

Osobom niepełnosprawnym przysługują takie same prawa i wolności jak innym obywatelom, w tym czynne prawo wyborcze po osiągnięciu 18. roku życia. Państwo polskie zobowiązane jest, zarówno Konstytucją, jak i międzynarodowymi aktami praw człowieka, do ułatwiania osobom niepełnosprawnym udziału w wyborach. Niestety, analiza porównawcza działań podejmowanych w tym kierunku w Polsce i za granicą wskazuje, iż w naszym kraju są one niewystarczające.

Piotr Chybalski

Prawa wyborców niepełnosprawnych

POLSKIE PRAWO WYBORCZE

Przepisy mające ułatwiać osobom niepełnosprawnym udział w wyborach zawarte są we wszystkich polskich ordynacjach wyborczych oraz w ustawach o referendum ogólnokrajowych i lokalnych¹. Jednak zakres tych regulacji jest skromny i, przede wszystkim, niejednorodny. Wyborcom niepełnosprawnym w zależności od rodzaju wyborów przysługują różne ułat-

¹ Ustawa z 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 46, poz. 499 ze zm.), ustawa z 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2000 r. nr 47, poz. 544 ze zm.), ustawa z 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. z 2003 r. nr 159, poz. 1547 ze zm.), ustawa z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. nr 113, poz. 984 ze zm.), ustawa z 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. nr 25, poz. 219), ustawa z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. nr 57, poz. 507), ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. nr 88, poz. 985 ze zm.) Niektóre z tych aktów nie zawierają przepisów wprost regulujących kwestię udziału niepełnosprawnych w wyborach, lecz odsyłają do Ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu lub do rad gmin, powiatów i sejmików województw.

twienia w oddawaniu głosu. Rozwiązaniem standardowym, funkcjonującym we wszystkich typach wyborów oraz w referendach, jest możliwość skorzystania przez wyborcę niepełnosprawnego podczas oddawania głosu z pomocy osoby trzeciej. Katalog osób uprawnionych do udzielenia takiej pomocy jest bardzo szeroki. Asystować wyborcy niepełnosprawnemu nie mogą jedynie członkowie danej obwodowej komisji wyborczej oraz mężowie zaufania kandydatów. Pomoc osoby trzeciej nie może pozbawić niepełnosprawnego możliwości podjęcia rzeczywistej decyzji wyborczej, a naruszenie tej zasady rodzi odpowiedzialność karną asystenta.

Dodatkowe ułatwienia przewidziane są w wyborach do Sejmu i Senatu, Parlamentu Europejskiego oraz w głosowaniu w referendum ogólnokrajowym. W odniesieniu do tych głosowań prawo nakazuje wyznaczanie określonej liczby lokali wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. Przewidziano tam także możliwość dopisania się takich osób do spisu wyborców w dowolnym obwodzie głosowania w gminie, w której zamieszkują. Oznacza to, iż możliwy jest wybór lokalu wyborczego dostosowanego do potrzeb osób niepełnosprawnych. Obowiązek informowania o powyższym uprawnieniu spoczywa na organach samorządu lokalnego, a wykonują go one zwykle w formie obwieszczeń lub informacji umieszczanych na swoich stronach internetowych.

Szczegółowe wymagania dla lokali wyborczych dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych reguluje stosowne rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji². Określa ono minimalną liczbę lokali wyborczych dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych w gminie – na każde 15 000 mieszkańców gminy powinien przypadać jeden, z tym że co najmniej jeden w każdej gminie – a także normy techniczne, jakie muszą one spełniać (patrz poniżej). Jest to, biorąc pod uwagę liczbę niepełnosprawnych wyborców, zdecydowanie za mało

Normy techniczne, jakie muszą spełniać lokale wyborcze dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych:

- powinny znajdować się na parterze budynku, który jest wyposażony w podjazdy lub inne urządzenia, umożliwiające samodzielne dotarcie wyborcy niepełnosprawnego do lokalu wyborczego na wózku inwalidzkim,
- powinny mieć wymiary, zapewniające swobodne poruszanie się po nim wyborców niepełnosprawnych (szczegóły w rozporządzeniu),
- położenie drzwi wejściowych oraz kształt i wymiary pomieszczeń wejściowych powinny umożliwiać dogodne warunki ruchu osobom niepełnosprawnym (szczegóły w rozporządzeniu),
- urna wyborcza powinna mieć nie więcej niż 1 m wysokości.

Ponadto

- należy zapewnić osobom niepełnosprawnym co najmniej jedno miejsce gwarantujące tajność głosowania, dostosowane do potrzeb wynikających z ich niepełnosprawności (szczegóły w rozporządzeniu),
- należy umieścić urzędowe obwieszczenia w miejscu dostępnym dla wyborców poruszających się na wózkach inwalidzkich (szczegóły w rozporządzeniu).

Źródło. Opracowanie własne na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31 lipca 2001 r. w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych.

W ostatnich latach polskie prawo wyborcze ulegało istotnym zmianom, a podczas prac legislacyjnych wielokrotnie próbowano wprowadzić nowe rozwiązania skierowane na pomoc wyborcom niepełnosprawnym w głosowaniu. Kilkakrotnie postulowano wprowadzenie instytucji pełnomocnika wyborcy – ostatni raz podczas prac Senatu w 2006 r.³. Za każdym razem uznawano jednak, iż instytucja pełnomocnika wyborcy będzie skutkowała wieloma nadużyciami prawa i w konsekwencji rezygnowano z jej wprowadzenia. Z brakiem odzewu parlamentarzystów spotkały się także postulaty rządowego Pełnomocnika ds. Osób Niepełnosprawnych dotyczące wprowadzenia specjalnych kart do głosowania dla osób niewidomych i niedowidzących. Nie zdecydowano się również na wysłuchanie ekspertów Krajowego Biura Wyborczego, którzy proponowali rozszerzenie obowiązku wyznaczania lokali wyborczych dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych na wszystkie wybory i referenda w Polsce

² Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31 lipca 2001 r. w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych (Dz.U. nr 81, poz. 888).

³ Efektem tych prac jest projekt ustawy wprowadzający w Polsce dwudniowe wybory i referenda (druk sejmowy nr 910). Obecnie rozpatrują go dwie komisje sejmowe – Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej

Rzecznik Praw Obywatelskich w corocznych informacjach dotyczących swojej działalności kilkakrotnie podkreślał, iż obecne rozwiązania prawne faktycznie ograniczają czynne prawo wyborcze osób niepełnosprawnych, co stoi w sprzeczności z Konstytucją RP.

Skromność rozwiązań prawnych, które mają ułatwiać osobom niepełnosprawnym wzięcie udziału w wyborach, spowodowała powstanie wielu inicjatyw oddolnych. Te najbardziej znane związane są z organizacją dowozu wyborców niepełnosprawnych do lokali wyborczych, dostosowanych do ich potrzeb. Jest to zagadnienie całkowicie pominięte przez przepisy prawa wyborczego. Pomimo braku podstaw prawnych transport taki organizowany był przez organy samorządu terytorialnego, np. w wyborach samorządowych w 2006 r. w Gliwicach, Bydgoszczy i Trójmieście (wszędzie dostępny bezpłatnie). W podobne akcje włączyły się liczne organizacje pozarządowe, np. w Warszawie w referendum europejskim w 2004 r. Związek Harcerstwa Polskiego oraz Fundacja na Rzecz Transportowych Usług Specjalistycznych dla Niepełnosprawnych (TUS). W wielu wypadkach zorganizowanie podobnych przedsięwzięć było jednak utrudnione, zwykle z braku funduszy.

ROZWIĄZANIA PRAWNE W SYSTEMIE ONZ

Najlepszym przykładem organizacji międzynarodowej, która w swoich pracach poruszała problematykę czynnego prawa wyborczego osób niepełnosprawnych, jest Organizacja Narodów Zjednoczonych. Najistotniejszym przepisem ustanowionym przez ONZ, dotyczącym wyborów, jest art. 25 lit. c Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. Stanowi on, iż każdy obywatel ma prawo i możliwość „korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w rzetelnych wyborach”. Ponadto w art. 2 Pakt zakazuje dyskryminacji z jakichkolwiek powodów oraz nakazuje państwu – stronom aktywne jej przeciwdziałanie. Oznacza to, iż różnicowanie wyborców ze względu na stopień ich sprawności oraz brak przepisów ułatwiających osobom niepełnosprawnym udział w wyborach jest naruszeniem praw człowieka zagwarantowanych w Pakcie. W 2002 r. w raporcie Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka⁴ podkreślono, iż niedostosowanie lokali wyborczych do potrzeb wyborców poruszających się na wózkach inwalidzkich, a także brak specjalnych kart do głosowania dla osób niewidomych i niedowidzących sprawia, iż dane wybory nie mogą być uznane za zgodne z art. 25 Paktu. Szczególnie naruszona jest w takim wypadku zasada powszechności wyborów.

W ostatnim czasie standardy ONZ dotyczące udziału osób niepełnosprawnych w wyborach zyskały zupełnie nowy wymiar. W dniu 6 grudnia 2006 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło przez aklamację tekst Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych oraz Protokołu Fakultatywnego do niej. Oba akty są od 30 marca 2007 r. przedstawione państwu członkowskim ONZ do podpisu, a wejdą w życie 30. dnia po osiągnięciu minimalnej liczby ratyfikacji⁵. Omawiane umowy międzynarodowe kompleksowo regulują sferę praw osób niepełnosprawnych, nie pomijają także problematyki czynnego prawa wyborczego. Przesądza o tym art. 29 Konwencji,

⁴ Study on Human Rights and Disability, <http://www.unhcr.ch/html/menu6/2/disability.doc>, [dostęp 6.02.2007 r.].

⁵ W wypadku Konwencji wymagana jest ratyfikacja przez minimum 20 państw, a w wypadku Protokołu Fakultatywnego – 10 państw (a także wejście w życie Konwencji).

który, ogólnie mówiąc, dotyczy dyskryminacji osób niepełnosprawnych w wykonywaniu praw politycznych. Zgodnie z tym przepisem państwa-strony Konwencji będą zobowiązane do aktywnego przeciwdziałania takiej dyskryminacji.

Niektóre obowiązki państw-stron zawarte w art. 29 Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych:

- zapewnić, aby „tryb głosowania, stosowane urządzenia i materiały były odpowiednie, dostępne i łatwe w zrozumieniu i korzystaniu”;
- zapewnić „ochronę praw osób niepełnosprawnych do tajnego głosowania w wyborach i referendach publicznych bez zastraszania”, m.in. przez „ułatwienie korzystania ze wspomagających i nowych technologii tam, gdzie okaże się to konieczne”;
- zagwarantować swobodne wyrażanie woli przez wyborców niepełnosprawnych „i w tym celu, tam gdzie okaże się to konieczne, zezwalać (...), na ich życzenie, na korzystanie z pomocy w głosowaniu ze strony wybranej przez nich osoby”.

Źródło: Robocze tłumaczenie Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych, udostępnione przez Biuro Pełnomocnika ds. Osób Niepełnosprawnych.

DZIAŁANIA PROWADZONE PRZEZ OBWE

Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie także zajmuje się w swoich pracach zagadnieniem udziału w wyborach osób niepełnosprawnych, jednak w tym przypadku skupiono się przede wszystkim na praktycznej stronie tego problemu. Został on dostarczony przez okazję realizowania przez organizację jej podstawowego zadania, tj. promowania demokracji, zwłaszcza przez wspieranie idei wolnych wyborów. W toku swojej działalności OBWE, a zwłaszcza Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (z siedzibą w Warszawie), wypracowała standardy demokratycznego prawa wyborczego, a także „poradniki” dla państw członkowskich tej organizacji. Powstały one głównie na podstawie raportów z monitoringu prawa wyborczego oraz przebiegu samych wyborów w krajach członkowskich.

OBWE wielokrotnie zajmowała się głosowaniem osób niepełnosprawnych:

1) Podczas licznych konferencji eksperckich pod egidą OBWE omawiano rozwój nowoczesnych sposobów głosowania (głównie tzw. *e-votingu*), a za jeden z głównych celów badań nad nimi uznano poszukiwanie możliwości ułatwienia udziału w wyborach osobom niepełnosprawnym.

2) W trakcie monitoringu wyborów pełniono usługi doradcze w zakresie prawa wyborczego, których celem była często pomoc w obszarze prawidłowego tworzenia przepisów prawa wyborczego pod względem potrzeb wyborców niepełnosprawnych⁶. Efektem tych prac jest opracowanie przez OBWE standardów w tym zakresie, np. przygotowanie zbioru wskazówek dotyczących zasad organizacji głosowania poza lokalem wyborczym⁷.

3) W niektóre działania, zresztą nie tylko te związane wyłącznie z wyborami, angażowała się finansowo, np. w Kosowie finansowano budowę ramp dla wózków inwalidzkich przy siedzibach instytucji publicznych.

⁶ Np. w Albanii doradzano w zakresie wprowadzania specjalnych kart do głosowania dla osób niewidomych.

⁷ Zob. *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections*, Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE, Warszawa 2001

Powyższe przykłady wskazują, iż OBWE uznaje ułatwienie osobom niepełnosprawnym udziału w wyborach za nieodzowny element demokratycznego prawa wyborczego. Szczególnie promowane są takie rozwiązania, jak głosowanie poza lokalem wyborczym oraz specjalne karty do głosowania dla wyborców niewidomych i niedowidzących.

PRAWO WYBORCZE INNYCH PAŃSTW

Rozwiązania, mające na celu ułatwienie osobom niepełnosprawnym udziału w wyborach, są standardowym elementem prawa wyborczego w demokratycznych państwach świata. Oczywiście poszczególne ustawodawstwa różnią się między sobą, a więc katalog tych instrumentów prawnych jest niejednorodny. Analiza porównawcza systemów prawa wskazuje, iż ułatwienia w wykonywaniu czynnego prawa wyborczego przez osoby niepełnosprawne można podzielić na trzy grupy. Po pierwsze, w przepisach dotyczących organizacji wyborów formułuje się nakazy dostosowywania lokali wyborczych do potrzeb niepełnosprawnych. Po drugie, specjalne zasady mogą dotyczyć układu kart do głosowania, a także innych materiałów wyborczych (np. ulotek wydawanych przez komitety wyborcze). Podstawową grupą osób, do których odnoszą się te rozwiązania, są osoby niewidome i niedowidzące⁸. Trzeci rodzaj ułatwień dotyczy sposobu oddawania głosu w wyborach. W tab. 1 na s. 4 przedstawiono przykłady możliwych rozwiązań w tej ostatniej kwestii, a poniżej – możliwości realizacji czynnego prawa wyborczego przez osoby niepełnosprawne w Wielkiej Brytanii.

GŁOSOWANIE OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH W WIELKIEJ BRYTANII

1. **Generalny nakaz dostosowywania, w miarę możliwości, lokali wyborczych do potrzeb osób niepełnosprawnych.** Mimo że znaczna część lokali wyborczych nie spełnia tego wymogu, można jednak zaobserwować stały postęp (np. w wyborach do Izby Gmin w 1997 r. aż 94% lokali wyborczych nie spełniało omawianego wymogu, a w 2001 r. – 69%).
2. **Ułatwienia dla osób niewidomych i niedowidzących, np. nakaz sporządzania części kart do głosowania brajlem.**
3. **Możliwość głosowania korespondencyjnego oraz przez pełnomocnika.**
4. **Intensywne kampanie (informacyjne, promocyjne) dotyczące udziału osób niepełnosprawnych w wyborach – prowadzone głównie przez Komisję Wyborczą, często we współpracy z organizacjami pozarządowymi.**

Źródło: <http://www.electoralcommission.org.uk/>, [dostęp 9.02.2007 r.].

Należy wspomnieć, iż niektóre rozwiązania, mające na celu ułatwienie osobom niepełnosprawnym udziału w wyborach, poddawane są krytyce. Jeden z raportów OBWE surowo ocenia sposób zastosowania instytucji głosowania poza lokalem wyborczym w wyborach prezydenckich w Kazachstanie w 2005 r.⁹. Eksperci OBWE stwierdzili, iż wprowadzenie tego

⁸ Występują jednak i inni ich adresaci, np. wyborcy słabo znający język urzędowy danego kraju. Stąd obowiązek używania prostego słownictwa w określonej części materiałów wyborczych.

⁹ Raport dostępny jest pod adresem http://www.osce.org/documents/odihr/2006/02/18133_en.pdf, [dostęp 7.02.2007 r.].

Tab 1 Przykładowe sposoby oddawania głosu w demokratycznych wyborach

Sposób głosowania	Opis
Osobiste w lokalu wyborczym	Standardowe rozwiązanie przyjęte we wszystkich wyborach na świecie. Wyborca przyporządkowany jest w spisie wyborców do konkretnego lokalu wyborczego w zależności od miejsca zamieszkania. Zwykle może jednak oddać głos także w innym miejscu, np. w razie choroby wymagającej hospitalizacji w lokalu wyborczym utworzonym w szpitalu.
Osobiste poza lokalem wyborczym	Zwane potocznie ruchomą urną wyborczą. Najczęściej polega na tym, iż komisja wyborcza odwiedza wyborcę umożliwiając mu oddanie głosu w domu. Jest to rozwiązanie skierowane szczególnie do osób niepełnosprawnych. Stosowane np. w Chorwacji, Czechach, Danii, Finlandii, RPA, Rumunii, Słowenii i na Ukrainie.
Przez pełnomocnika	Wyznaczenie pełnomocnika jest prawem wyborców o określonym stopniu niepełnosprawności, chorych lub w podeszłym wieku. Stosowane np. we Francji, Holandii, Kanadzie i Wielkiej Brytanii.
Korespondencyjne (pocztowe)	Stosowane jest niekiedy tylko dla wyborców chorych lub niepełnosprawnych, czasem jednak dla wszystkich. Występuje np. w Australii, RFN, Wielkiej Brytanii oraz niektórych stanach USA.
Internetowe	Obecnie w wielu krajach znajduje się ono wciąż w sferze badań i eksperymentów. Jest już czasem stosowane np. w Estonii i Szwajcarii.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji dostępnych na stronach <http://www.electionaccess.org/> [dostęp 4-02-2007 r.] oraz <http://www.legislationline.org/> [dostęp 5-02-2007 r.]

sposobu głosowania sprzyjało licznym oszustwom wyborczym. Jednakże te przykłady nie dyskredytują wszystkich rozwiązań ułatwiających udział w wyborach osobom niepełnosprawnym, ponieważ w większości krajów funkcjonują one właściwie. Aby zminimalizować prawdopodobieństwo wystąpienia nieprawidłowości w omawianym zakresie konieczne jest prawidłowe skonstruowanie właściwych przepisów prawa wyborczego. Można tego dokonać choćby przez wykorzystanie już istniejących instytucji prawnych – zapożyczonych z tych państw, w których takie rozwiązania, jak głosowanie przez pełnomocnika lub poza lokalem wyborczym, funkcjonują bez zarzutu. Warto też zwrócić uwagę na wskazówki wypracowane przez organizacje międzynarodowe, np. OBWE. Jednak nawet najlepsze prawo nie będzie w stanie rozwiązać wszystkich problemów. Równie ważna, jak właściwe sformułowanie przepisów, jest kultura ich stosowania.

PODSUMOWANIE

Porównanie przepisów polskiego prawa wyborczego do dotyczących udziału w wyborach osób niepełnosprawnych ze wskazaniami ONZ i OBWE, a także z rozwiązaniami funkcjonującymi w prawach wyborczych innych państw, pokazuje, iż ure-

gulowania polskie nie są wystarczające. W celu naprawy tego niezadowolającego stanu, prawa konieczne są prace legislacyjne. Przede wszystkim niezbędne jest ujednoczenie przepisów, które miałyby polegać na rozszerzeniu na wszystkie rodzaje wyborów nakazu tworzenia określonej liczby lokali wyborczych dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych. Warto także rozważyć zwiększenie wymogów co do minimalnej liczby takich lokali. Pożądane wydaje się wprowadzenie kart do głosowania dostosowanych do potrzeb wyborców niewidomych i niedowidzących, a także rozwiązanie ~~transportu~~ osób niepełnosprawnych do lokali wyborczych. W dalszej kolejności za zasadne należy uznać rozpoczęcie na nowo debaty publicznej nad możliwością wprowadzenia w polskim prawie wyborczym głosowania korespondencyjnego oraz przez pełnomocnika – instytucji dobrze funkcjonujących w wielu innych krajach.

Obecne prace legislacyjne nad senackim projektem zmiany prawa wyborczego, a także spodziewane rychłe przyjęcie przez Polską Konwencję o Prawach Osób Niepełnosprawnych stwarzają dobrą okazję do zmiany prawa wyborczego w kierunku szerszego uwzględnienia potrzeb wyborców niepełnosprawnych. Wydaje się, iż w przeciwnym razie polskie prawo wyborcze nie będzie w pełni odpowiadało postanowieniom tego nowego międzynarodowego aktu praw człowieka.

Piotr Chybalski

– aplikant prawny w Biurze Analiz Sejmowych, specjalizuje się w prawie parlamentarnym oraz prawie konstytucyjnym porównawczym



BIURO ANALIZ SEJMOWYCH

Wydawca

Projekt graficzny

Redakcja

Kontakt

Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu służy eksperckim wsparciem posłom i organom Sejmu. Wydaje m.in. Infos, Studia BAS, Zeszyty Prawnicze. Przed pierwszym czytaniem Infos w zwięzłej formie podejmuje aktualne zagadnienia istotne dla polskiego społeczeństwa i gospodarki.

Wydawnictwo Sejmowe dla Biura Analiz Sejmowych
ul. Zagorna 3, 00-441 Warszawa, tel. 022 694 17 77, faks 022 694 10 05, www.bas.sejm.gov.pl

Bogdan Zukowski

Jolanta Adamiec, Dorota Grodzka (sekretarz redakcji), Ewa Karpowicz (redaktor naczelna), Jan Lipski, Teresa Mus, Mirosław Sobolewski, Gabryjela Zielinska

tel. 022 694 18 66, 022 694 17 53, e-mail: dorota.grodzka@sejm.gov.pl