wyborcze, tylko 7720 było dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych. Jak wskazują jednak wyniki kontroli, przeprowadzonych zarówno przez Rzecznika Praw Obywatelskich³³, jak i Najwyższą Izbę Kontroli³⁴, zdecydowana większość lokali wskazanych przez gminę jako dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych pozostaje faktycznie niedostępna dla tej grupy wyborców. Najwyższa Izba Kontroli, po przeprowadzeniu kontroli wybranych 100 lokali, nieprawidłowości stwierdziła w 62% z nich. Na 90 lokali wyborczych kontrolowanych przez pracowników Biura RPO uchybienia dostrzeżono w 72 lokalach, co stanowiło 80% wszyst-

³¹ Sposób drukowania kart do głosowania i sporządzania nakładek na karty do głosowania w alfabecie Braille'a oraz tryb ich przekazywania obwodowym komisjom wyborczym w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 9 października 2011 roku, załącznik do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z 17 sierpnia 2011 r.

³² B. Roguska, J. Zbieranek, *Ułatwienia w głosowaniu. Wiedza, opinie i oczekiwania*, Warszawa 2014. Tendencja ta z niewielkimi zmianami utrzymuje się od lat. Więcej na ten temat zawiera komunikat z badań CBOS, *Polacy o ułatwieniach w głosowaniu*, BS/84/2011, Warszawa 2011.

³³ Kontrolę przeprowadzili pracownicy Biura RPO 8 października 2011 r. na obszarze 22 miejscowości. Wyniki kontroli są dostępne na stronie internetowej: www.rpo.gov.pl.

³⁴ Informacja o wynikach kontroli NIK, *Dostosowanie organizacji wyborów do Sejmu RP i Senatu RP, zarządzonych na dzień 9 października 2011 r., do obsługi wyborców niepełnosprawnych*, Warszawa 2012.

kich wizytowanych budynków. Konieczne jest więc podjęcie rozbudowanych działań na rzecz realnego wypełniania wymogów wskazanych przez przepisy prawa.

Znacząca część badanych wyborców³⁵ uznała, że spośród wszystkich możliwych udogodnień najbardziej pomocne przy kolejnych wyborach byłoby zapewnienie bezpłatnego dowozu do lokalu wyborczego. Praktyka organizowania bezpłatnego transportu dla wyborców z niepełnosprawnościami jest z powodzeniem realizowana przez wiele gmin w Polsce³⁶. Z formalnego punktu widzenia gminy nie są jednak zobowiązane do dowożenia wyborców do lokali wyborczych. Wskazane byłoby wprowadzenie ustawowego obowiązku organizowania przez gminy bezpłatnego transportu wyborców starszych (powyżej 75. roku życia lub młodszych) i wyborców z niepełnosprawnościami do lokali wyborczych w dniu głosowania. Możliwość skorzystania z bezpłatnego transportu powinna być łatwo dostępna dla osób starszych i niepełnosprawnych, co wiąże się z koniecznością wprowadzenia prostych i przejrzystych procedur (np. możliwość złożenia wniosku drogą telefoniczną lub elektroniczną) oraz upowszechnienia wiedzy na temat tej formy udogodnienia.

Informowanie o kwestiach związanych z wyborami

Oceniając wybory parlamentarne, należy wskazać niski stan wiedzy na temat nowych procedur wśród wyborców. Szczególnie niepokojący był fakt, że najmniejsza wiedza występowała w grupach ankietowanych, którzy są adresatami nowych rozwiązań. Dla przykładu, przed wyborami parlamentarnymi o możliwości oddania głosu przez pełnomocnika wiedziało (na krótko przed upływem terminu na zgłoszenie) tylko 15% (sic!) spośród ankietowanych³⁷ mających ukończony 75. rok życia. Podobny obraz przedstawiały badania jakościowe – fokusy (moderowane rozmowy) z osobami niepełnosprawnymi, jakie były organizowane na kilka dni przed wyborami w ramach prac badawczych podejmowanych przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich. Rozmówcy najczęściej nie słyszeli o żadnych udogodnieniach wprowadzonych do prawa wyborczego, a nakierowywani przez prowadzącego dyskusję wskazywali na błędne rozumienie szczegółowych kwestii związanych z procedurami, które powodowały zresztą ich negatywną ocenę (np. w jednej z rozmów przeprowadzonej 30 września 2011 r. badani uznali, że procedura głosowania przez peł-

³⁵ Badanie przeprowadzone przez TNS OBOP w dniach 26–27 października 2011 r. na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich, *Dostępność głosowania – badanie opinii osób 60+*.

³⁶ Choć, jak pokazują wyniki badań (m.in. Stowarzyszenia Przyjaciół Integracji), organizowanie transportu jest wciąż relatywnie rzadką procedurą.

³⁷ B. Roguska, J. Zbieranek, *Wiedza i opinie Polaków o prawie wyborczym i mechanizmach kampanii. Komunikat z badań*, Centrum Badania Opinii Publicznej, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.

nomocnika opiera się na wyborze pełnomocników z urzędowej, ogólnej listy, a pełnomocnikami są jedynie urzędnicy samorządowi)³⁸.

Podobne tendencje związane z brakiem wiedzy wyborców o procedurach głosowania można wskazać również tuż przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. W marcu tego roku w badaniu Biura Rzecznika Praw Obywatelskich i Centrum Badania Opinii Społecznej tylko 15% ankietowanych potrafiło wskazać prawidłowo uprawnionych do głosowania korespondencyjnego, a kolejne 10% miało wiedzę częściową. Łącznie ponad 75% badanych albo nie miało żadnej wiedzy w tej sprawie (63%), lub wskazało błędne odpowiedzi (12%). Nieco większą wiedzę respondenci wykazywali w odniesieniu do procedury głosowania przez pełnomocnika – wciąż jednak większość z nich nie potrafiła wskazać, do kogo jest ona skierowana³⁹.

Niestety bardzo zbliżone wnioski wypływają z badań wyłącznie osób uprawnionych do skorzystania z danej procedury. O tym, że są uprawnionymi do głosowania korespondencyjnego wiedziało niewiele ponad 30% badanych osób niepełnosprawnych. Wśród uprawnionych do głosowania przez pełnomocnika wiedza osób niepełnosprawnych jest nieco lepsza, jednakże o takiej możliwości wie jedynie 18% uprawnionych osób powyżej 75. roku życia.

W tym kontekście bardzo ważnym mechanizmem jest możliwość uzyskania przez osobę niepełnosprawną kompleksowej informacji u wójta (w trybie art. 37a k.w.). Jednak poważnym mankamentem jest to, że działanie informacyjne wójta w tym zakresie wynika jedynie z wniosku wyborcy. Zakłada się tym samym jego wiedzę o uprawnieniu, a także znajomość danych teled adresowych urzędu, które umożliwią zgłoszenie wniosku o uzyskanie takiej informacji. Przesunięto tym samym inicjatywę uruchamiania całej procedury na wyborcę. W praktyce założenie to jest bardzo ryzykowne, obywatel paradoksalnie bowiem nie dysponuje informacją, jak, gdzie i na jakich warunkach może zostać skutecznie i kompleksowo poinformowany. Bardzo wyraźnie wskazują na to wyniki badania z marca 2014 r., gdzie 84% badanych, jak przyznało, nie ma pojęcia (tabela 1), do którego organu zwrócić się po taką informację (pozostali ankietowani deklarują wiedzę, choć połowa z nich, jak wskazują badania, dysponuje błędnymi informacjami, tabela 2).

Rozważając ważną problematykę zainicjowania procedury informacyjnej, należy przypomnieć i powtórzyć postulat zwiększenia aktywności szeroko pojętych organów państwa (również organów samorządowych wykonujących zadania zlecone). W ubiegłych latach proponowano skierowanie przed wyborami z urzędu spersonifikowanej, drukowanej informacji do każdego wyborcy, bez potrzeby składania wniosku. Podejmowane w czasie prac legislacyjnych nad

³⁸ Wyniki badania jakościowego przeprowadzonego we wrześniu 2011 r. przez TNS OBOP na zlecenie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

³⁹ B. Roguska, J. Zbieranek, *Ułatwienia w głosowaniu*, op. cit.

Tabela 1

Od kilku lat wyborcy niepełnosprawni na swój wniosek mogą uzyskać pocztą, drogą elektroniczną lub telefonicznie informacje o wyborach (m.in. o godzinach i formach głosowania, o dostosowanych do ich potrzeb lokalach wyborczych). Czy wie Pan(i), do jakiej instytucji powinni się w tej sprawie zwrócić?	Odpowiedzi ogółu ankietowanych	Odpowiedzi osób niepełnosprawnych (mających orzeczenie o niepełnosprawności lub mających problemy ze sprawnością utrudniające udział w głosowaniu) N = 121
	w procentach	
Tak, wiem	16	18
Nie, nie wiem	84	82

Tabela 2

Do jakiej instytucji powinni się, Pana(i) zdaniem, zwrócić w tej sprawie? Czy jest to:	Odpowiedzi osób deklarujących, że wiedzą, do jakiej instytucji osoby niepełnosprawne powinny się zwrócić po informacje na temat wyborów N=171
	w procentach
wójt, burmistrz, prezydent miasta (urząd gminy/miasta)	52
Państwowa Komisja Wyborcza	30
wojewoda (urząd wojewódzki)	6
sejmik województwa	2
miejski ośrodek pomocy społecznej	2
Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich	1
trudno powiedzieć	7

projektem Kodeksu wyborczego próby wprowadzenia indywidualnych zawiadomień o wyborach⁴⁰ zakończyły się jednak fiaskiem⁴¹. Rozwiązanie to polegało na przekazywaniu każdemu z wyborców druku, zawierającego między innymi zwięzłą informację o miejscu, czasie i sposobie głosowania. Warto powrócić do tego pomysłu, ale z ważną modyfikacją, aby informacja taka również obejmowała procedury głosowania (korespondencyjnego, przez pełnomocnika) i terminy zgłaszania zamiaru skorzystania z nich, możliwość skorzystania z portalu informacyjnego PKW, numer telefoniczny infolinii PKW dla wyborców, a także wskazanie na możliwość uzyskania kompleksowej informacji u wójta (w trybie art. 37a k.w.). Taka koncepcja powoduje jednak, że druki takie musiałyby być wysyłane (i dotrzeć) do wyborców stosunkowo wcześniej – przed wyborami. Na potrzebę wprowadzenia takiego rozwiązania wskazuje spora grupa wyborców. W badaniach Biura Rzecznika Praw Obywatelskich i Centrum Badania Opinii Społecznej przeprowadzonych w marcu 2014 r. popierało je 37%, przy czym w niektórych grupach wiekowych poparcie dla instytucji indywidualnych zawiadomień sięgało blisko połowy ankietowanych⁴².

⁴⁰ A. Sokala, *Należy indywidualnie zawiadamiać wyborców o wyborach*, „Analizy i Opinie” 2005, nr 36.

⁴¹ Więcej: Biuletyn KNOW nr 3372/IV z 10 lutego 2010 r. i następne.

⁴² B. Roguska, J. Zbieranek, *Ułatwienia w głosowaniu*, *op. cit.*

Kwestią otwartą pozostaje szersze wykorzystanie nowoczesnych technologii w indywidualnym informowaniu wyborców – w tym możliwości, jakie daje Internet i poczta elektroniczna.

Wraz z postulatami „aktywnego” informowania obywateli o procedurach wyborów optymalnym rozwiązaniem wydaje się przesyłanie przedstawionych powyżej „zawiadomień” do wszystkich wyborców. Pewnym *minimum minimum* jest dostarczanie takich informacji wyborcom niepełnosprawnym⁴³. Zawierać ona powinna co najmniej informacje o udogodnieniach, z jakich mogą skorzystać⁴⁴.

Można rozważyć również inne mechanizmy „aktywnego” informowania, np. stworzenie przez gminy rejestru wyborców, którzy złożyli wniosek o uzyskanie informacji, o których mowa w art. 37a k.w., a jednocześnie złożyliby przy tym deklarację, że chcą je uzyskiwać przed każdymi wyborami, bez konieczności uprzedniego składania wniosku (dotyczyłoby to zarówno przesyłania informacji w wersji drukowanej, jak/lub elektronicznej). Warto podkreślić, że obecna konieczność każdorazowego składania wniosku jest oceniana zdecydowanie negatywnie przez badanych w marcu 2014 r. wyborców. Blisko 90% spośród osób, które wyrażają zamiar otrzymywania takich informacji przed wyborami, chciałaby, by przesyłano je automatycznie⁴⁵. Rejestr mógłby być również uzupełniany na bieżąco w okresie między wyborami (o możliwości dopisania się do tego rejestru mogłyby informować również między innymi organizacje pozarządowe).

Ważną kwestią pozostaje krąg osób uprawnionych do uzyskania informacji w trybie przewidzianym w art. 37a k.w. Choć obejmuje on wszystkie osoby niepełnosprawne bez względu na stopień niepełnosprawności, to pozostaje pytanie o możliwość uzyskania takich informacji przez inną osobę niebędącą niepełnosprawną, np. członka rodziny, sąsiada. Dlatego warto rozważyć rozszerzenie kręgu uprawnionych i wprowadzenie pojęcia „osoby zainteresowanej” – analogicznie do art. 37b § 2 k.w.

Warto również postulować rozszerzenie zakresu informacji w ramach art. 37a k.w., w tym między innymi o przedstawienie procedur bezpłatnego transportu wyborców niepełnosprawnych i w zaawansowanym wieku, jaki organizowany jest przez gminę.

⁴³ Bardzo mocno postulaty te podnoszone były w czasie badań. Więcej: *Wybory dla wszystkich*, wyniki badań przeprowadzonych przez TNS OBOP na zlecenie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

⁴⁴ Pozostaje wówczas pytanie o dane obywateli, którzy otrzymywaliby takie zawiadomienia. Warto wspomnieć, że w czasie prac nad Kodeksem wyborczym zgłaszano propozycję utworzenia rejestru wyborców niepełnosprawnych, ale nie spotkała się z akceptacją ustawodawcy. Więcej: *Poselski projekt ustawy o dostosowaniu organizacji wyborów do potrzeb osób niepełnosprawnych*, druk sejmowy nr 2800/VI kad.

⁴⁵ B. Roguska, J. Zbieranek, *Ułatwienia w głosowaniu*, *op. cit.*

Przedstawione powyżej postulaty bardziej aktywnego i indywidualnego kierowania z urzędu informacji do wyborców są o tyle istotne, że część pozostałych procedur informacyjnych, jakie przewiduje Kodeks wyborczy, charakteryzuje się problematyczną skutecznością. Dotyczy to przede wszystkim obowiązku umieszczania przez wójta informacji dla osób niepełnosprawnych w „sposób zwyczajowo przyjęty”. Ważniejsze wydaje się umieszczanie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej urzędu, warto jednak pamiętać, że odnalezienie jej właśnie na stronie internetowej urzędu gminy/miasta i w odpowiedniej zakładce może wcale nie być łatwym zadaniem dla przeciętnego wyborcy.

Również tradycyjna już procedura umieszczania obwieszczeń (art. 16 k.w.) od lat nie jest już uznawana za skuteczną⁴⁶.

Pozytywnie należy ocenić wprowadzenie wymogów odnośnie do obwieszczeń wyborczych umieszczanych w lokalach wyborczych i poza lokalami, tak by znalazły się one w miejscach dostępnych dla wyborców niepełnosprawnych o ograniczonej sprawności ruchowej.

Istotną kwestią jest również poziom wiedzy wśród osób zaangażowanych organizacyjnie w proces przygotowywania wyborów, a więc między innymi urzędników samorządowych – w szczególności pełnomocników ds. wyborów. Tymczasem przytaczane już wcześniej badania wskazują, że nowe udogodnienia i standardy – w tym procedury dla osób niepełnosprawnych, wciąż pozostawały dla nich nieznanymi⁴⁷. Ma to doniosłe znaczenie, bowiem to zadaniem urzędników samorządowych są kwestie odpowiedniego przygotowania lokali wyborczych, między innymi ich oznaczenie. Warto zwrócić uwagę na odpowiednie przygotowanie osób przeprowadzających szkolenia dla tysięcy członków obwodowych komisji wyborczych, którzy przekazują wiedzę na podstawie wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej⁴⁸ oraz wskazują na sytuacje, jakie mogą mieć miejsce w dniu wyborów.

Właściwe przygotowanie członków obwodowej komisji wyborczej jest istotnym zagadnieniem. Jak pokazują badania jakościowe, a także raporty przygotowane przez organizacje pozarządowe zajmujące się problemami osób niepełnosprawnych, nie zawsze członkowie komisji mają odpowiednią wiedzę i umiejętności korzystania z wprowadzonych do prawa wyborczego udogodnień. Warto podkreślić, że osoby takie w codziennym życiu nie mają z reguły wielu okazji do poznania osób niepełnosprawnych, ich potrzeb i oczekiwań. W dniu wyborów trudno im więc odpowiednio i konstruktywnie zareagować

⁴⁶ A. Sokala, *Należy indywidualnie zawiadamiać wyborców o wyborach*, „Analizy i Opinie” 2005, nr 36.

⁴⁷ Świadczą o tym m.in. wyniki badań Stowarzyszenia Przyjaciół Integracji.

⁴⁸ Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z 17 sierpnia 2011 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych, dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 9 października 2011 r.

na powstałe w lokalu wyborczym sytuacji i w optymalny sposób okazać pomoc czy ją zorganizować.

Dlatego należy odpowiednio uczulić pełnomocników ds. wyborów oraz osoby przeprowadzające szkolenia członków obwodowych komisji wyborczych na problematykę uczestnictwa w głosowaniu osób niepełnosprawnych i w zaawansowanym wieku. Można w tym celu podjąć wiele działań. Dla przykładu, warto, aby Krajowe Biuro Wyborcze przygotowało dla pełnomocników ds. wyborów specjalną instrukcję, swoisty „inspirator”, w którym powinny znaleźć się zalecenia dotyczące przygotowań do wyborów, w tym np. podjęcia współpracy i konsultacji z instytucjami publicznymi i organizacjami pozarządowymi zajmującymi się osobami niepełnosprawnymi i w zaawansowanym wieku (wyniki badań przeprowadzonych przez Stowarzyszenie Przyjaciół Integracji pokazały, że tylko 2% pełnomocników przed wyborami podejmuje współpracę z takimi instytucjami⁴⁹).

Warto podjąć dodatkowe działania związane z przygotowaniem członków obwodowych komisji wyborczych. Mogą one polegać między innymi na takim sformułowaniu wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych przez Państwową Komisję Wyborczą, aby postanowienia co do różnorodnych ułatwień dla wyborców niepełnosprawnych zostały zgrupowane w osobnej części i właściwie podkreślone (jeśli nie uda się z powodu kompozycji tekstu zrobić tego w części głównej, warto rozważyć specjalny wyciąg/aneks). Na szkolenia dla członków komisji wyborczych warto zapraszać przedstawicieli wspomnianych instytucji publicznych i organizacji pozarządowych, którzy przedstawiliby perspektywę osób niepełnosprawnych, wskazując możliwości m.in. odpowiedniego przygotowania lokalu wyborczego i wzorce zachowania wobec różnorodnych sytuacji, jakie mogą mieć miejsce w dniu głosowania⁵⁰.

Nowe regulacje w Kodeksie wyborczym dotyczące roli i zadań Państwowej Komisji Wyborczej w informowaniu obywateli o wyborach należy uznać za niewystarczające. Przewidziane przez ustawę narzędzia charakteryzują się różnorodnością i dużym potencjałem, ale do optymalnego ich wykorzystania konieczna jest głęboka reforma instytucjonalna. W szczególności niezbędne jest powołanie specjalnej placówki, która zajmowałaby się i koordynowała działania informacyjne czy szerzej informacyjno-edukacyjne Państwowej Komisji Wyborczej. Bez tej ważnej zmiany trudno oceniać działania informacyjne pod względem ich efektywności i skuteczności, wciąż będą one bowiem stanowić li

⁴⁹ Wyniki badania opinii społecznej przeprowadzonego przez Instytut MillwardBrown SMG/KRC w październiku 2011 r. na zlecenie Stowarzyszenia Przyjaciół Integracji.

⁵⁰ Zauważyć trzeba, że bardziej rozbudowane edukowanie członków obwodowych komisji wyborczych pełni ogromnie pozytywną rolę nie tylko w dniu konkretnych wyborów, co jest oczywiste, ale stanowi działanie perspektywiczne. Szkolenia obejmują bowiem każdorazowo prawie 250 tys. obywateli, którzy w późniejszych latach (nawet jeśli nie będą członkami komisji) będą mieli wiedzę oraz przekazywali ją innym osobom, np. członkom rodziny.

tylko wypełnianie kolejnego ustawowego zadania wśród wielu innych, jakimi zajmują się pracownicy zespołów Krajowego Biura Wyborczego.

Dopiero wyodrębnienie w szeroko pojętej strukturze Państwowej Komisji Wyborczej jednostki – czy to w postaci osobnego zespołu Krajowego Biura Wyborczego, czy też postulowanego od lat Państwowego Instytutu Wyborczego⁵¹ (i oczywiście zapewnienie odpowiednich funduszy na jej funkcjonowanie) – pozwoli na podjęcie działań z optymalnym wykorzystaniem istniejących możliwości. Do zadań tego zespołu należałoby m.in. przygotowanie atrakcyjnych wizualnie i merytorycznych materiałów informacyjnych (ze szczególnym uwzględnieniem osób niepełnosprawnych), koordynowanie i inspirowanie działań informacyjnych delegatur Krajowego Biura Wyborczego czy urzędników samorządowych⁵².

Zakończenie

Bardzo duże oczekiwania w odniesieniu do koniecznej korekty mechanizmów mających na celu ułatwienie głosowania wyborcom niepełnosprawnym wiązane były z zapowiadany projektem zmian w Kodeksie wyborczym przygotowywanym przez grupę posłów. Była to inicjatywa zapowiadana już w 2011 r., nad którą prace koncepcyjne rozpoczęły się w 2012 r. Ostatecznie jednak projekt został złożony do łaski marszałkowskiej dopiero 8 sierpnia 2013 r. 23 października 2013 r. po pierwszym czytaniu został skierowany do komisji nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach, gdzie pracami zajęła się powołana 7 listopada 2013 r. podkomisja nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów zmian Kodeksu wyborczego (20 lutego 2014 r. zmieniła nazwę na podkomisję stałą do spraw nowelizacji Kodeksu wyborczego).

Projekt zawierał wiele zmian, z których najdonioślejszą stanowi niewątpliwie propozycja wprowadzenia procedury głosowania korespondencyjnego dla wszystkich wyborców. Kilka zmian dotyczyło również pośrednio lub bezpośrednio wyborców niepełnosprawnych (m.in. możliwość wyboru dowolnego lokalu wyborczego przez wszystkich wyborców do piątego dnia przed dniem wyborów, dostępność nakładek na karty do głosowania w każdym lokalu wyborczym, czy wydłużenie terminu zgłoszenia zamiaru głosowania przez pełnomocnika z 10. do 9. dnia przed dniem wyborów). Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim wystąpieniu do przewodniczącego komisji nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach Sejmu RP z 20 stycznia 2014 r. (sygn. akt

⁵¹ J. Zbieranek, *Aktywizacja wyborcza obywateli. Propozycja powołania Państwowego Instytutu Wyborczego* [w:] *Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy*, L. Kolarska-Bobińska i in. (red.), Warszawa 2006, s. 67–72.

⁵² Państwowy Instytut Wyborczy zajmowałby się kompleksowymi działaniami analitycznymi, badawczymi, pozwalając zidentyfikować najważniejsze wyzwania dla akcji informacyjnych.

RPO-I.602.1.2014.JZ) przypomniał postulaty koniecznych i szerszych zmian w zakresie głosowania wyborców niepełnosprawnych. Niestety zdecydowana większość z nich nie została w toku pierwszej fazy prac podkomisji uwzględniona, a nawet szerzej omówiona (nie bez znaczenia było przy tym tempo prac oraz formuła ich prowadzenia). Tymczasem niektóre planowane w projekcie rozwiązania wręcz pogorszały sytuację wyborców niepełnosprawnych (np. sytuacja wyborców niepełnosprawnych przebywających poza granicami kraju głosujących korespondencyjnie, którym skrócono czas na zgłoszenie zamiaru skorzystania z tej procedury z 15. do 21. dnia przed dniem wyborów).

Podsumowanie

Podsumowując rozważania zawarte w niniejszym artykule, należy podkreślić, że po wielu latach starań do polskiego prawa wyborczego został wprowadzony duży pakiet rozwiązań, które mają na celu ułatwienie udziału w wyborach osobom niepełnosprawnym. Znacząco wpłynęło to na poziom gwarancji konstytucyjnej zasady powszechności wyborów, a także wypełnianie w tej kwestii standardów wynikających z aktów międzynarodowych.

Procesu czynienia procedur wyborczych dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami z pewnością nie można uznać jednak za zakończony. Wielu z postulowanych w czasie prac parlamentarnych nad Kodeksem wyborczym mechanizmów nie udało się na czas opracować. Część z wprowadzonych rozwiązań wymaga technicznej korekty i modyfikacji. Te zmiany można wprowadzić w relatywnie nieodległym czasie. Warto również, biorąc pod uwagę między innymi zmiany demograficzne i rozwój technologiczny, zastanowić się nad perspektywami ewolucji mechanizmów w dalszej perspektywie (np. wprowadzenie głosowania elektronicznego).

Ogromnym wyzwaniem jest zapewnienie skutecznych mechanizmów informowania obywateli z niepełnosprawnościami o kwestiach związanych z wyborami (w tym o nowych procedurach). To właśnie brak wiedzy w dużej mierze przyczynił się do niewykorzystania potencjału ułatwień w wyborach, znacząco ograniczając ich skuteczność.