



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Irena Lipowicz

Warszawa, 20.1.2014

I.602.1.2014. JZ

Pan Posel  
Witold Pahl  
Przewodniczący  
Komisji Nadzwyczajnej do spraw  
zmian w kodyfikacjach  
Sejm RP  
ul. Wiejska 4/6/8

*Szanowny Panie Przewodniczący*

Wybory są w demokratycznym Państwie aktem o ogromnej doniosłości. Państwo ma obowiązek skonstruowania takiego mechanizmu wyborczego, aby każdy wyborca - który ma taki zamiar - mógł uczestniczyć w głosowaniu. Konstrukcje prawa wyborczego powinny więc usunąć wszelkie ograniczenia i bariery, jakie mogą napotkać wyborcy, w szczególności osoby z niepełnosprawnościami i osoby starsze w trakcie procesu wyborczego.

Po wielu latach zaniedbań, dzięki konsekwentnym staraniom wielu instytucji i zaangażowanych osób, w tym zaleceniom Rzecznika Praw Obywatelskich, w uchwalonej w 2011 roku ustawie Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.; dalej: Kodeks wyborczy) wprowadzony został duży pakiet różnorodnych mechanizmów, które mają na celu techniczne ułatwienie udziału wyborców wyborcom niepełnosprawnym i w zaawansowanym wieku.

Nowe rozwiązania były w latach 2011-2012 przedmiotem kompleksowych badań Rzecznika Praw Obywatelskich. W toku prac dokonano analiz prawnych, przeprowadzono badania socjologiczne oraz korzystano z różnorodnych materiałów i źródeł - w tym raportów Państwowej Komisji Wyborczej, Najwyższej Izby Kontroli, Organizacji

Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, a także organizacji społecznych. W efekcie badań, sformułowany został szereg konkretnych rekomendacji i propozycji zmian, które zostały ujęte w opublikowanym we wrześniu 2012 roku raporcie Rzecznika Praw Obywatelskich (J. Zbieranek <red.>, „Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia”, Warszawa 2012). **Podkreślono, że należy kontynuować proces kształtowania dogodnych dla obywateli procedur wyborczych. Jak pokazała praktyka, część z wprowadzonych rozwiązań wymaga jednak modyfikacji. Wielu z postulowanych w czasie prac parlamentarnych nad Kodeksem wyborczym koniecznych konstrukcji nie udało się także na czas opracować. Ogromnym wyzwaniem wciąż pozostaje również skuteczne informowanie obywateli o procedurach ułatwiających im oddawanie głosu.** Raport był omawiany i szeroko konsultowany w środowiskach eksperckich, m.in. podczas zorganizowanego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich seminarium „Głosowanie osób starszych i osób z niepełnosprawnościami” (dnia 5 marca 2013 roku).

Z satysfakcją przyjąłem informację o inicjatywie mającej na celu uzupełnienie ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy o nowe instytucje ułatwiające udział w głosowaniu wyborcom napotykaającym organizacyjne bariery, w szczególności osobom z niepełnosprawnościami i w zaawansowanym wieku. Chciałabym w związku z tym **podnieść szereg propozycji, które zostały przygotowane i przedstawione we wspomnianym raporcie Rzecznika.**

Zgodnie z rekomendacjami wypracowanymi w toku badań przeprowadzanych przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich **należy rozważyć propozycję rozszerzenia kręgu wyborców uprawnionych do korzystania z procedury głosowania korespondencyjnego** (J. Zbieranek <red.>, op. cit., s. 76). Obecnie w Kodeksie wyborczym jest on bowiem zbyt wąski. W szczególności nie obejmuje osób w zaawansowanym wieku, czasowo chorych i z ograniczoną mobilnością, bądź napotykaających na inne bariery (np. organizacyjne), które uniemożliwiają im udanie się do lokalu wyborczego.

Ważną kwestią jest uzupełnienie regulacji Kodeksu wyborczego przewidującej w procedurze głosowania korespondencyjnego możliwość zgłoszenia żądania przesłania wraz z pakietem wyborczym nakładek na karty do głosowania (ułatwiających głosowanie

osobom z dysfunkcją wzroku). Obecnie żądanie takie może zgłosić wyborca głosujący w kraju. Tymczasem, w moim przekonaniu, to ważne uprawnienie to powinno przysługiwać na tych samych zasadach również wyborcom głosującym korespondencyjnie poza granicami kraju. Rozwiązanie takie jest bowiem w równym stopniu uzasadnione potrzebą skorzystania z tego udogodnienia i nie ma na to wpływu miejsce pobytu wyborcy. Skierowanie go do wyborców za granicą kraju nie będzie powodować komplikacji w technicznej i organizacyjnej procedurze przygotowywania nakładek (wszyscy wyborcy za granicą kraju głosują na tych samych kandydatów – dotyczy to wyborów do Sejmu RP, Senatu RP, Parlamentu Europejskiego, na urząd Prezydenta RP).

Jednym z ważnych postulatów jakie wynikały z badań przeprowadzonych przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (J. Zbieranek <red.>, op. cit., s. 74-75) jest konieczność załączania w pakiecie wyborczym przesyłanym wyborcy z dysfunkcją wzroku w trybie głosowania korespondencyjnego również instrumentarium pomocnego dla oddania głosu. W szczególności dotyczy to instrukcji głosowania sporządzanej w alfabecie Braille'a oraz nakładki umożliwiającej wyborcom skuteczne złożenie podpisu na oświadczeniu o tajnym i osobistym oddaniu głosu. Jest to bardzo istotne, ponieważ brak takiego oświadczenia w kopercie zwrotnej (o czym wyborcy mogą nie mieć wiedzy), brak podpisu na nim, czy też niezaklejenie koperty powodują, że głos nie zostaje oddany skutecznie i nie jest brany pod uwagę przy ustaleniu wyników wyborów. Dlatego uważam, że w Kodeksie wyborczym należy wyraźnie wskazać, że właściwy organ określając, w drodze uchwały, wzór i rozmiar oświadczenia, oraz instrukcji głosowania korespondencyjnego, powinien - obok uwzględnienia zwięzłości i komunikatywności - wziąć pod uwagę różny stopień niepełnosprawności wyborców (nawiązując do terminologii stosowanej w obecnej regulacji art. 37b Kodeksu wyborczego). Skutkować to powinno załączeniem instrukcji głosowania korespondencyjnego sporządzanej w alfabecie Braille'a i nakładek na oświadczenia dla tych wyborców, którzy zgłosili żądanie przesłania nakładek na karty do głosowania.

Chciałabym podkreślić ważne zagadnienie opłat za głosowanie korespondencyjne. Obecnie całkowicie z opłat związanych z korzystaniem z tej procedury zwolnieni są wyborcy niepełnosprawni głosujący w kraju, natomiast wszyscy wyborcy poza granicami

kraju (w tym niepełnosprawni) są zobowiązani do uiszczania częściowej opłaty – obejmującej przesłanie koperty zwrotnej na adres właściwego konsula. Odpłatność (również częściowa) za korzystanie z procedury jest co prawda spotykana w systemach prawa wyborczego różnych państw (J. Zbieranek, „Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym – gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej?”, Warszawa 2013, s. 50-51), jednakże rozwiązanie zastosowane w Kodeksie wyborczym powoduje nierówność wyborców z uwagi na miejsce ich pobytu, jest także krytykowane jako niespójne i nielogiczne. W związku z postulowanym rozszerzeniem zakresu stosowania procedury głosowania korespondencyjnego, szczególnej uwagi wymaga również dokładne, precyzyjne uregulowanie sytuacji, w której wyborca nie ze swojej winy nie otrzymuje pakietu wyborczego we wskazanym ustawowo terminie.

Przeprowadzone przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich analizy wyraźnie wskazują na **dużą wagę terminów zgłoszenia zamiaru korzystania przez wyborców z udogodnień**, w tym z alternatywnych procedur głosowania. W związku z dość późnym rozpoczynaniem się tzw. kampanii informacyjnych, również wiedza o nowych procedurach jest przyswajana bardzo powoli i wzrasta wraz ze zbliżaniem się dnia wyborów. Wielu wyborców informacje uzyskuje bardzo późno. W tym kontekście warto rozważyć w szczególności zmianę terminów na zgłoszenie przez wyborcę zamiaru głosowania korespondencyjnego i możliwe przybliżenie ich do dnia wyborów. Obecnie termin ten w Kodeksie wyborczym jest zróżnicowany: do 15 dnia przed dniem wyborów w odniesieniu do wyborców przebywających za granicą oraz do 21 dnia przed dniem wyborów w odniesieniu do wyborców niepełnosprawnych w kraju. W szczególności drugi termin był krytykowany jako zbyt wczesny i wpływający przez to na ograniczoną skuteczność całej procedury (J. Zbieranek <red.>, op. cit., s. 76).

Wydaje się, że pożądanym jest co najmniej swoiste „wyrównanie” wspomnianych terminów do przewidywanego obecnie w procedurze głosowania korespondencyjnego poza granicami kraju i dostosowania do niego również procedury stosowanej przez wyborców w kraju. Natomiast formułowane niekiedy postulaty ustalenia obu terminów na 21 dni uważam za trudne do zaakceptowania. Rozwiązanie takie nie tylko nie stanowiłoby

ułatwienia, ale **wręcz pogarszałoby sytuację wyborców przebywających za granicą.** Warto zauważyć, że procedura głosowania korespondencyjnego była już w obecnym kształcie skutecznie stosowana podczas wyborów parlamentarnych, które odbyły się dnia 9 października 2011 roku i nie powodowała za granicą trudności organizacyjnych, czy technicznych. Co więcej, zamiar skorzystania z tej procedury (do 15 dnia przed dniem wyborów) wyraziło wielokrotnie więcej wyborców niż w kraju (do 21 dnia przed dniem wyborów).

Chciałabym również zwrócić uwagę na konieczność wprowadzenia zmian w regulacjach odnoszących się do lokali wyborczych. Warto podkreślić, że zdecydowana większość polskich wyborców jako preferowaną formę udziału w głosowaniu wskazuje właśnie osobiste udanie się do lokalu wyborczego. W niektórych grupach wyborców odsetek ten obejmuje nawet 80 % badanych (B. Roguska, J. Zbieranek, „Polacy o ułatwieniach w głosowaniu”, CBOS, Warszawa 2011). W tym kontekście postulaty wprowadzenia możliwości dopisania się przez każdego z wyborców do wybranego obwodu do głosowania (do 5 dnia przed dniem wyborów) wydają się trafnymi. Wyborcy uzyskują przez to wybór lokalu dogodnego dla siebie spośród wszystkich lokali wyborczych w danej gminie. Jednolity termin na złożenie przez wyborcę wniosku o dopisanie do spisu wyborców w wybranym przez niego obwodzie głosowania stanowiłby ułatwienie dla wyborców niepełnosprawnych. Mogą oni w tym trybie wybrać najbardziej odpowiadający - z różnych przyczyn - ich potrzebom lokal wyborczy, również ten, który nie jest oznaczony jako dostosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych. Z ustaleń kontrolnych dokonywanych cyklicznie przed wyborami przez pracowników BRPO wynika, że w praktyce lokale takie, mimo oznaczenia często nie spełniają wymogów, natomiast inne lokale, mimo braku takiego statusu, mogą być (np. z uwagi na odległość od miejsca zamieszkania) bardziej dogodnymi dla wyborcy.

W kontekście rozważań nad problematyką lokali wyborczych dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych **konieczne jest rozważenie dokonania zmiany zawartego w art. 186 § 2 Kodeksu wyborczego upoważnienia ustawowego do wydawania rozporządzenia, w którym określone zostają warunki techniczne, jakimi powinien odpowiadać taki lokal.** Rozporządzenie to powinno odnosić się również do

bezpośredniej okolicy lokali wyborczych. Badania dokonywane przez Rzecznika Praw Obywatelskich, ale również Najwyższą Izbę Kontroli, zwróciły uwagę, że nawet w pełni dostosowane do potrzeb wyborców niepełnosprawnych lokale są faktycznie trudno dla nich dostępne ze względu na takie przeszkody zewnętrzne, jak: wysokie krawężniki przed bramą prowadzącą na teren lokalu, wąskie furtki w ogrodzeniu, prace budowlane uniemożliwiające swobodny dostęp na teren budynku, a także brak miejsc parkingowych z przeznaczeniem wyłącznie dla osób niepełnosprawnych.

Chciałabym również przypomnieć zalecenie przedstawione przez Rzecznika (J. Zbieranek <red.>, op. cit., s. 96), by w **każdym lokalu wyborczym znajdowały się nakładki do głosowania ułatwiające oddawanie głosu osobom z dysfunkcją wzroku.**

W moim przekonaniu, w Kodeksie wyborczym powinna zostać uregulowana **kwestia organizowania przez gminę (jako zadanie zlecone) bezpłatnego transportu dla wyborców niepełnosprawnych i w zaawansowanym wieku.** Jak ważny jest to problem wskazują m.in. wyniki badań przeprowadzonych przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich. Wśród wyborców powyżej 60 roku życia, niemal 1/3 ankietowanych wskazała, że zrezygnowała z udziału w wyborach parlamentarnych odbywających się w 2011 roku ponieważ napotykała na problemy z pokonaniem dystansu do lokalu wyborczego. 26 % badanych uznało, że spośród wszystkich możliwych udogodnień najbardziej pomocne przy kolejnych wyborach byłoby zapewnienie bezpłatnego dowozu do lokalu wyborczego. Tymczasem obecnie praktyka organizowania bezpłatnego transportu dla wyborców z niepełnosprawnościami jest rzadka i stosowana w niewielkiej skali. Z formalnego punktu widzenia gminy nie są bowiem zobowiązane do dowożenia wyborców do lokali wyborczych. **Dlatego też w pełni uzasadnione byłoby wprowadzenie ustawowego obowiązku organizowania przez gminy bezpłatnego transportu wyborców starszych i wyborców z niepełnosprawnościami do lokali wyborczych w dniu głosowania.**

Należy zwrócić również uwagę na rozwiązanie dotyczące głosowania w tzw. obwodach odrębnych (m.in. zakładach opieki zdrowotnej czy domach pomocy społecznej). Obwodowe komisje wyborcze w takich obwodach mogą zarządzić stosowanie w głosowaniu drugiej urny (urny pomocniczej), z którą członkowie komisji udają się do wyborcy np. obłożnie chorego. Jest to rozwiązanie ułatwiające oddanie głosu obywatelom

w szczególnej sytuacji i niewątpliwie wpływające na zwiększenie gwarancji powszechności wyborów. Jednakże, jak pokazuje praktyka, zdarzają się sytuacje, kiedy to urna pomocnicza decyzją obwodowej komisji wyborczej nie jest stosowana, mimo że na terenie zakładu opieki zdrowotnej przebywają wyborcy wyrażający wolę oddania głosu z jej pomocą. Dla wyborców tych często jest to jedyny sposób uczestnictwa w wyborach, a z uwagi na wyjątkowe okoliczności nie są w stanie podjąć jakiegokolwiek interwencji. Aby uniknąć takich sytuacji w przyszłości, konieczne jest rozważenie zmiany brzmienia art. 44 § 1 Kodeksu wyborczego, który obecnie reguluje procedurę uzgodnienia przez obwodową komisję wyborczą z komisją wyborczą wyższego stopnia zarządzenia stosowania drugiej urny wyborczej. Natomiast brak takiego zarządzenia nie jest już uzgadniany. **Trafnym wydaje się inne rozwiązanie, zgodnie z którym zarówno zarządzenie o stosowaniu, jak i rezygnację ze stosowania urny pomocniczej, obwodowa komisja wyborcza w zakładach opieki zdrowotnej oraz domach pomocy społecznej, musiałaby uzgodnić z właściwą komisją wyborczą wyższego stopnia.** Jak się wydaje, ta niewielka zmiana może wpłynąć na uniknięcie sytuacji, w których pochopnie rezygnuje się z wykorzystania urny pomocniczej.

Pragnę również zwrócić uwagę na **brak w polskim prawie wyborczym procedury pozwalającej na skuteczne informowanie przez organy władzy publicznej każdego z wyborców o najważniejszych kwestiach związanych z wyborami w formie indywidualnego zawiadomienia (w szczególności o czasie, miejscu i godzinach głosowania, a także sposobach oddawania ważnego głosu, procedurach głosowania i mechanizmach uzyskiwania bardziej rozbudowanej informacji).** Mechanizm taki jest stosowany w wielu państwach na świecie, był też wielokrotnie postulowany przez ekspertów (A. Sokala, „Należy indywidualnie zawiadamiać wyborców o wyborach”, Analizy i Opinie 2005, nr 37) oraz organizacje pozarządowe. Wyniki badań opinii publicznej (m.in. B. Roguska, J. Zbieranek, „Polacy o prawie wyborczym i mechanizmach kampanii”, CBOS, Warszawa 2011) wyraźnie wskazują na niewielki poziom wiedzy polskich wyborców o podstawowych kwestiach (jaki organ jest wybierany, jakie są procedury oddawania głosu, w szczególności nowe - głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika itp.).

Niezbędne jest również dokonanie korekt mechanizmów informowania już wcześniej wprowadzonych do Kodeksu wyborczego. Jak pokazały m.in. badania jakościowe przeprowadzane przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich przed wyborami parlamentarnymi 2011 roku, wyborcy nie znają trybu przekazywania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) kompleksowej informacji, z którego mogą skorzystać osoby niepełnosprawne (przewidzianego w art. 37a Kodeksu wyborczego). Wyborcy nie wiedzą o możliwości uzyskania kompleksowej informacji w różnej formie (w tym elektronicznej, pisemnej). Z uwagi na to, że procedura ta inicjowana jest wyłącznie na wniosek wyborcy, jej skuteczność w praktyce jest przez to niewielka. Dlatego obok wspomnianej wcześniej konieczności wprowadzenia nowej procedury „aktywnego” informowania wyborców w postaci indywidualnych zawiadomień (w których znalazłaby się informacja o możliwości uzyskania szerszej informacji w trybie art. 37a), proponuję szereg innych korekt tego mechanizmu. W szczególności proponuję rozważenie tworzenia przez gminy rejestru wyborców, którzy złożyli wniosek o uzyskanie informacji, o których mowa w art. 37a, a jednocześnie złożyliby przy tym deklarację, że chcieliby je uzyskiwać przed każdymi wyborami, bez konieczności uprzedniego składania kolejnego wniosku (dotyczyłoby to zarówno przesyłania informacji w wersji drukowanej, jak/ lub elektronicznej). Rejestr mógłby być również uzupełniany na bieżąco w okresie pomiędzy wyborami (o możliwości dopisania się do tego rejestru mogłyby informować również m.in. organizacje społeczne).

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

Należy wreszcie rozszerzyć i uaktualnić zakres informacji dostarczanej w ramach trybu opisanego w art. 37a Kodeksu wyborczego, w tym m.in. o przedstawienie procedur bezpłatnego transportu wyborców niepełnosprawnych i w zaawansowanym wieku, jaki organizowany jest przez gminę.

Z innych kwestii dotyczących procedur informowania o wyborach warto podkreślić, że obwieszczenia zamieszczane w formie papierowej przez wójta (zgodnie z art. 16



Kodeksu wyborczego) charakteryzują się w praktyce ograniczoną skutecznością. Zasadność ich stosowania została nieco wzmocniona wykorzystaniem narzędzi internetowych, a w szczególności wprowadzonym w Kodeksie wyborczym wymogiem zamieszczania ich przez wójta również w Biuletynie Informacji Publicznej. Wciąż jednak pozostaje on słabo znanym wyborcom źródłem informacji. Tym niemniej warto uzupełnić zakres informacji zawartej w obwieszczeniach o nowe procedury głosowania: korespondencyjne oraz przez pełnomocnika, a także inne przydatne informacje dotyczące m.in. adresu portalu informacyjnego PKW i infolinii (działającym na podstawie art. 160 Kodeksu wyborczego).

Powyższa analiza wyraźnie wskazuje, że **konieczne jest wprowadzenie szeregu zmian i korekt do ustawy Kodeks wyborczy**. Mając to na względzie, działając w oparciu o art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), uprzejmie proszę Pana Przewodniczącego o zajęcie stanowiska w sprawie możliwości uwzględnienia wskazanych wyżej uwag i zaleceń Rzecznika Praw Obywatelskich.

Z poważaniem

*Zena J. J. J.*