



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

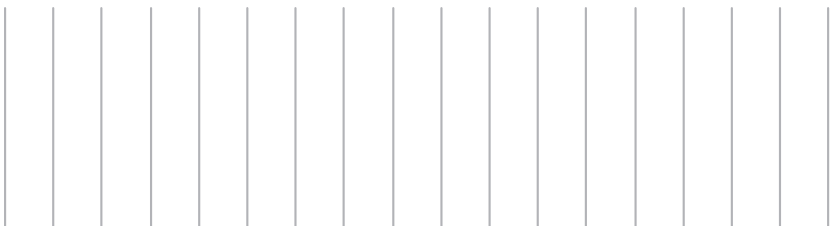
ZASADA RÓWNEGO TRAKTOWANIA PRAWO I PRAKTYKA

NR 4

Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami

analiza i zalecenia

Warszawa, wrzesień 2012



BIULETYN RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH 2012, nr 8

ŹRÓDŁA

Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka, nr 4

Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia

Redaktor Naczelny:

Stanisław Trociuk

Redaktor tomu:

dr Jarosław Zbieranek – ISP, Centrum Studiów Wyborczych UMK

Autorzy:

Anna Błaszczak – Zastępca Dyrektora Zespołu Prawa Konstytucyjnego i Międzynarodowego w Biurze RPO

dr Jarosław Zbieranek – ISP, Centrum Studiów Wyborczych UMK

Współpraca:

Anna Chabiera – Zespół Prawa Konstytucyjnego i Międzynarodowego w Biurze RPO

Justyna Gacek – Zespół Prawa Konstytucyjnego i Międzynarodowego w Biurze RPO

Marta Gałązka – ISP

dr Krzysztof Kurowski – Zespół Prawa Konstytucyjnego i Międzynarodowego w Biurze RPO

Mirosław Wróblewski – Dyrektor Zespołu Prawa Konstytucyjnego i Międzynarodowego w Biurze RPO

Wydawca:

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa

www.rpo.gov.pl

Infolinia Obywatelska 800 676 676

© Copyright by Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
Warszawa 2012

Skrót do cytowania

Biuletyn RPO. Źródła
2012, nr 8

ISSN 0860-7958

Oddano do składu w sierpniu 2012 r.

Podpisano do druku we wrześniu 2012 r.

Nakład: 1000 egz.

Projekt okładki:

ADV. Michał Gońda Agencja Reklamowa

www.adv.net.pl

Opracowanie DTP, korekta, druk i oprawa:

Pracownia C&C Sp. z o.o.

www.pracowniacc.pl

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	5
I. Zagadnienia wstępne	9
1. Osoby z niepełnosprawnościami i osoby starsze w Polsce	9
2. Standardy gwarancji udziału w wyborach osób z niepełnosprawnościami i osób starszych wynikające z Konstytucji RP oraz aktów prawa międzynarodowego	11
3. Ewolucja gwarancji korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby z niepełnosprawnościami i osoby starsze w polskim prawie wyborczym.	15
II. Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby z niepełnosprawnościami i osoby starsze – regulacja	25
1. Kodeks wyborczy i rozporządzenia	25
a) Procedury głosowania	26
b) Organizacyjne i techniczne kwestie związane z głosowaniem wyborców w lokalu wyborczym	36
c) Informowanie wyborców o ułatwieniach w głosowaniu	41
2. Wytyczne i zalecenia	42
a) Państwowa Komisja Wyborcza	42
b) Rzecznik Praw Obywatelskich	47
III. Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby z niepełnosprawnościami i osoby starsze w praktyce wyborów parlamentarnych 2011 roku – wybrane zagadnienia	51
1. Wiedza o nowych mechanizmach ułatwiających korzystanie z czynnego prawa wyborczego przez osoby z niepełnosprawnościami i osoby starsze	51
a) Kampanie społeczne	51
b) Stan wiedzy o nowych mechanizmach	54
2. Przygotowania organizacyjne podejmowane przed wyborami	58
a) Dostosowanie lokali wyborczych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami	58
b) Urzędnicy o przygotowaniach do wyborów	66
c) Dobre praktyki	68



3. Udział osób z niepełnosprawnościami i osób starszych w wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP 9 października 2011 roku – statystyki	69
IV. Wnioski	71
1. Procedury głosowania	71
2. Organizacyjne i techniczne kwestie związane z głosowaniem wyborców w lokalu wyborczym	79
3. Informowanie wyborców o ułatwieniach w głosowaniu	84
V. Rekomendacje	95
1. Procedury głosowania	95
2. Organizacyjne i techniczne kwestie związane z głosowaniem wyborców w lokalu wyborczym	97
3. Informowanie wyborców o ułatwieniach w głosowaniu	98
Bibliografia	101
ANEKS	105
„Wybory dla wszystkich” – wyniki badań przeprowadzonych przez TNS OBOP na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich	105

WPROWADZENIE

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 z niepełnosprawnościami i starsi, by skutecznie włączać ich do życia politycznego Rzeczypospolitej.

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 i starszym realny udział w wyborach. Nieliczne konstrukcje nie odpowiadały potrzebom, nie były również stosowane we wszystkich rodzajach wyborów.

Dzięki wspólnym, konsekwentnym staraniom wielu instytucji i zaangażowanych osób, od 2009 roku sytuacja zaczęła ulegać zmianie. Ostatecznie w Kodeksie wyborczym, który wszedł w życie w 2011 roku, wprowadzono już bardzo duży pakiet różnorodnych mechanizmów, które mają na celu ułatwienie udziału w wyborach.

Procesu kształtowania procedur wyborczych bardziej dogodnymi dla obywateli z pewnością nie można uznać za zakończony. Wielu z postulowanych w czasie prac parlamentarnych nad Kodeksem wyborczym konstrukcji 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 m.in. zmiany demograficzne i rozwój technologiczny, zastanowić się nad perspektywami ewolucji mechanizmów wyborczych w okresie kilkunastu lat.

Raport, który oddajemy do rąk czytelnika, opisuje problematykę gwarancji korzystania z czynnego prawa wyborczego w wyborach osób z niepełnosprawnościami i starszych. Formułuje również plan dalszych działań oraz zarysowuje kierunki przyszłych prac legislacyjnych, koncepcyjnych zarówno w krótkiej, jak i dłuższej perspektywie czasowej.

Przygotowując raport przeprowadzono badania oraz wykorzystano z różnorodnych materiałów i źródeł. Dokonano analiz prawa (Konstytucja RP, Kodeks wyborczy, ustawy, rozporządzenia) a także zbadano akty i zalecenia formułowane przez organizacje międzynarodowe (m.in. ONZ, Rada Europy, OBWE). Wykorzystano

wyniki rozbudowanych badań socjologicznych (zarówno ilościowych, jak i jakościowych), które analizowały różne aspekty uczestniczenia obywateli wyborach, w tym pionierskie badania przeprowadzane na zlecenie BRPO. Bardzo dużą wagę zwrócono na tematyczne raporty, opracowania i opinie przygotowane przez organy państwa (m.in. RPO, PKW oraz NIK), organizacje społeczne oraz ośrodki akademickie. Przywołano również głosy ekspertów oraz doktryny prawa konstytucyjnego. Materiałem uzupełniającym były artykuły prasowe i inne doniesienia medialne.

Wstępne ustalenia i wnioski raportu zostały omówione na seminarium eksperckim, jakie odbyło się 25 kwietnia 2012 roku w siedzibie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. W spotkaniu wzięli udział m.in. parlamentarzyści, przedstawiciele PKW, OBWE, organizacji społecznych, a także doktryny prawa.

Raport składa się z pięciu rozdziałów. W pierwszym rozdziale zostały przedstawione zagadnienia wstępne, m.in. statystyki i definicje. Omówiono również standardy korzystania z czynnego prawa wyborczego przez obywateli z niepełnosprawnościami i starszych wynikające z Konstytucji RP oraz z aktów prawa międzynarodowego. Przypomniano również długie starania i mozolne prace legislacyjne mające na celu wprowadzenie różnorodnych ułatwień w procedurze wyborczej. W rozdziale drugim opisane zostały mechanizmy gwarantujące korzystanie z czynnego prawa wyborczego przez osoby z niepełnosprawnościami i starsze przewidziane przez Kodeks wyborczy oraz inne akty regulujące wybory w Rzeczypospolitej. Rozdział trzeci przedstawia ważne zagadnienia z praktyki wyborów parlamentarnych 2011 roku – m.in. kwestie organizacyjne i poziom wiedzy wyborców na temat nowych rozwiązań w prawie wyborczym. Przytoczono również statystyki uczestnictwa w wyborach. Rozdział czwarty przedstawia ocenę wprowadzonych do polskiego prawa wyborczego rozwiązań, w tym również ich zastosowania w praktyce. W rozdziale piątym w zwięzły sposób przedstawiono rekomendacje dalszych działań – obejmujących zarówno pożądane zmiany legislacyjne, jak i kwestie organizacyjne.

Bardzo dziękuję za ogromną przychylność dla przygotowania niniejszego raportu Rzecznika Praw Obywatelskich prof. Ireny Lipowicz. Raport powstał dzięki pracy i wsparciu wielu osób. Szczególnie pragnę podziękować współautorce rozdziałów – Pani Annie Błaszczak, Zastępcy Dyrektora Zespołu Prawa Konstytucyjnego i Międzynarodowego Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Merytoryczne i organizacyjne wsparcie zapewniali pracownicy Zespołu, a także eksperci związani z Biurem Rzecznika Praw Obywatelskich. Za cenne uwagi, konsultację



i życzliwość pragnę złożyć serdeczne podziękowania Państwowej Komisji Wyborczej i jej Sekretarzowi, Szefowi Krajowego Biura Wyborczego – Ministrowi Kazimierzowi Wojciechowi Czaplickiemu.

dr Jarosław Zbieranek
Redaktor tomu

I. ZAGADNIENIA WSTĘPNE

1. OSOBY Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI I OSOBY STARSZE W POLSCE

Do chwili obecnej nie powstała jedna, powszechnie akceptowana definicja niepełnosprawności. Światowa Organizacja Zdrowia oraz sygnatariusze Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych¹ przyjęli, że do osób niepełnosprawnych zaliczają się osoby, z długotrwałą obniżoną sprawnością fizyczną, umysłową, intelektualną lub sensoryczną, która w interakcji z różnymi barierami może ograniczać ich pełne i efektywne uczestnictwo w życiu społecznym na równych zasadach z innymi obywatelami. W Polsce stosowane są co najmniej dwie definicje osób z niepełnosprawnościami. Pierwsza to definicja wynikająca z przepisów prawa i dotyczy prawnej podstawy kwalifikacji do grupy osób niepełnosprawnych. Natomiast druga, dużo szersza, ujmuje nie tylko osoby niepełnosprawne prawnie, ale również osoby, które co prawda orzeczenia o niepełnosprawności nie posiadają, lecz deklarują, że mają ograniczenia w wykonywaniu wybranych czynności (tzw. niepełnosprawność biologiczna). Autorzy uchwalonego w dniu 5 stycznia 2011 r. Kodeksu wyborczego², kierując się drugą z wymienionych definicji, a także standardami ustalonymi w Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych, przyjęli, że wyborcą niepełnosprawnym jest wyborca o ograniczonej sprawności fizycznej, psychicznej, umysłowej lub w zakresie zmysłów, która utrudnia mu wzięcie udziału w wyborach³. Tym samym w rozumieniu Kodeksu wyborczego, z wyjątkami opisanymi w dalszej części opracowania⁴, wyborca niepełnosprawny nie musi legitymować się orzeczeniem o niepełnosprawności.

Próba przedstawienia pełnych i porównywalnych danych na temat ilości osób z niepełnosprawnościami w Polsce napotyka na poważne trudności. Po pierwsze, różnice w dostępnych danych wynikają z różnego definiowania niepełnosprawno-

¹ Konwencja o Prawach Osób Niepełnosprawnych przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych w dniu 13 grudnia 2006 r. na mocy Rezolucji nr 61/06, otwarta do podpisu w dniu 30 marca 2007 r., weszła w życie w dniu 3 maja 2008 r.

² Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. *Kodeks wyborczy* (Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm., dalej także jako: *Kodeks wyborczy* lub k.w.).

³ Przepis art. 5 pkt 11 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. *Kodeks wyborczy* (Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm., dalej jako: *Kodeks wyborczy*).

⁴ Wyjątki te dotyczą m.in. możliwości korzystania z tzw. alternatywnych form głosowania tj. głosowania przez pełnomocnika (art. 54 § 1 Kodeksu wyborczego) i głosowania korespondencyjnego (art. 61a § 1 Kodeksu wyborczego).

ści (o czym powyżej), po drugie zaś z różnej metodologii prowadzonych badań. Ostatnie pełne dane dotyczące liczby osób z niepełnosprawnościami w Polsce pochodzą z Narodowego Spisu Powszechnego przeprowadzonego w roku 2002. Według Spisu w Polsce żyło blisko 5,5 miliona osób niepełnosprawnych, co stanowiło 14,3% ludności. Spośród tej grupy ok. 4,5 miliona osób posiadało prawne potwierdzenie faktu niepełnosprawności, z czego 4,3 miliona to osoby w wieku 15 lat i więcej. Według wyników kwartalnego reprezentacyjnego Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) prowadzonego przez GUS, liczba tych ostatnich od tego czasu systematycznie spada i w 2011 roku wynosiła około 3,4 mln osób. Oznacza to, że 10,6% ludności w wieku 15 lat i więcej posiada prawne orzeczenie niepełnosprawności. W 2011 roku liczba osób niepełnosprawnych prawnie w wieku produkcyjnym (18-59/64) wynosiła około 2,0 mln, co stanowiło 8,4% ludności w tym wieku. Liczba ta teoretycznie odpowiada liczbie osób uprawnionych do głosowania, które z uwagi na niezawinione przeszkody mogą mieć trudności w realizacji prawa wyborczego. Warto jednak zauważyć, że z danych Eurostatu wynika, iż pod koniec 2009 r. w Polsce ponad 20% ankietowanych deklarowało poważne lub mniej poważne ograniczenia w zdolności wykonywania niektórych czynności życiowych, a liczba ta rośnie gwałtownie po ukończeniu 50 roku życia. Według kryteriów unijnych wśród pięćdziesięciolatek co trzecia osoba została zaliczona do grupy osób niepełnosprawnych, a wśród osób powyżej 70 roku życia liczba ta wynosi $2/3^5$ populacji.

Z punktu widzenia procedur wyborczych, szczególnie istotna wydaje się być grupa wyborców z takim rodzajem niesprawności, który w sposób rzeczywisty utrudnia im lub uniemożliwia udział w wyborach. Do przyczyn takich należeć mogą schorzenia i dysfunkcje narządów ruchu (46,1% osób z niepełnosprawnością) oraz wzroku (29,5%), a także uszkodzenia i choroby narządu słuchu (13,9%). Relatywnie rzadziej przyczynę taką stanowić będą schorzenia układu krążenia (48,5%), schorzenia neurologiczne (29%), choroby psychiczne (7,9%) i upośledzenie umysłowe (2,5%)⁶.

Jeśli chodzi natomiast o liczebność grupy wyborców w podeszłym wieku to zgodnie z danymi opublikowanymi w Roczniku Demograficznym 2011 wydanym

⁵ Za: Stan Zdrowia Ludności Polski w 2009 r. (GUS 2011), http://www.stat.gov.pl/gus/5840_658_PLK_HTML.htm.

⁶ Dane za: Informacja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych w 2010 roku na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. *Karta Praw Osób Niepełnosprawnych*, <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/dane-statystyczne/karta-praw-osob-niepelnosprawnych/>



przez Główny Urząd Statystyczny⁷, przedstawia się ona następująco. Na dzień 31 grudnia 2010 r. w Polsce zamieszkiwało niemal dwa i pół miliona (dokładnie 2.472.267) osób powyżej 75 roku życia. Po włączeniu do grupy wyborców starszych wszystkich osób w wieku emerytalnym (65 lat i więcej) liczba ta rośnie do ponad pięciu milionów obywateli (5.184.564 osoby). Niezwykle interesujące z punktu widzenia ewentualnych dalszych reform prawa wyborczego wydają się być jednak prognozy demograficzne na kolejne lata.

Zgodnie z przewidywaniami Głównego Urzędu Statystycznego w roku 2015 w Polsce zamieszkiwać będzie niemal sześć milionów obywateli powyżej 65 roku życia (5.929.000), przy spadku ogólnej liczby populacji do 38.016.000 obywateli. W kolejnych latach liczba wyborców w podeszłym wieku będzie sukcesywnie rosnąć i wyniesie odpowiednio 6.954.000 obywateli w roku 2020 (przy 37.830.000 ogółu populacji), 7.844.000 obywateli w roku 2025 (przy 37.438.000 ogółu populacji), 8.195.000 obywateli w roku 2030 (przy 36.796.000 ogółu populacji) aż do 8.358.000 obywateli w roku 2035 (przy spadku liczebności populacji do 35.993.000). Ten znaczący wzrost odsetka osób w podeszłym wieku w stosunku do ogółu populacji jest niewątpliwie istotnym czynnikiem determinującym obecne i przyszłe rozwiązania polskiego prawa wyborczego.

2. STANDARDY GWARANCJI UDZIAŁU W WYBORACH OSÓB Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI I OSÓB STARSZYCH WYNIKAJĄCE Z KONSTYTUCJI RP ORAZ AKTÓW PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

Zarówno grupa wyborców z niepełnosprawnością, jak i grupa wyborców w podeszłym wieku w sposób szczególny narażona jest na wykluczenie z udziału w wyborach lub istotne ograniczenie przysługujących im praw wyborczych. Ma to związek przede wszystkim z obniżoną sprawnością fizyczną oraz barierami architektonicznymi i komunikacyjnymi stojącymi na drodze do oddania głosu w sposób tradycyjny – osobiście w lokalu wyborczym. Problemem jest także same wypełnienie karty do głosowania, co dotyczy przede wszystkim grupy wyborców niewidomych i słabowidzących. Jednocześnie, wyborcy z niepełnosprawnościami oraz wyborcy w podeszłym wieku, wskazują na brak dostępnych informacji lub brak wiedzy na temat źródeł takich informacji w zakresie dedykowanych im ułatwień

⁷ Rocznik demograficzny 2011 wydany przez Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2011, www.gus.gov.pl.

w procedurze głosowania, ale także podstawowych danych na temat miejsca i czasu głosowania, czy też programów poszczególnych partii i kandydatów.

Należy podkreślić, że art. 62 ust. 1 Konstytucji RP gwarantuje obywatelom czynne prawa wyborcze. Ustawa zasadnicza formułuje tym samym niezmiennie istotną zasadę powszechności wyborów. Wynika z niej wprost obowiązek państwa dla skonstruowania takiego mechanizmu wyborczego, aby każdy wyborca, który ma taki zamiar – mógł uczestniczyć w głosowaniu⁸. Konstrukcje prawa wyborczego oraz innych aktów powinny więc usunąć wszelkie ograniczenia jakie mogą napotkać wyborcy z niepełnosprawnością, by **skutecznie** włączać ich do życia politycznego Rzeczypospolitej.

Należy również podkreślić w tym kontekście wagę art. 2 Konstytucji RP, a także art. 32, z którego wynika obowiązek Państwa do wprowadzenia dodatkowych gwarancji, aby osoby niepełnosprawne mogły uczestniczyć w życiu publicznym na równi z pozostałymi obywatelami.

Obowiązkiem władz publicznych jest zatem takie zorganizowanie procesu wyborczego, aby zapewnić możliwość efektywnego korzystania z czynnego prawa wyborczego przez wszystkich obywateli. Każdy dorosły obywatel posiadający pełnię praw publicznych powinien mieć możliwość oddania głosu w wyborach. Zasada powszechności nabiera więc realnego charakteru wyłącznie wtedy, kiedy brak jest przeszkód faktycznych i prawnych do partycypacji w wyborach wszystkich uprawnionych do tego obywateli.

Problem realizacji czynnego prawa wyborczego przez wyborców z niepełnosprawnościami został dostrzeżony przez Sąd Najwyższy, który orzekając na skutek protestów wyborczych wniesionych po wyborach prezydenckich w roku 2000 uznał, że niezapewnienie realnej możliwości głosowania (na skutek barier architektonicznych w lokalu wyborczym) osobom niepełnosprawnym, które przybyły do lokalu wyborczego narusza zasadę powszechności wyborów⁹. Również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 lipca 2011 r.¹⁰ podkreślał, że prawo wyborcze powinno sprzyjać powszechnej partycypacji obywateli w życiu publicznym, która stanowi samoistną wartość konstytucyjną.

Występowanie organizacyjnych barier uniemożliwiających wyborcom oddanie głosu dowodzi, że system prawa wyborczego nie gwarantuje w wystarczający sposób wypełniania konstytucyjnej zasady powszechności wyborów. Dlatego też

⁸ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 37.

⁹ Postanowienie SN z dnia 25 października 2000 r., sygn. akt III SW 54/00.

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11.



systemy prawa wyborczego większości państw europejskich znają szereg rozwiązań, które stanowią gwarancje wypełniania zasady powszechności.

Po pierwsze, procedury takie obejmują zapewnienie wyborcom udogodnień i ułatwień w procedurze „tradycyjnego” głosowania, a więc osobiście w lokalu wyborczym. Dotyczy to zarówno przygotowania samego lokalu wyborczego jak i np. możliwości bezpłatnego dowozu do nich osób niepełnosprawnych. Od kilkudziesięciu lat poszczególne państwa wprowadzają również dodatkowe procedury, techniki nazywane w literaturze „alternatywnymi” (wobec głosowania w lokalu wyborczym) procedurami głosowania. Wymienia się wśród nich przede wszystkim głosowanie przez pełnomocnika, głosowanie korespondencyjne, głosowanie elektroniczne lub z wykorzystaniem tzw. mobilnej urny wyborczej.

W tym miejscu warto odnieść się do standardów ustanowionych w zakresie praw wyborczych osób z niepełnosprawnościami i osób starszych na gruncie prawa międzynarodowego. Prawo do korzystania, bez żadnej dyskryminacji, z czynnego i biernego prawa wyborczego przewiduje zarówno Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych¹¹ jak i Protokół nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹². W Art. 25 lit. b Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych wskazano, że „każdy obywatel ma prawo korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w rzetelnych wyborach”, a państwa mają obowiązek 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 też wadliwie skonstruowany system prawa wyborczego¹³, stanowi naruszenie praw człowieka sformułowanych w Pakcie¹⁴.

Europejska Komisja dla Demokracji przez Prawo (tzw. Komisja Wenecka) w *Kodeksie dobrych praktyk wyborczych*¹⁵ wskazuje natomiast na fundamentalne

¹¹ Art. 25 *Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych* sporządzonego w Nowym Jorku w dniu 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).

¹² Art. 3 Protokołu nr 1 do *Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* sporządzonego w Paryżu w dniu 20 marca 1952 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175).

¹³ W 2002 roku 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, że wybory takie nie mogą być uznane za zgodne z art. 25 Paktu. Więcej: P. Chybalski, *Prawa wyborców niepełnosprawnych*, Infos 2007, nr 12, s. 2.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ *Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych* przyjęty przez Komisję Wenecką Rady Europy na 52 Sesji, Wenecja, 18-19 października 2002 r., CDL-AD (2002) 23 rev.

znaczenie zasady powszechności wyborów dla rozwoju procesów demokratycznych. W swoich rekomendacjach Komisja stanowczo podkreśla, że procedury wyborcze muszą być proste, a wyborcy muszą mieć zawsze możliwość głosowania w lokalu wyborczym. Jednocześnie Komisja akceptuje alternatywne sposoby głosowania, w szczególności te dedykowane osobom przebywającym w szpitalu lub osobom o ograniczonej mobilności (a więc m.in. osobom starszym i niepełnosprawnym). Głosowanie korespondencyjne i głosowanie przez pełnomocnika jest dozwolone na gruncie Kodeksu, jednak tylko wtedy gdy podlega ścisłym przepisom dla zapobieżenia oszustwom. Komisja popiera też elektroniczne metody głosowania o ile są bezpieczne i wiarygodne. Ze wszystkich dostępnych form alternatywnych, w sposób wyraźny odradza się jedynie stosowania tzw. mobilnej urny wyborczej, jako rozwiązanie, któremu towarzyszy poważne ryzyko nieprawidłowości.

Jeśli natomiast chodzi o regulacje międzynarodowe, które w sposób bezpośredni odnoszą się do realizacji praw wyborczych przez osoby z niepełnosprawnościami, to należy tu przywołać art. 29 Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych, zgodnie z którym Państwa-Strony zobowiązane są zagwarantować osobom niepełnosprawnym prawa polityczne i możliwość korzystania z nich, na zasadzie równości z innymi osobami. W tym celu tryb głosowania oraz stosowane w związku z nim urządzenia i materiały muszą być odpowiednie, dostępne i łatwe do zrozumienia i użycia przez wyborców niepełnosprawnych. Ponadto osoby z niepełnosprawnościami, gdy to konieczne, powinny mieć możliwość skorzystania z pomocy w głosowaniu ze strony wybranej przez nie osoby.

Problematyka uczestnictwa osób z niepełnosprawnościami w życiu publicznym i politycznym została dostrzeżona także przez Radę Europy. W *Planie działań RE w celu promocji praw i pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w społeczeństwie: podnoszenie jakości życia osób niepełnosprawnych 2006-2015*¹⁶, zawarto szczegółowe wytyczne odnoszące się do dostosowania procesu wyborczego do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. Postuluje się m.in. zapewnienie, by procedury i urządzenia służące do głosowania były odpowiednie i dostępne dla osób niepełnosprawnych, umożliwiając im korzystanie z demokratycznych praw oraz służenie pomocą w głosowaniu, gdy okaże się to konieczne. Osoby z niepełnosprawnościami powinny mieć także zapewnioną możliwość pomocy w gło-

¹⁶ 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.



waniu ze strony wybranej przez siebie osoby. Co istotne, Rada Europy podkreśla konieczność zapewnienia dostępności informacji wyborczych we wszystkich możliwych formatach, a także zachęca partie polityczne i inne organizacje społeczne do udostępniania swoich informacji oraz do organizacji swoich spotkań w sposób dostępny dla osób z niepełnosprawnościami.

Poprawienie dostępności systemu głosowania tak, aby ułatwić korzystanie z praw wyborczych obywatelom Unii Europejskiej jest także postulatem sformułowanym przez Komisję Europejską w *Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, i Komitetu Regionów „Europejska strategia w sprawie niepełnosprawności 2010-2020: Odnowione zobowiązanie do budowy Europy bez barier”*¹⁷.

Reasumując, w Konstytucji RP oraz w dokumentach międzynarodowych nie tylko uznaje się potrzebę respektowania praw osób starszych i niepełnosprawnych do udziału w życiu publicznym na równych zasadach z innymi obywatelami, ale także podkreśla się konieczność aktywnego działania Państwa na rzecz takiego ukształtowania procesu wyborczego, aby procedury i materiały wyborcze były dla nich w pełni dostępne.

3. EWOLUCJA GWARANCJI KORZYSTANIA Z CZYNNEGO PRAWA WYBORCZEGO PRZEZ OSOBY Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI I OSOBY STARSZE W POLSKIM PRAWIE WYBORCZYM

Prawo wyborcze PRL przez kilkadziesiąt lat przewidywało tylko jedną procedurę oddawania głosu – osobiste głosowanie w lokalu wyborczym. Adresowana była ona do wszystkich wyborców, bez względu na ich stan zdrowia i wiek. W obrębie tej procedury w ustawach wyborczych potwierdzono jedynie możliwość pomocy osobom niepełnosprawnym udzielanej w lokalu wyborczym przez inne osoby. Było to zresztą powtórzenie regulacji znanej już prawu wyborczemu w okresie międzywojennym – m.in. zawartej w Ordynacji wyborczej do Sejmu z 28 lipca 1922 roku (art. 73 ust. 2¹⁸). Nie przewidywano żadnych innych ułatwień.

¹⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Europejska strategia w sprawie niepełnosprawności 2010-2020: Odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier*, KOM(2010)636.

¹⁸ Art. 73 ust. 2 stanowił: „wyborcy, którzy z powodu ułomności cielesnej nie mogą wykonać czynności, w tym artykułowanych, mogą się posługiwać pomocą osoby swego zaufania”. Ustawa z dnia 28 lipca 1922 roku, Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz.U. Nr 66, poz. 590).

Problematyka wprowadzenia szerszych gwarancji zasady powszechności wyborów i zjawisko absencji wyborczej nie były w tym czasie szerzej badane czy nawet poruszane. Podkreślano wręcz, że (mimo braku dogodnych dla wszystkich obywateli procedur głosowania) zgodnie z oficjalnymi danymi frekwencji wyborczej, do urn udawało się każdorazowo blisko 99%¹⁹ uprawnionych obywateli.

Dziedzictwo to odcisnęło na długi czas pewne piętno na sposobie postrzegania nowych procedur głosowania przez wielu ekspertów i polityków. Nawet po 1989 roku, kiedy to odkryto pełną skalę fałszerstw wyników wyborów socjalistycznych, a rzeczywista frekwencja w wolnej już Polsce jest bardzo niska i wynosi średnio 40-50% (będąc najniższą wśród państw dawnego bloku wschodniego²⁰), ustawodawca przez dłuższy czas nie podjął rozbudowanych działań mających na celu zbadanie rzeczywistych gwarancji konstytucyjnej zasady powszechności wyborów.

Tymczasem od początku lat 90. Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) i Rzecznik Praw Obywatelskich – przywołując m.in. skargi zgłaszane przez wyborców – regularnie wskazywali potrzebę wprowadzenia ułatwień dla wyborców. Podkreślano, że skierowane powinny być one w pierwszej kolejności do osób niepełnosprawnych, które napotykają największe trudności w dotarciu do lokali wyborczych i samej procedurze głosowania. Formułowano przy tym różne konieczne rozwiązania, m.in. w swoim wystąpieniu z dnia 26 lipca 1993 roku, przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej prof. Andrzej Zoll apelował do zarządów gmin o zapewnienie wyborcom niepełnosprawnym transportu do lokali wyborczych. Rzecznik Praw Obywatelskich w swoich licznych wystąpieniach (przedstawiając skargi od obywateli) wskazywał m.in. na konieczność dostosowania lokali wyborczych do potrzeb osób niepełnosprawnych²¹.

Z czasem wyodrębniły się dwa komponenty postulatów zmian w prawie wyborczym mających realnie umożliwić udział w wyborach osobom niepełnosprawnym i w zaawansowanym wieku. Pierwszy komponent obejmował ułatwienia odnoszące się do procedury głosowania w lokalu wyborczym i obejmował m.in. postulaty wprowadzenia ustawowego obowiązku dostosowania takich lokali do potrzeb osób niepełnosprawnych, zapewnienia transportu, przekazywania infor-

¹⁹ W 1976 roku według oficjalnych danych w wyborach do Sejmu PRL wzięło udział 98,27% uprawnionych, a w wyborach, w 1980 roku udział wzięło 98,87%, A. Sadowski, *Wolne wybory. Analizy. Propozycje*, Wrocław 1985, s. 43.

²⁰ M. Cześniak, *Partycypacja wyborcza Polaków*, Warszawa 2009, s. 6.

²¹ Więcej: K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000, s. 277.



macji o tych udogodnieniach. Drugi komponent postulatów obejmował propozycję umożliwienia wyborcom niepełnosprawnym i w zaawansowanym wieku głosowania bez konieczności udawania się do lokalu wyborczego – a więc wprowadzenie tzw. alternatywnych procedur głosowania. W Polsce rzecznikiem wprowadzenia takich procedur, a konkretniej – instytucji pełnomocnika była od początku lat 90. PKW, która już w 1992 roku²² opracowała kompleksową propozycję nawiązującą do rozwiązania francuskiego i belgijskiego²³.

Niestety wystąpienia tych organów przez lata nie powodowały skutecznego podjęcia prac legislacyjnych. Postulaty trafiały na znaczny opór ze strony ustawodawcy i dużej części ekspertów przedstawiających liczne zastrzeżenia natury prawnej i politycznej (sic!). Wciąż uważano również, że techniczne bariery w dostępie do głosowania to problematyka marginalna, obejmująca faktycznie bardzo niewielką liczbę wyborców.

Pewne zmiany udało się wprowadzić dopiero w toku prac nad Ordynacją wyborczą do Sejmu RP i do Senatu RP w 2000 i 2001 roku²⁴. W art. 52 ust. 2 uchwalonej 12 kwietnia 2001 roku ordynacji wskazano, że „pomieszczenia przeznaczone na siedziby okręgowych i obwodowych komisji wyborczych powinny być łatwo dostępne do potrzeb osób niepełnosprawnych”. Obowiązek zapewnienia lokali wyborczych do potrzeb osób niepełnosprawnych spoczywa na wójcie (burmistrzu, prezydencie miasta). Warunki techniczne takich lokali wyborczych oraz ich liczbę regulowało rozporządzenie²⁵.

Wyborcy w obwodach głosowania utworzonych w szpitalach oraz w domach pomocy społecznej uzyskali również możliwość skorzystania z pomocniczej (przenośnej) urny wyborczej, z którą do wyborcy udawali się członkowie komisji wyborczych²⁶.

²² K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki, wyborów*, Łódź 2000, s. 271

²³ K. W. Czaplicki, wypowiedź w dyskusji, [w:] *Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy*, Warszawa 2006, s. 33.

²⁴ Szerzej: A. Sokala, *Komentarz do ustawy Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP z 12 kwietnia 2001 roku*, Toruń 2007, s. 26-27.

²⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31 lipca 2001 roku w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 81, poz. 888).

²⁶ Art. 62 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. z 2007 r. nr 190, poz. 1360).

Szereg postulowanych konstrukcji zostało jednak w toku prac odrzuconych²⁷ m.in. postulowana przez PKW²⁸ propozycja wprowadzenia instytucji pełnomocnika dla osób niepełnosprawnych i w zaawansowanym wieku.

Przyjęte rozwiązania, choć idące niewątpliwie w dobrym kierunku, wciąż należało uznać za zdecydowanie niewystarczające (wręcz fasadowe). Należy też podkreślić, że przyjęcie ich w ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu, nie oznaczało wprowadzenia ich do innych ustaw wyborczych – prawo wyborcze cechowało się bowiem ogromną niespójnością.

Od początku XXI wieku bardzo aktywnie do debaty na temat ułatwień dla wyborców włączyły się instytuty badawcze i organizacje społeczne. Zaczęto przeprowadzać kompleksowe badania opinii publicznej, które pozwoliły znacznie lepiej zdiagnozować problematykę absencji wyborczej w Polsce.

Cykliczne badania obywateli pozwoliły praktycznie oszacować grupę wyborców, którzy nie głosują z przyczyn organizacyjnych i technicznych²⁹ – różnego rodzaju bariery organizacyjne dotyczą blisko 30% badanych. Podobne wnioski wynikały z kolejnych badań przeprowadzanych w późniejszym czasie³⁰.

W kolejnych latach prace mające na celu wprowadzenie ułatwień w procedurze głosowania dla osób z niepełnosprawnościami i w zaawansowanym wieku skupiły się głównie na próbach wprowadzenia „alternatywnych” procedur głosowania. Podobnie jak w 2000 r. w czasie prac nad ordynacją wyborczą do Sejmu RP i do Senatu RP, tak i w 2003 r. przy okazji prac nad projektem ustawy o referendum ogólnokrajowym, instytucja pełnomocnika została odrzucona przez ustawodawcę.

Równolegle toczyły się prace nad wprowadzeniem do polskiego prawa wyborczego głosowania korespondencyjnego. Poważna próba miała miejsce w czasie prac nad ordynacją wyborczą do Parlamentu Europejskiego³¹ na przełomie 2003 i 2004 roku³². Warto zauważyć, że wówczas opracowany projekt przewidywał

²⁷ Więcej: Biuletyny nr 3372/III z prac Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ordynacji wyborczych do Sejmu i do Senatu oraz o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 listopada 2000 roku, a także nr 3382 z dnia 8 listopada oraz nr 3498 z dnia 30 listopada 2000.

²⁸ Propozycja PKW została opisana szerzej m.in. w: J. Zbieranek, *Projekt wprowadzenia w wyborach i referendum instytucji pełnomocnika*, [w:] *Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy*, Warszawa 2006.

²⁹ A. Cybulska, K. Pankowski, *Przyczyny absencji w wyborach parlamentarnych i prezydenckich. Komunikat z badań* (BS 189/2005), s. 5.

³⁰ K. Grot, A. Niżyńska, *Polacy o wyborach. Raport z badań*, Warszawa 2010, s. 4.

³¹ Druki sejmowe nr 1785, 1968, 2243.

³² Choć w ogólnych zarysach była omawiana m.in. w 2000 roku.



wprowadzenie głosowania korespondencyjnego dla wszystkich polskich wyborców – zarówno głosujących w kraju, jak i za granicą. Ostatecznie jednak głosowanie korespondencyjne nie znalazło się w uchwalonej 23 stycznia 2004 r. ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego.

Również kolejne, podejmowane w latach 2005-2007 liczne próby wprowadzenia alternatywnych procedur głosowania zakończyły się niepowodzeniem³³.

Szansą na wprowadzenie większego pakietu rozwiązań ułatwiających głosowanie wydawało się rozpoczęcie prac nad postulowanym od wielu lat przez doktrynę prawa konstytucyjnego Kodeksem wyborczym – aktem, który regulowałby wszystkie wybory odbywające się w Rzeczypospolitej. Na początku kwietnia 2008 przedstawiono do dyskusji założenia projektu kodeksu wyborczego. Zawierały one m.in. propozycje dwudniowego głosowania oraz głosowanie przez pełnomocnika dla osób w zaawansowanym wieku i osób niepełnosprawnych³⁴. Ponieważ prace przebiegały dość powoli, zapowiedziano „małą” nowelizację ordynacji wyborczych – w Komisji Ustawodawczej Sejmu RP pracowano nad nowelizacją m.in. ustawy Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego³⁵. Intencją posłów było wprowadzenie szeregu zmian (m.in. dwudniowe głosowanie, instytucja pełnomocnika dla osób niepełnosprawnych i w zaawansowanym wieku) tak, by umożliwić ich zastosowanie w wyborach do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2009 roku. 12 lutego 2009 roku ustawa została uchwalona i przesłana do podpisu Prezydenta RP, który skierował ją 5 marca do Trybunału Konstytucyjnego, formułując zarzuty o braku odpowiedniego *vacatio legis* oraz o pominięciu legislacyjnej³⁶. Trybunał nie zdążył wypowiedzieć się w tej sprawie do czerwca 2009 roku. Wybory przeprowadzone zostały na podstawie niezmienionej ustawy³⁷.

Dopiero 12 stycznia 2009 roku projekt Kodeksu wyborczego został skierowany do pierwszego czytania. Odbyło się ono 19 marca. Niedługo potem, 2 kwietnia

³³ Szerzej: J. Zbieranek, *Zmiany w systemie prawa wyborczego i finansowaniu partii politycznych w latach 2007-2009* [w:] *Demokracja w Polsce 2007-2009*, Warszawa, 2009, s. 186.

³⁴ Poselski projekt ustawy – Kodeks wyborczy (Druk sejmowy nr 1568).

³⁵ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego oraz ustawy o referendum ogólnokrajowym (Druk sejmowy 1391).

³⁶ *Nowela ordynacji wyborczej zaskarżona*, <http://www.rp.pl/artykul/266075,272194.html>, (1 lipca 2011 r.).

³⁷ We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, Prezydent RP nie sformułował zarzutu niekonstytucyjności instytucji głosowania przez pełnomocnika, choć w opisie przedstawiono ją negatywnie. Wyrok z dnia 28 października 2009 roku, sygn. KP 3/09.

2009 roku powołano komisję nadzwyczajną, która miała zająć się tym projektem³⁸.

Komisja Nadzwyczajna (KNOW) Sejmu RP pracująca nad kodeksem wyborczym zajęła się równolegle we wrześniu 2009 roku również kolejną „małą” nowelizacją – zmianą ustawy o wyborze Prezydenta RP oraz Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw³⁹. Celem tych działań było wprowadzenie nowych rozwiązań (w tym instytucji głosowania przez pełnomocnika dla osób niepełnosprawnych i w zaawansowanym wieku) w terminie umożliwiającym ich zastosowanie w wyborach samorządowych i prezydenckich w 2010 roku. Udało się zakończyć prace, a uchwaloną ustawę 9 grudnia 2009 roku podpisał Prezydent RP.

W tym czasie do łaski marszałkowskiej wpłynął niezmiernie istotny Projekt ustawy o dostosowaniu organizacji wyborów do potrzeb osób niepełnosprawnych⁴⁰. Projekt zawierał duży pakiet różnych rozwiązań mających na celu ułatwienie osobom niepełnosprawnym udziału w głosowaniu. Projekt w art. 2 zawierał definicję wyborcy niepełnosprawnego: wyborcą niepełnosprawnym jest osoba, posiadająca prawa wyborcze, która przez właściwy organ orzekający została zaliczona do osób o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, z uwzględnieniem art. 62 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Projekt ustawy przewidywał m.in. możliwość ustanowienia asystenta wyborczego w drodze pisemnego lub ustnego oświadczenia woli, złożonego członkowi obwodowej komisji wyborczej, a także zawierał listę uprawnień, jakie miałyby przysługiwać asystentowi wyborczemu (pobranie w imieniu wyborcy karty do głosowania, zaznaczenie według wskazania wyborcy kandydata na karcie do głosowania, wrzucenie karty do głosowania do urny).

³⁸ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 2009 r. w sprawie powołania i wyboru składu osobowego Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy – Kodeks wyborczy, poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o partiach politycznych, ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, [http://orka.sejm.gov.pl/opinie6.nsf/nazwa/1843_u/\\$file/1843_u.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie6.nsf/nazwa/1843_u/$file/1843_u.pdf).

³⁹ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Druk sejmowy 2376) został złożony 15 września 2009 roku.

⁴⁰ Projekt ustawy o dostosowaniu organizacji wyborów do potrzeb osób niepełnosprawnych (Druk sejmowy nr 2800).



Wyborca, który nie ustanowił swojego asystenta wyborczego, mógłby skorzystać z pomocy asystenta wyborczego przy obwodowej komisji wyborczej, wskazanego przez organizację, która zrzesza lub reprezentuje osoby niepełnosprawne w danym okręgu wyborczym. Asystent wyborczy przy obwodowej komisji wyborczej miałby pełnić dyżur w lokalu komisji przez cały czas pracy komisji.

Osoba niepełnosprawna miałaby prawo do korzystania z nieodpłatnych form uzyskiwania informacji o właściwym dla danego wyborcy okręgu wyborczym i obwodzie głosowania, siedzibach obwodowych komisji wyborczych, znajdujących się najbliżej miejsca zamieszkania wyborcy, w których można skorzystać z nakładek na karty wyborcze, w których pełni dyżur asystent wyborczy bądź który dostosowany jest do potrzeb osób niepełnosprawnych. Informowanie miało także dotyczyć kalendarza czynności wyborczych, zarejestrowanych kandydatów i listach wyborczych, możliwych formach głosowania, a także innych istotnych dla wyborcy danych. Informacje te powinny być przekazywane za pośrednictwem bezpłatnej infolinii. Dodatkowo wójt (burmistrz, prezydent miasta) miał być zobowiązany do przesłania wyborcy drukowanych materiałów informacyjnych.

Projekt ustawy przewidywał konieczność zapewnienia co najmniej 1/3 lokali wyborczych dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych na terenie każdej gminy (gdy teren gminy obejmuje więcej niż jeden okręg wyborczy, wskaźnik ten stosuje się odrębnie do lokali w każdym z okręgów wyborczych). Dodatkowo projekt listy lokali wyborczych miał być przekazywany do zaopiniowania organizacjom zrzeszającym bądź reprezentującym osoby niepełnosprawne mieszkające na terenie danej gminy.

Kolejne ułatwienie przewidziane w dokumencie dotyczyły głosowania przy użyciu nakładek na karty do głosowania z opisem w alfabecie Braille'a. W każdym okręgu wyborczym wskazywana miała być jedna obwodowa komisja wyborcza, w którym można skorzystać z takich nakładek (nie mniej jednak niż jedna na terenie każdej gminy).

Projekt ustawy przewidywał także, aby wyborca niepełnosprawny na swoje żądanie w dniu wyborów miał mieć możliwość dopisania się do spisu wyborów w wybranym przez siebie obwodzie, który jest częścią okręgu wyborczego właściwego dla miejsca zamieszkania wyborcy i w którym może skorzystać z uprawnień przewidzianych w omawianym projekcie. Warunkiem takiego dopisania miało być przekazanie obwodowej komisji wyborczej zaświadczenia o nadanym numerze identyfikacyjnym. W ustawie przewidywano również wprowadzenie dla wyborców niepełnosprawnych procedury głosowania korespondencyjnego.

Pierwsze czytanie projektu ustawy (Druk sejmowy 2800) odbyło się 5 marca 2010 roku, a następnie skierowano go do dalszych prac w Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego⁴¹.

Tymczasem w wyborach prezydenckich i samorządowych 2010 roku (w wyniku „małej nowelizacji” ordynacji wyborczych) wyborcy niepełnosprawni i w zaawansowanym wieku mogli po raz pierwszy skorzystać z procedury głosowania przez pełnomocnika. W obu elekcjach przez pełnomocnika głosowało po kilkanaście tysięcy wyborców⁴².

Warto podkreślić, że wiedza wyborców o nowej procedurze była niewielka. Przed wyborami prezydenckimi w 2010 roku Instytut Spraw Publicznych przeprowadził badania opinii społecznej. Na kilka tygodni przed głosowaniem, jedynie 22% ankietowanych wiedziało, że osoby niepełnosprawne i w zaawansowanym wieku mogą głosować z wykorzystaniem instytucji pełnomocnika. Co ważne – najmniejszą wiedzę o nowej procedurze miały osoby starsze⁴³.

W toku dalszych prac nad Kodeksem wyborczym, podstawą rozważań nad instytucją pełnomocnika dla osób niepełnosprawnych i w zaawansowanym wieku była propozycja oparta na projekcie PKW. Uwzględniono prace nad „małymi nowelizacjami” oraz doświadczenia wynikające z pierwszego zastosowania instytucji w wyborach 2010 roku. Opracowano natomiast nowe przepisy prawne przewidujące wprowadzenie procedury głosowania korespondencyjnego (początkowo adresowane dla wszystkich wyborców przebywających poza granicami kraju). Propozycja została przedstawiona na posiedzeniu komisji w dniu 21 października 2010 roku⁴⁴ i była przedmiotem dalszych prac.

Ostatecznie w uchwalonym 5 stycznia 2011 roku Kodeksie wyborczym zdecydowano o wprowadzeniu możliwości głosowania przez pełnomocnika dla osób

⁴¹ Sprawozdanie stenograficzne z 62 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej 2 dnia 5 marca 2010 roku (trzeci dzień obrad).

⁴² W wyborach Prezydenta RP w pierwszej turze 6456, a w drugiej 11 613, w wyborach samorządowych ponad 19 tysięcy wyborców. Można przy tym przywołać doświadczenia z zastosowania po raz pierwszy alternatywnej procedury głosowania np. na Słowacji (głosowanie korespondencyjne – w 2006 roku głosowało niespełna 3 tysiące wyborców), czy w Estonii (przedstawiane wcześniej głosowanie elektroniczne).

⁴³ A. Niżyńska, *Raport z badań. Polacy wobec nadchodzących wyborów prezydenckich*, Warszawa 2010, s. 5.

⁴⁴ Więcej Biuletyn nr 4277/ VI KNOW z dnia 21 października 2010 roku. Propozycję procedury głosowania korespondencyjnego adresowaną do polskich wyborców przebywających poza granicami kraju przygotował Zespół Ekspertów Instytutu Spraw Publicznych i Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Łódzkiego pod kierownictwem prof. Krzysztofa Skotnickiego (CSW UŁ) w składzie: dr Anna Rakowska (CSW UŁ), dr Jarosław Zbieranek (ISP), mgr Marcin Rulka (CSW UŁ).



niepełnosprawnych i w zaawansowanym wieku, a także głosowania korespondencyjnego dla wyborców przebywających poza granicami kraju, rozszerzono również na wszystkie wybory konstrukcje znane z Ordynacji wyborczej do Sejmu RP i do Senatu RP z 2001 roku⁴⁵. Te rozwiązania nie były jednak z pewnością w pełni zadowalające i po uchwaleniu Kodeksu natychmiast podniesiono postulaty dalszych zmian i uzupełnień – w szczególności wprowadzenia pakietu ułatwień i udogodnień dla wyborców niepełnosprawnych⁴⁶.

Podjęto zawieszone prace nad propozycjami zawartymi w projekcie ustawy o dostosowaniu wyborów do potrzeb osób niepełnosprawnych (Druk 2800). Rozwiązania poddano dalszej analizie, a proponowane przepisy dostosowano (m.in. przejmując model instytucji głosowania korespondencyjnego) i przygotowano do włączenia w strukturę Kodeksu wyborczego. W toku prac część proponowanych w projekcie rozwiązań zmodyfikowano, z części natomiast zrezygnowano. W dniu 11 maja 2011 roku sejmowa komisja przyjęła nowy projektu ustawy zmieniającej Kodeks wyborczy⁴⁷. Ustawę uchwalono 27 maja 2011 roku, a 15 lipca podpisał ją Prezydent RP.

⁴⁵ Omawiając debatę i prace legislacyjne dotyczące alternatywnych procedur głosowania, które poprzedzały uchwalenie Kodeksu wyborczego, konieczne jest przedstawienie propozycji głosowania elektronicznego. Była ona w pewnym okresie czasu bardzo mocno wspierana przez część polityków i ekspertów, co mogło mieć wpływ na przebieg (opóźnienie) prac nad innymi procedurami. Należy zauważyć, że w porównaniu do innych państw Unii Europejskiej w Polsce prowadzono stosunkowo niewiele prac badawczych poświęconych problematyce technik głosowania elektronicznego. Kilka prób miało raczej charakter wydarzeń medialnych i dotyczyło w szczególności zastosowania elektronicznych maszyn do głosowania, Głosowanie przez Internet w Polsce było bowiem jak na razie jedynie hasłem – nie przeprowadzono, jak np. w Wielkiej Brytanii, rozbudowanych badań i pilotaży poświęconych realnym możliwościom zastosowania tego rozwiązania w polskich warunkach, wymaganiom technologicznym (w szczególności zabezpieczeniu) i, co ważne – analizy kosztów. Poziom rozwoju elektronicznej administracji w Polsce nie daje podstaw dla tak ambitnych projektów. Tocząca się intensywnie debata stała się jednak impulsem dla rozpoczęcia przez państwo poważnych, kompleksowych badań nad e-votingiem. Problematyką tą zajęły się w 2008 roku instytucje państwowe – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (gdzie powołano specjalny zespół tematyczny) oraz Państwowa Komisja Wyborcza. Z czasem prace zawieszono – wskazując na duże problemy techniczne i organizacyjne nowej procedury. Nie przygotowano żadnego projektu ustawy, a debata na temat głosowania elektronicznego (internetowego) zamarła.

⁴⁶ M.in. J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Przyjęte rozwiązania ułatwią głosowanie*, Dziennik Gazeta Prawna z dnia 29 grudnia 2010, J. Zbieranek, *Ujednolicenie i stabilizacja prawa wyborczego*, Dziennik Gazeta Prawna z dnia 28 grudnia 2010.

⁴⁷ Sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego o poselskim projekcie ustawy o dostosowaniu organizacji wyborów do potrzeb osób niepełnosprawnych, (Druk nr 4181).

II. GWARANCJE KORZYSTANIA Z CZYNNEGO PRAWA WYBORCZEGO PRZEZ OSOBY Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI I OSOBY STARSZE – REGULACJA

1. KODEKS WYBORCZY I ROZPORZĄDZENIA

W wyniku przedstawionych w poprzednim rozdziale prac legislacyjnych, w wyborach parlamentarnych w roku 2011 osoby z niepełnosprawnościami oraz osoby w zaawansowanym wieku mogły skorzystać z mechanizmów Kodeksu wyborczego, które mają na celu ułatwienie im udziału w głosowaniu. Do Kodeksu inkorporowano niektóre regulacje, które funkcjonowały już w ordynacjach wyborczych tj. możliwość dopisania się do spisu wyborców w wybranym obwodzie głosowania lub obowiązek dostosowania lokali wyborczych do potrzeb osób niepełnosprawnych. Przede wszystkim wprowadzono jednak możliwość głosowania korespondencyjnego, głosowania przy pomocy nakładki w alfabecie Braille’a, czy znanego z lat ubiegłych – głosowania przez pełnomocnika.

W Kodeksie wyborczym, jak wspomniano w poprzednim rozdziale, została zawarta definicja ustawowa wyborcy niepełnosprawnego. Zgodnie z art. 5 pkt 11 Kodeksu, za wyborcę niepełnosprawnego uważa się wyborcę o „ograniczonej zdolności psychicznej, fizycznej, umysłowej, lub w zakresie zmysłów, która utrudnia mu wzięcie udziału w wyborach”. Warto podkreślić, że tylko w przypadku alternatywnych procedur głosowania (głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika), które są kierowane do ściśle wskazanej, ograniczonej grupy wyborców, ustawodawca wymaga urzędowego orzeczenia o stopniu niepełnosprawności. Pozostałe udogodnienia są kierowane do wszystkich osób, które mieszczą się w powyższej, dość szerokiej definicji. Wydaje się, że ustawodawca stosując taką konstrukcję świadomie dążył do maksymalnego upowszechnienia nowych procedur poprzez adresowanie ich do szerokiego grona wyborców, wykraczając poza system orzekania o niepełnosprawności⁴⁸.

⁴⁸ Z tego powodu krytyka definicji wyborcy niepełnosprawnego zawartej w Kodeksie wyborczym przez część doktryny prawnej a także postulaty zmiany i oparcia definicji wyłącznie na fakcie posiadania orzeczenia o niepełnosprawności lub równorzędnego, wydaje się nieuzasadniona. Patrz: M. Florczak-Wątor, *Status prawny wyborcy niepełnosprawnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 3 (7), 2011, s. 109 i następne.

a) Procedury głosowania

W Kodeksie wyborczym, instytucja pełnomocnika została zawarta w Rozdziale 7⁴⁹ obejmującym art. 54 – 61. Zgodnie z regulacją, z możliwości ustanawiania pełnomocnika mogą skorzystać wyborcy niepełnosprawni z orzeczoną przez właściwy organ niepełnosprawnością w stopniu znacznym, bądź umiarkowanym w rozumieniu ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Kwestia precyzyjnego i trafnego określenia formalnych wymogów, jakie powinni spełniać wyborcy niepełnosprawni była przedmiotem dłuższych rozważań w toku prac komisji. Zasięgano m.in. opinii właściwych urzędów⁵⁰. Dyskusje wokół tego zagadnienia trwały również po uchwaleniu Kodeksu w styczniu 2011 roku, bowiem w regulującym je art. 54 wprowadzono zmiany ustawą zmieniającą Kodeks wyborczy z dnia 27 maja 2011 roku.

Kontrowersji nie budził natomiast przepis umożliwiający głosowanie przez pełnomocnika wyborcom, którzy najpóźniej w dniu głosowania ukończyli 75. rok życia.

Zgodnie z art. 55 k.w. pełnomocnikiem może zostać każda osoba wpisana do rejestru wyborczego w tej samej gminie, co wyborca udzielający pełnomocnictwa lub osoba posiadająca zaświadczenie o prawie do głosowania. Nie mogą być pełnomocnikami osoby wchodzące w skład właściwej dla tych wyborów komisji wyborczej, mężowie zaufania zgłaszani przez komitety wyborcze, a także kandydaci. Ograniczenie takie należy uznać za w pełni uzasadnione z uwagi na zasadę uczciwości wyborów.

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 przypadku pełnomocnik może przyjąć pełnomocnictwo od dwóch wyborców – jeśli jeden z wyborców należy do wymienionej grupy.

Warto w tym miejscu podkreślić, że te dość restrykcyjne ograniczenia korespondują z rozwiązaniami stosowanymi w innych państwach europejskich, a także rekomendacjami wobec instytucji pełnomocnika, jakie formułowała Rada Europy. W Kodeksie Dobrych Praktyk podkreślano bowiem: „głosowanie przez pełnomocnika dozwolone jest tylko wtedy, jeśli podlega ścisłym przepisom (...). Liczba pełnomocnictw posiadanych przez jednego wyborcę musi być ograniczona”⁵¹.

⁴⁹ Szerzej: J. Zbieranek, *Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika* [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks Wyborczy. Wstępna ocena*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011.

⁵⁰ Więcej Biuletyn KNOW nr 3372/IV z dnia 10 lutego 2010 roku i następne.

⁵¹ Code of good practices in electoral matters. Guidelines and explanatory report. s. 23.



Zgodnie z art. 56 k.w., wyborca, który spełnia ustawowe przesłanki i pragnie ustanowić swojego pełnomocnika, zgłasza wniosek o sporządzenie aktu pełnomocnictwa do właściwego urzędu gminy. Wniosek powinien zawierać dane dotyczące wyborcy oraz osoby, której wyborca chce udzielić pełnomocnictwa. Dane te obejmują: nazwisko, imię (imiona) wyborcy, imię ojca, datę urodzenia, numer PESEL, adres zamieszkania wyborcy, jak i osoby która ma być pełnomocnikiem. Bardzo ważne jest również wyraźne oznaczenie wyborów, których pełnomocnictwo ma dotyczyć.

Do wniosku powinny zostać załączone (art. 56 § 3 k.w.): kopia aktualnego orzeczenia organu orzekającego o ustaleniu stopnia niepełnosprawności wyborcy udzielającego pełnomocnictwa, pisemna zgoda osoby mającej przyjąć pełnomocnictwo, a także kopia zaświadczenia o prawie głosowania osoby mającej być pełnomocnikiem.

Wniosek o sporządzenie aktu pełnomocnictwa powinien zostać zgłoszony nie później niż w dziesiątym dniu przed dniem wyborów.

Pełnomocnictwa udziela się przed wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta), bądź innym urzędnikiem gminy upoważnionym do tego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), co do zasady w miejscu zamieszkania wyborcy udzielającego pełnomocnictwa. To bardzo ważne postanowienie, znacząco ułatwiające procedurę udzielania pełnomocnictwa. Dodatkowo, na podstawie art. 56 § 6. k.w., dopuszcza się, na wniosek wyborcy, udzielenie pełnomocnictwa w innym, dogodnym dla niego miejscu na terenie gminy.

Po sprawdzeniu na podstawie dostępnych urzędowo dokumentów, danych zawartych we wniosku, urzędnik sporządza akt pełnomocnictwa w trzech egzemplarzach. Po jednym egzemplarzu otrzymuje wyborca ustanawiający pełnomocnictwo i pełnomocnik, natomiast trzeci egzemplarz pełnomocnictwa zostaje złożony w urzędzie gminy (art. 56 § 4 k.w.). Fakt udzielenia pełnomocnictwa odnotowuje się w wykazie sporządzanych aktów pełnomocnictwa prowadzonym w urzędzie gminy (art. 56 § 7 k.w.).

W przypadku, gdy wniosek o sporządzenie aktu pełnomocnictwa nie spełnia wszystkich wymaganych warunków, wójt (burmistrz, prezydent miasta) nakazuje uzupełnienie braków we wniosku w terminie trzech dni od jego otrzymania (art. 57 k.w.). Jeżeli osoba mająca udzielić pełnomocnictwa tego nie uczyni, odmawia się sporządzenia aktu pełnomocnictwa. Odmowa wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wraz z uzasadnieniem jest dostarczana niezwłocznie wnioskodawcy. Ustawa z 27 maja 2011 roku zmieniająca Kodeks wyborczy dodała również

wskazanie, że w takiej sytuacji odmowa powinna być stosowana również w przypadku (wcześniejszego) zgłoszenia przez wyborcę niepełnosprawnego zamiaru głosowania korespondencyjnego.

Przewiduje się (art. 61 k.w.), że wzór wniosku, zgody na przyjęcie pełnomocnictwa, wzór aktu pełnomocnictwa, a także szczegółowy tryb postępowania przy sporządzaniu pełnomocnictwa, zostanie określony, po zasięgnięciu opinii PKW, w drodze rozporządzenia, przez właściwego ministra do spraw administracji. Dotyczy to również wzoru i sposobu prowadzenia oraz aktualizacji wykazu sporządzonych aktów pełnomocnictwa⁵².

Wszystkie czynności związane ze sporządzeniem aktu pełnomocnictwa do głosowania są zadaniami zleconymi gminie i przez to wolnymi od opłat (art. 60 k.w.). W tym samym artykule, ustawodawca wyraźnie stwierdził, że pełnomocnik nie może pobierać, od udzielającego pełnomocnictwa do głosowania, żadnych opłat za głosowanie w jego imieniu, a także że zakazane jest udzielanie pełnomocnictwa do głosowania w zamian za jakąkolwiek korzyść majątkową lub osobistą. Postanowienia te korespondują z przepisami karnymi. Przepis art. 511 stanowi bowiem, że „kto pobiera od udzielającego pełnomocnictwa do głosowania opłatę za głosowanie w jego imieniu – podlega karze grzywny”, natomiast art. 512 „kto udziela pełnomocnictwa do głosowania w zamian za jakąkolwiek korzyść majątkową lub osobistą – podlega karze aresztu albo grzywny”.

Przepis zawarty w art. 58 k.w. stanowi, że pełnomocnictwo może być cofnięte poprzez złożenie (przekazanie) wójtowi oświadczenia osoby, która je udzieliła, najpóźniej dwa dni przed dniem wyborów, lub poprzez doręczenie takiego oświadczenia właściwej obwodowej komisji wyborczej w dniu wyborów.

Zgodnie z art. 58 § 2 k.w., z mocy prawa, pełnomocnictwo wygasa w przypadku śmierci lub utraty prawa wybierania przez udzielającego pełnomocnictwo bądź pełnomocnika, a także jeżeli wcześniej osoba udzielająca pełnomocnictwa głosowała osobiście.

Stosownie do treści 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 pełnomoc-

⁵² Kwestie te reguluje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 lipca 2011 r. w sprawie sporządzenia aktu pełnomocnictwa do głosowania w wyborach: do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (Dz.U. Nr. 157, poz. 936).



nictwa. W spisie wyborców imię i nazwisko pełnomocnika wyborczego umieszcza się w rubryce – uwagi, w pozycji odpowiadającej nazwisku osoby udzielającej pełnomocnictwa. Pełnomocnik głosujący w imieniu wyborcy podlega w pozostałych sprawach tym samym zasadom głosowania w lokalu wyborczym, co inni wyborcy.

Warto podkreślić, że w wyborach 2011 roku wyborca miał możliwość sprawdzenia, czy pełnomocnik wziął udział w głosowaniu. Pełnomocnik mógł bowiem zwrócić się do obwodowej komisji wyborczej o wydanie zaświadczenia o udziale w głosowaniu. Zaświadczenie takie podpisuje przewodniczący komisji, bądź jego zastępca⁵³.

Konstrukcję prawną instytucji pełnomocnika zawartą w kodeksie wyborczym należy ocenić pozytywnie. Pojawiają się głosy wskazujące na duży formalizm tej procedury. Warto jednak pamiętać, że instytucja ta została wprowadzona jako wyraz kompromisu. Bez wątpienia jest to procedura głosowania konieczna do realizacji zasady powszechności wyborów, ułatwiająca jej adresatom – osobom niepełnosprawnym i w zaawansowanym wieku udział w życiu publicznym. Jednak duża krytyka⁵⁴ i dylematy natury konstytucyjnej sprawiły, że była ona wprowadzana z wieloma ograniczeniami i obudowana licznymi mechanizmami warunkującymi korzystanie z niej (ograniczona grupa wyborców, którzy mogą korzystać z procedury, stosowany tryb urzędowego potwierdzenia udzielenia pełnomocnictwa, ograniczona liczba pełnomocnictw).

Jak już zostało przedstawione we wcześniejszej części raportu – mechanizm głosowania korespondencyjnego został opracowany i przyjęty w Kodeksie wyborczym z dnia 5 stycznia 2011 roku – obejmując obywateli przebywających poza granicami kraju (w tym oczywiście osoby niepełnosprawne i w zaawansowanym wieku). Głosowanie korespondencyjne w obwodach utworzonych poza granicami kraju znalazło się w rozdziale 8 (art. 62 – 68 k.w.).

Artykuł 62 k.w. odsyła do art. 35 § 1 k.w., wskazując krąg wyborców uprawnionych do głosowania korespondencyjnego poza granicami kraju. W kolejnych przepisach regulowane są techniczne kwestie związane z procedurą. Zgodnie z art. 63 k.w. zamiar głosowania korespondencyjnego powinien być zgłoszony

⁵³ Kwestie te reguluje Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 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 do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 9 października 2011 r.*

⁵⁴ Por. A. Rakowska, *Głosowanie przez pełnomocnika (uwagi krytyczne)*, „Studia wyborcze” Tom IV 2007, Łódź 2007.

konsulowi do 15 dnia przed dniem wyborów. Można to zrobić ustnie, pisemnie, telegraficznie, poprzez telefaks lub w formie elektronicznej. Takie zgłoszenie powinno zawierać nazwisko i imię (imiona) wyborcy, imię ojca, datę urodzenia, numer ewidencyjny PESEL, oznaczenie miejsca pobytu wyborcy za granicą, numer ważnego polskiego paszportu, a także miejsce i datę jego wydania, miejsce wpisania wyborcy do rejestru wyborców (w przypadku obywateli polskich czasowo przebywających za granicą), a także oznaczenie adresu, na który ma być wysłany pakiet wyborczy. Na podstawie tego zgłoszenia, wyborca zostaje wpisany przez konsula do spisu wyborców właściwego dla obwodowej komisji wyborczej poza granicami kraju.

Przepis art. 65 stanowi, że nie później niż do 10 dnia przed dniem wyborów, wyborca otrzymuje od konsula pakiet wyborczy, który zawiera zaadresowana kopertę zwrotną, kartę (lub karty) do głosowania, kopertę na kartę (lub karty) do głosowania, oraz instrukcję głosowania. Warto dodać, że wyborca otrzymuje również oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania, które podpisuje. Konstrukcja ta ma wzmocnić wypełnianie zasady tajności i bezpośredniości głosowania.

Dalszy tryb postępowania wyborcy głosującego korespondencyjnie określa art. 66 k.w. Koperta na kartę do głosowania jest oznaczana słowami „koperta na kartę do głosowania”, a koperta zwrotna powinna być zaadresowana do właściwego konsula. Wyborca, który głosuje korespondencyjnie wypełnia kartę, wkłada ją do koperty na kartę do głosowania, którą zakleja, po czym kopertę oraz podpisane oświadczenie wkłada do koperty zwrotnej i przesyła ją na adres właściwego konsula. Warto podkreślić, że to wyborca na podstawie własnego rozeznania i preferencji, wybiera sposób przesłania koperty zwrotnej: może uczynić to z pomocą poczty, firmy kurierskiej. Wyborca partycypuje w koszcie procedury głosowania korespondencyjnego, przesyła bowiem kopertę zwrotną na swój koszt.

Koperty zwrotne, które otrzymuje konsul zgodnie z art. 66 § 2 k.w. przekazywane są do właściwej obwodowej komisji wyborczej – do czasu zakończenia głosowania.

Koperty zwrotne, które trafią do konsula po upływie terminu oraz pakiety wyborcze, które nie zostały dostarczone wyborcom na wskazany przez niego adres, pozostają w depozycie konsula do czasu stwierdzenia ważności wyborów przez Sąd Najwyższy.

Należy podkreślić również możliwość dostarczenia przez wyborcę przesyłki osobiście do lokalu wyborczego (art. 66b k.w.).



W toku prac legislacyjnych Sejmu RP VI kadencji, procedurę głosowania korespondencyjnego (i inne ułatwienia) przewidziano także w projekcie ustawy o dostosowaniu organizacji wyborów do potrzeb osób niepełnosprawnych, który był złożony do łaski marszałkowskiej 3 grudnia 2009 roku⁵⁵. Propozycje zawarte w projekcie spotkały się jednak z negatywną oceną ekspertów, wskazujących na konieczność zmian i modyfikacji, co spowodowało faktyczne zawieszenie prac nad tym projektem na wiele miesięcy⁵⁶.

Po uchwaleniu Kodeksu wyborczego, w styczniu 2011 roku, podjęto zawieszono prace. Propozycja głosowania korespondencyjnego przez osoby z niepełnosprawnościami (w kraju) przewidziana w projekcie ustawy o dostosowaniu organizacji wyborów do potrzeb osób niepełnosprawnych (druk 2800), została zmieniona, wzorując się – w zasadzie – na przyjętym rozwiązaniu głosowania korespondencyjnego przez polskich obywateli przebywających poza granicami kraju.

Tym samym zmiana Kodeksu wyborczego na mocy ustawy z dnia 27 maja 2011 roku⁵⁷, wprowadziła możliwość głosowania korespondencyjnego przez wyborców niepełnosprawnych. Tryb ten uregulowany jest w rozdziale 7b k.w. Do głosowania korespondencyjnego uprawnione są osoby 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.

Zgodnie z art. 61b k.w. do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego będzie przeznaczona co najmniej jedna komisja na terenie gminy. Procedury są w zasadzie wzorowane na rozwiązaniach przewidzianych dla głosowania korespondencyjnego w obwodach utworzonych poza granicami kraju. Wymienić można jednak kilka istotnych różnic. Zamiar głosowania korespondencyjnego – zgodnie z art. 61 c § 1 k.w. – powinien być zgłoszony wójtowi przez wyborcę niepełnosprawnego do 21 dnia przed dniem wyborów (15 dni dla wyborców głosujących poza granicami kraju). Zgłoszenia będzie można dokonać ustnie, pisemnie, telefaksem lub w formie elektronicznej. Powinno ono zawierać nazwisko i imię (imiona), imię ojca, datę urodzenia, numer ewidencyjny PESEL wyborcy niepełnosprawnego, oświadczenie o wpisaniu wyborcy do rejestru wyborców w danej gminie, oznaczenie wyborów, których dotyczy zgłoszenie oraz wskazanie adresu

⁵⁵ Poselski projekt ustawy o dostosowaniu organizacji wyborów do potrzeb osób niepełnosprawnych (druk nr 2800).

⁵⁶ Pierwsze czytanie projektu odbyło się dopiero w dniu 5 marca 2010 roku.

⁵⁷ Ustawa z dnia 27 maja 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 147, poz. 881).

stałego zamieszkania, na który powinien zostać wysłany pakiet. Do zgłoszenia powinna być dołączona kopia aktualnego orzeczenia właściwego organu orzekającego o ustaleniu stopnia niepełnosprawności. W zgłoszeniu wyborca będzie mógł zażądać przesłania mu (wraz z pakietem wyborczym) nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille’a, zgodnie z art. 61c § 4 k.w. Nie później niż 7 dni przed terminem wyborów (10 dni w przypadku głosowania poza granicami kraju), 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.

Tryb przesłania przesyłki wyborczej określa art. 61f. Będzie to czynił, upoważniony pracownik gminy, przewidziana jest również możliwość przesyłania przesyłki za pomocą operatora publicznego (przepisy Kodeksu wyborczego odsyłają do ustawy – Prawo pocztowe). Zgodnie z art. 61f § 4, pakiet wyborczy doręcza się wyłącznie do rąk własnych wyborcy niepełnosprawnego, po okazaniu dokumentu potwierdzającego tożsamość i pisemnym potwierdzeniu odbioru. Warto zauważyć, że te kryteria i wymogi mogą być egzekwowane na terytorium RP, nie ma ich w odniesieniu do głosowania korespondencyjnego w obwodach utworzonych poza granicami kraju.

Czynności jakie musi dokonać głosujący wyborca są analogiczne do trybu głosowania w obwodach utworzonych poza granicami kraju. Natomiast przesyłka koperty zwrotnej na adres właściwej obwodowej komisji wyborczej jest realizowana z pomocą operatora – Poczty Polskiej, a wyborca nie wnosi żadnej opłaty. Istnieje również możliwość osobistego dostarczenia przez wyborcę koperty zwrotnej do właściwej obwodowej komisji wyborczej (w której jest wpisany do spisu wyborców) w dniu wyborów, w godzinach głosowania.

Koperty na karty do głosowania wyjęte z kopert zwrotnych doręczonych do obwodowej komisji wyborczej w godzinach głosowania, są wrzucane do urny. Jeżeli jednak w kopercie zwrotnej brak jest podpisanego oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu, lub koperta na kartę do głosowania nie jest zaklejona, karty takiej nie bierze się pod uwagę.

Należy przypomnieć, że według Komisji Weneckiej działającej przy Radzie Europy głosowanie korespondencyjne może być stosowane, gdy usługi pocztowe są wolne od zamierzonej ingerencji oraz sprawnie funkcjonujące. Przy zachowaniu pewnych środków ostrożności, głosowanie korespondencyjne może być wprowa-



dziane, aby umożliwić udział w wyborach osobom przebywającym w szpitalach, aresztach, mieszkającym za granicą oraz osobom o ograniczonej mobilności. Wypada jednak pamiętać, że należy zrobić wszystko, aby uniknąć występowania oszustw oraz przymuszeń. Procedura ta może być stosowana na kilka dni przed wyborami⁵⁸.

Warto w tym miejscu przedstawić ocenę nowych, „alternatywnych” procedur głosowania jakiej dokonał Trybunał Konstytucyjny. Kilka tygodni po uchwaleniu Kodeksu wyborczego grupa posłów przygotowała i złożyła wniosek do Trybunału Konstytucyjnego⁵⁹. We wniosku, wobec szeregu instytucji Kodeksu, sformułowano zarzuty łamania zasad Konstytucji RP. Wśród zaskarżonych części tego aktu znalazły się również przepisy regulujące procedury głosowania przez pełnomocnika oraz głosowania korespondencyjnego.

Wnioskodawcy zawarli we wniosku szereg opinii, które występowały już w debacie nad wprowadzeniem tych procedur głosowania. Wobec procedury głosowania przez pełnomocnika sformułowano zarzut naruszenia zasady równości w znaczeniu formalnym, zarzut naruszenia zasady bezpośredniości (argumentując, że w jej skład wchodzi wymóg głosowania osobistego). Zdaniem wnioskodawców procedura ta jest również sprzyjająca oszustwom, przez co łamie standardy demokratycznego państwa prawa.

W swoim wyroku⁶⁰ Trybunał Konstytucyjny nie podzielił żadnego z wymienionych zarzutów podnoszonych przez wnioskodawców. Omawiając, wskazano, że „instytucja pełnomocnika do oddania głosu jest zgodna z zasadą bezpośredniości wyborów, która oznacza jednostopniowość aktu wyborczego i nie rodzi obowiązku głosowania osobistego”⁶¹. Trybunał stwierdził również, że „głosowanie przez pełnomocnika nie jest też sprzeczne z zasadą równości wyborów w sensie formalnym. Pełnomocnik oddaje bowiem głos w imieniu wyborcy, a nie w swoim. Nie dysponuje zatem dwoma głosami, ale jednym głosem własnym (jako wyborca) oraz jednym głosem realizowanym w imieniu innego wyborcy. W tym ostatnim wypadku, działając jako pełnomocnik, zobowiązany jest do głosowania zgodnie z wolą wyborcy – mocodawcy”⁶². Trybunał Konstytucyjny bardzo pozytywnie ocenił nową instytucję, wskazując że „głosowanie przez pełnomocnika jest jedną z al-

⁵⁸ Code of good practices in electoral matters. Guidelines and explanatory report, s. 23.

⁵⁹ Wniosek Grupy Posłów na Sejm VI kadencji z dnia 7 marca 2011 roku. http://www.trybunal.gov.pl/Rozprawy/2011/k_09_11/K_9_11_wns_2011_03_07.pdf

⁶⁰ Wyrok z dnia 20 lipca 2011 roku, K9/11.

⁶¹ <http://www.trybunal.gov.pl/index2.htm>

⁶² Ibidem.

ternatywnych form głosowania, a tym samym jest dodatkową gwarancją korzystania przez obywateli z czynnego prawa wyborczego”⁶³.

We wniosku sformułowano również szereg zarzutów wobec instytucji głosowania korespondencyjnego przeznaczonej dla Polaków przebywających poza granicami kraju (procedura głosowania korespondencyjnego dla wyborców niepełnosprawnych z uwagi na to, że została wprowadzona do Kodeksu dopiero w lipcu 2011 roku, a wniosek został złożony w marcu 2011 roku, nie podlegała ocenie). Wnioskodawcy zarzucali łamanie zasady tajności wyborów, naruszenie standardów rzetelności państwa demokratycznego oraz umożliwienie oddawania głosu przed dniem wyborów.

Również w tym przypadku Trybunał Konstytucyjny nie podzielił zdania wnioskodawców i uznał procedurę głosowania korespondencyjnego za zgodną z Konstytucją RP. Co więcej, ocenił ją również bardzo pozytywnie. Jak podkreślono procedura ta „(...) to również alternatywna forma głosowania realizująca zasadę powszechności wyborów. Umożliwia ona oddanie głosu wyborcom przebywającym za granicą, którym trudno dotrzeć do odległych od ich miejsca zamieszkania lub pobytu obwodowych komisji wyborczych. Głosowanie za pośrednictwem poczty dopuszczalne jest w takich państwach Unii jak Austria, Belgia, Dania, Estonia, Finlandia, Hiszpania, Irlandia, Litwa, Niemcy czy Wielka Brytania. Postulat wprowadzenia w Polsce tej formy głosowania od lat zgłaszali uczeni prawnicy i politolodzy, Rzecznik Praw Obywatelskich, Państwowa Komisja Wyborcza oraz organizacje pozarządowe”.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego zakończył wieloletnie spory doktryny prawa konstytucyjnego. Formułowane bardzo często (szczególnie w środowiskach akademickich) zarzuty o niekonstytucyjność nowych, alternatywnych procedur głosowania, nie znalazły potwierdzenia. Orzeczenie Trybunału stanowi bardzo ważny element demokratyzacji polskiego prawa wyborczego. Zostało bowiem wyraźnie podkreślone, że alternatywne procedury głosowania przyczyniają się do gwarantowania zasady powszechności wyborów.

Kodeks wyborczy wprowadził ważne rozwiązanie przewidujące możliwość oddania głosu z wykorzystaniem nakładek na karty do głosowania. Kwestia ułatwień dla osób niewidzących była przedmiotem ożywionej dyskusji w trakcie prac legislacyjnych Komisji Nadzwyczajnej ds. Ordynacji Wyborczych. Wnioskodawcy

⁶³ Ibidem.



wskazywali problemy osób niewidomych i niedowidzących w udziale w głosowaniu, w szczególności eksponując brak możliwości osobistego oddania głosu⁶⁴. Zgłaszana w projekcie Kodeksu wyborczego propozycja wprowadzenia kart do głosowania w alfabecie Braille'a ostatecznie nie spotkała się jednak z akceptacją posłów i nie znalazła się w Kodeksie uchwalonym 5 stycznia 2011 roku. Kwestia ułatwień w procedurach oddawania głosu dla osób niewidomych powróciła jednak w dalszych pracach Komisji i w następstwie ustawy zmieniającej Kodeks wyborczy z dnia 27 maja 2011 roku⁶⁵, skutecznie wprowadzono do ustawy instytucję nakładek wyborczych.

Zgodnie z regulacją – zamiar głosowania z pomocą nakładek wyborca powinien zgłosić do wójta na 14 dni przed dniem wyborów, wskazując właściwy dla wyborcy okręg wyborczy. Może to uczynić ustnie, pisemnie, telefonicznie, telefaksem lub w formie elektronicznej. Warto podkreślić, że możliwość użycia nakładki do głosowania jest przewidziana zarówno dla głosowania w lokalu wyborczym, jak i (co zostało przedstawione już wcześniej), oddając głos 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). W tym drugim przypadku nakładki są przysyłane wyborcy wraz z pakietem wyborczym. Wprowadzenie nakładek spowodowało zmiany w kształcie kart wyborczych. Kwestie szczegółowe tj. wzór kart do głosowania oraz nakładek na karty do głosowania uregulowały uchwały PKW⁶⁶.

Kodeks wyborczy powtórzył również (art. 44 k.w.) rozwiązanie umożliwiające stosowanie urny pomocniczej w obwodach głosowania w zakładach opieki zdro-

⁶⁴ Warto pamiętać, że wyborcy niewidomi zgłaszali m.in. zastrzeżenia odnośnie ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku, składając protesty wyborcze do Sądu Najwyższego. SN uznał je jednak za bezzasadne, choć wskazał, że sprawę "takiego zorganizowania głosowania, aby osoba niewidoma mogła samodzielnie oddać głos, można rozważać jedynie w płaszczyźnie postulatów wobec ustawodawcy". Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 sierpnia 2009 roku w sprawie wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 9 czerwca 2009 r. (sygn. III SW 48/09).

⁶⁵ Ustawa z dnia 27 maja 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 147, poz. 881).

⁶⁶ Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 sierpnia 2011 r. w sprawie sposobu drukowania kart do głosowania i sporządzania nakładek na karty do głosowania w alfabecie Braille'a oraz trybu ich przekazania obwodowym komisjom wyborczym w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 9 października 2011 r. Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 sierpnia 2011 r. w sprawie wzorów kart do głosowania oraz nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a, w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej dla obwodów głosowania utworzonych w kraju.

wotnej i domach pomocy społecznej. Z urną taką do wyborców, którzy wyrażą takie życzenie – udają się członkowie obwodowej komisji wyborczej (co najmniej dwie osoby zgłoszone przez różne komitety wyborcze).

b) Organizacyjne i techniczne kwestie związane z głosowaniem wyborców w lokalu wyborczym

Stosownie do przepisów Kodeksu wyborczego, głosowanie w wyborach przeprowadza się w stałych i odrębnych obwodach głosowania utworzonych na terenie gminy⁶⁷. Podziału gminy na stałe obwody głosowania, na wniosek wójta, dokonuje rada gminy w drodze uchwały, określając jednocześnie numery i granice obwodów głosowania, oraz siedziby obwodowych komisji wyborczych⁶⁸. Uchwałę rady gminy o utworzeniu obwodów głosowania ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz podaje do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty⁶⁹.

Spośród wszystkich lokali obwodowych komisji wyborczych na terenie gminy co najmniej 1/3 lokali powinna być dostosowana do potrzeb wyborców niepełnosprawnych⁷⁰. W okresie przejściowym, tj. do dnia 31 grudnia 2014 r. wójt zobowiązany jest zapewnić dostosowanie minimum 1/5 lokali⁷¹. Jest to istotna zmiana w stosunku do dotychczasowych regulacji, które przewidywały, że na każde 15.000 mieszkańców gminy powinien przypadać co najmniej jeden lokal wyborczy dostosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych i nie mniej niż jeden lokal w każdej gminie⁷². Nie ulega jednak wątpliwości, że docelowo, każdy budynek służący za lokal obwodowej komisji wyborczej powinien być łatwo dostępny dla wszystkich wyborców.

Nowym rozwiązaniem przewidzianym w Kodeksie wyborczym jest także możliwość zmiany dotychczasowej siedziby lokalu obwodowej komisji wyborczej, w tym lokalu dostosowanego do potrzeb osób niepełnosprawnych (np. w sytuacji,

⁶⁷ Art. 12 § 1 Kodeksu wyborczego. Wyjątek stanowią obwody głosowania dla obywateli polskich przebywających za granicą (art. 14 § 1 Kodeksu) oraz obwody głosowania dla wyborców przebywających na polskich statkach morskich (art. 15 § 1 Kodeksu).

⁶⁸ Art. 12 § 2 i 11 Kodeksu wyborczego.

⁶⁹ Art. 12 § 12 Kodeksu wyborczego.

⁷⁰ Art. 186 § 1 Kodeksu wyborczego.

⁷¹ Art. 15 a ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. *Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy* (Dz.U. Nr 21, poz. 113 ze zm.).

⁷² Zob. § 2 pkt 1 uchylonego rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2001 r. w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 81, poz. 888).



w której w sąsiedztwie dotychczasowego lokalu, znajduje się wyremontowany lub nowy obiekt lepiej odpowiadający na potrzeby osób z niepełnosprawnościami⁷³.

Propozycje zmian siedzib obwodowych komisji wyborczych, mogą być przedkładane wójtowi na piśmie, na co najmniej 55 dni przed dniem wyborów, przez wszystkich zainteresowanych. 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 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.

Ponadto wyborca niepełnosprawny ma możliwość dopisania się do spisu wyborców w wybranym przez siebie obwodzie głosowania (na obszarze gminy właściwej ze względu na miejsce jego stałego zamieszkania), w którym znajduje się lokal dostosowany do jego potrzeb. Warto zwrócić uwagę, że ustawodawca posłużył się w tym miejscu sformułowaniem „wyborca niepełnosprawny” nie wskazując na stopień niepełnosprawności w rozumieniu ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁷⁴. Tym samym, stosownie do treści art. 5 pkt 11 Kodeksu wyborczego, uprawnienie to dotyczy wszystkich wyborców o ograniczonej sprawności fizycznej, psychicznej, umysłowej lub w zakresie zmysłów, która utrudnia im wzięcie udziału w wyborach, bez konieczności legitymowania się orzeczeniem potwierdzającym niepełnosprawność.

Procedura dopisania do spisu wyborców w wybranym obwodzie głosowania jest sformalizowana. Wyborca niepełnosprawny powinien złożyć pisemny wniosek do właściwego urzędu gminy najpóźniej w 14 dniu przed dniem głosowania. We wniosku podaje się imię (imiona) i nazwisko wyborcy, imię ojca, datę urodzenia, numer ewidencyjny PESEL i adres zamieszkania. Konieczność osobistego stawienia się w urzędzie gminy oraz brak możliwości złożenia wniosku drogą elektroniczną czyni tę procedurę trudno dostępną dla wyborców o ograniczonych możliwościach poruszania się, a tym samym mało popularną.

W tym kontekście znacznie mniej sformalizowana jest (funkcjonująca w polskim prawie wyborczym już od kilkudziesięciu lat) procedura uzyskania zaświadczenia

⁷³ Zgodnie z art. 13 a Kodeksu Wyborczego.

⁷⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.).

o prawie do głosowania w miejscu pobytu w dniu wyborów. Zgodnie z przepisem art. 32 § 1 Kodeksu wyborczego, wniosek w tej sprawie może złożyć pisemnie, telefaksem lub w formie elektronicznej każdy wyborca zmieniający miejsce pobytu przed dniem wyborów. Zaświadczenie wydaje właściwy urząd gminy. Rozwiązanie to nie jest dedykowane bezpośrednio wyborcom starszym lub niepełnosprawnym, w szczególnych przypadkach może być jednak wykorzystywane w celu umożliwienia tej grupie wyborców oddania głosu w lokalach dostosowanych do ich indywidualnych potrzeb.

Jak była już wyżej mowa, spośród wszystkich lokali obwodowych komisji wyborczych na terenie gminy co najmniej 1/3 lokali powinna być dostosowana do potrzeb wyborców niepełnosprawnych (do dnia 31 grudnia 2014 r. wójt ma obowiązek dostosować 1/5 lokali). Informację o tym, które lokale odpowiadają na potrzeby wyborców z niepełnosprawnościami wójt podaje do wiadomości publicznej najpóźniej w 30 dniu przed dniem wyborów.

Warunki techniczne, jakim powinien odpowiadać lokal obwodowej komisji wyborczej, dostosowany do potrzeb wyborców niepełnosprawnych zostały określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2011 r.⁷⁵ i przedstawiają się następująco:

- lokal powinien znajdować się **na parterze** budynku bez barier architektonicznych, albo wyposażony w **podjazdy lub inne urządzenia** umożliwiające samodzielne dotarcie do niego wyborcom niepełnosprawnym (np. windy),
- co najmniej jedne **drzwi** prowadzące do lokalu powinny umożliwiać dogodne warunki ruchu wyborcom niepełnosprawnym, w szczególności:
 - być **rozwierane** lub **rozsuwane**,
 - mieć **szerokość** w świetle min. **0,9 m**.
 - wysokość **progu** nie może przekraczać **5 mm**.
- **rozmieszczenie drzwi** powinno umożliwiać dogodne warunki ruchu wyborcom niepełnosprawnym,

⁷⁵ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2011 r. w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 158, poz. 938). Rozporządzenie to było poprzedzone rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2001 r. w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 81, poz. 888), które straciło moc z dniem wejścia w życie nowego rozporządzenia na podstawie art. 15 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 113 ze zm.).



- **krawędzie stopni schodów** znajdujących się w lokalu oraz prowadzących do lokalu powinny wyróżniać się kolorem kontrastującym z kolorem posadzki,
- **przezroczyste przegrody** (w szczególności drzwi i ściany), **powinny być oznaczone** na wysokości 0,8 – 1,2 m. oraz 1,4 – 1,7 m przynajmniej dwoma pasami o szerokości 0,1-0,15 m, o jednolitej barwie, kontrastującej z tłem,
- **posadzki** powinny mieć nawierzchnie o właściwościach **przeciwpślizgowych**,
- droga prowadząca od drzwi wejściowych do miejsca głosowania powinna być **możliwie najkrótsza oraz wolna od przeszkód** (np. progów, schodów, wycieraczek),
- **miejsce zapewniające tajność głosowania** wyborcom niepełnosprawnym powinno mieć co najmniej 1,2 m szerokości i 1,2 m głębokości oraz **umożliwiać pisanie na dwóch wysokościach**: 0,8 i 1,1 m,
- w miejscu zapewniającym tajność głosowania należy zapewnić **dodatkowe, obok górnego, oświetlenie** skierowane bezpośrednio na miejsce, w którym będzie wypełniana karta do głosowania,
- **urna wyborcza** powinna mieć nie więcej niż 1 m wysokości,
- **przejście** pomiędzy miejscem wydania karty do głosowania i miejscem zapewniającym tajność głosowania a urną powinno mieć szerokość co najmniej 1,5 m,
- **urzędowe obwieszczenia oraz informacja Państwowej Komisji Wyborczej** powinny być umieszczone w miejscu dostępnym dla wyborców poruszających się na wózkach inwalidzkich, na wysokości 0,9 m mierzonej od posadzki do dolnej części arkusza obwieszczenia lub informacji.

Przedstawione powyżej wymagania techniczne odnoszące się do lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych w zdecydowanej większości powielają rozwiązania przewidziane w obowiązującym uprzednio rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Do nowości należy wymóg oznaczenia krawędzi stopni schodów kolorem kontrastującym z kolorem posadzki, oznaczenia przegród szklanych, zastosowania przeciwpślizgowych posadzek oraz zamontowania dodatkowego oświetlenia w miejscu zapewniającym tajność głosowania.

Przed wyborami parlamentarnymi 2011 roku, w toku prac nad nowym rozporządzeniem środowisko organizacji pozarządowych oraz Rzecznik Praw Obywatelskich⁷⁶ zgłosili szereg dodatkowych postulatów odnoszących się do warunków

⁷⁶ Wystąpienie generalne Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 1 lipca 2011 r. do Ministra Infrastruktury, RPO-572441/07.

niezbędnych, jakim powinny odpowiadać lokale obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. Do postulowanych udogodnień należały m.in.: wyraźne oznaczenie lokalu dostosowanego do potrzeb wyborców niepełnosprawnych, zabezpieczenie miejsc parkingowych dla osób z niepełnosprawnościami w bezpośredniej bliskości lokalu wyborczego, dostosowanie do potrzeb wyborców niepełnosprawnych najbliższego otoczenia lokalu, w tym furtek w ogrodzeniach prowadzących na teren okalający budynek, a także zapewnienie w lokalu toalety dostosowanej do potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

Odnosząc się do proponowanych zmian w projekcie rozporządzenia Minister Infrastruktury stwierdził jednak⁷⁷, że wykraczają one poza zakres delegacji ustawowej zawartej w art. 186 § 2 Kodeksu wyborczego, która upoważnia go jedynie do uregulowania warunków technicznych lokali obwodowych komisji wyborczych nie odnosząc się natomiast do kwestii ich bezpośredniego otoczenia.

Osobnego omówienia wymaga kwestia korzystania z pomocy innej osoby w trakcie głosowania w lokalu wyborczym przez wyborców z niepełnosprawnościami. Stosownie do treści art. 53 Kodeksu wyborczego, wyborcy niepełnosprawnemu, na jego prośbę, może pomagać inna osoba, z wyłączeniem członków komisji wyborczych i mężów zaufania. Zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej pomoc ta może mieć charakter wyłącznie techniczny i nie może polegać na sugerowaniu wyborcy sposobu głosowania lub na głosowaniu w zastępstwie tego wyborcy. Dopuszczalne jest natomiast, aby na życzenie osoby niepełnosprawnej w pomieszczeniu za zasłoną przebywała osoba udzielająca pomocy⁷⁸.

Zarówno przepisy Kodeksu wyborczego, jak i wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej nie odnoszą się natomiast wprost do możliwości udzielenia pomocy wyborcy niepełnosprawnemu przez członka komisji w innych czynnościach niż związanych bezpośrednio z odczytaniem obwieszczeń PKW, czy wypełnieniem karty do głosowania (mowa tu np. o pomocy w wejściu do lokalu wyborczego, czy też pokonaniu barier architektonicznych wewnątrz budynku).

⁷⁷ Pismo Ministra Infrastruktury z dnia 1 sierpnia 2011 r. znak: BR3j-020-16/11 Nr 907.

⁷⁸ Załącznik do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 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.



c) Informowanie wyborców o ułatwieniach w głosowaniu

Kodeks wyborczy wprowadził pakiet przepisów regulujących problematykę informowania wyborców niepełnosprawnych o najważniejszych kwestiach związanych z wyborami. Wprowadzone procedury zostały ujęte przede wszystkim w rozdziale 5a Kodeksu. Zgodnie z regulacją (art. 37a k.w.) – wyborca niepełnosprawny ma zagwarantowaną możliwość uzyskiwania informacji dotyczącej właściwego okręgu wyborczego i obwodu głosowania, znajdującej się najbliżej miejsca zamieszkania siedzibie dostosowanego do potrzeb wyborców niepełnosprawnych lokalu wyborczego, warunkach dopisania do spisu wyborców w obwodzie głosowania, terminie wyborów oraz godzinach głosowania, komitetach wyborczych biorących udział w wyborach i zarejestrowanych listach i kandydatach a także warunkach i formach głosowania. Ustawa wymienia kilka sposobów przekazywania takich informacji. Przekazuje je wyborcy wójt (burmistrz, prezydent miasta) bądź upoważniony przez niego pracownik w godzinach pracy urzędu – w tym także telefonicznie. Przesyłane są również wyborcy 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. Sama procedura przewiduje natomiast udzielanie informacji (zarówno telefonicznie, jak i poprzez przesłanie materiałów drukowanych i w formie elektronicznej) wyłącznie na wyraźny wniosek wyborcy niepełnosprawnego. Za elementy tego wniosku uznane jest wskazanie imienia i nazwiska oraz adresu stałego zamieszkania wyborcy. Wniosek taki jest więc warunkiem uzyskania informacji⁷⁹.

Kodeks przewiduje również obowiązek wójta do zamieszczenia przedstawionych powyżej informacji w elektronicznym Biuletynie Informacji Publicznej oraz upublicznienie ich w sposób przyjęty zwyczajowo w gminie.

Nowe procedury przekazywania informacji regulowane w rozdziale 5a Kodeksu, 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.

Kodeks wyborczy w art. 160 § 2 pkt 9 wskazał, że do zadań Państwowej Komisji Wyborczej należy prowadzenie i wspieranie działań informacyjnych zwiększających wiedzę obywateli na temat prawa wyborczego, w szczególności zasad

⁷⁹ Co wynika m.in. z Informacji PKW o uprawnieniach wyborców niepełnosprawnych (ZPOW-503-53/11) z 9 sierpnia 2011 roku.



głosowania. Ustawa wskazała również, że zadanie to ma być realizowane m.in. przez przygotowywanie publikacji o charakterze informacyjnym oraz audycji informacyjnych rozpowszechnianych przez Telewizję Polską i Polskie Radio.

Na PKW nałożono również zadanie związane z utworzeniem internetowego portalu informacyjnego. W szczególności wskazano na obowiązek zamieszczenia na 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 je na żądanie zainteresowanego.

Obowiązki udzielania wyborcom informacji zostały uregulowane również odnośnie do dnia wyborów. Zadania członków obwodowej komisji wyborczej wobec wyborców niepełnosprawnych uregulowano w przepisie art. 37 c § 2 Kodeksu wyborczego. Na prośbę wyborcy niepełnosprawnego członek obwodowej komisji wyborczej jest obowiązany przekazać ustnie treść obwieszczeń wyborczych w zakresie informacji o komitetach wyborczych biorących udział w wyborach oraz zarejestrowanych kandydatach i listach tych kandydatów. Stosownie do treści wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej, przekaz dotyczący kandydatów i list kandydatów powinien się ograniczać do poinformowania wyborcy o liczbie zarejestrowanych list kandydatów na posłów w danym okręgu wyborczym, ich numerach i numerze strony, na której lista jest umieszczona na karcie do głosowania oraz o liczbie kandydatów na konkretnej wskazanej przez wyborcę liście kandydatów. Odpowiednio, w odniesieniu do kandydatów na senatora, komisja informuje wyborcę o liczbie kandydatów. Czynności, o których mowa wykonuje przewodniczący komisji lub jego zastępca w obecności członka komisji zgłoszonego przez inny komitet wyborczy.

2. WYTYCZNE I ZALECENIA

a) Państwowa Komisja Wyborcza

Państwowa Komisja Wyborcza przed wyborami parlamentarnymi w 2011 r. wydała szereg uchwał zawierających wytyczne odnośnie do przygotowania i przeprowadzenia wyborów parlamentarnych w roku 2011. Na uwagę zasługują przede wszystkim:

- uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 sierpnia 2011 r. w sprawie *wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych, dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w wyborach do Sejmu Rze-*



czypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 9 października 2011 r.

- uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 sierpnia 2011 r. w sprawie sposobu drukowania kart do głosowania i sporządzania nakładek na karty do głosowania w alfabecie Braille’a oraz trybu ich przekazania obwodowym komisjom wyborczym w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 9 października 2011 r.
- uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 sierpnia 2011 r. w sprawie wzorów kart do głosowania oraz nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille’a, w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej dla obwodów głosowania utworzonych w kraju.

Prócz wytycznych wynikających wprost z regulacji prawnych Państwowa Komisja Wyborcza sformułowała szereg dalszych rekomendacji odnoszących się do ułatwień w wyborach dla osób starszych i niepełnosprawnych. Szczególną uwagę PKW poświęciła nakładkom na karty do głosowania w alfabecie Braille’a, w tym poprawności i precyzji ich wykonania.

Zgodnie z uchwałą PKW⁸⁰, liczbę potrzebnych nakładek na karty do głosowania ustala się na podstawie informacji wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) o liczbie:

- 1) wyborców niepełnosprawnych, którzy zgłosili zamiar głosowania korespondencyjnego przy użyciu nakładek na karty do głosowania⁸¹,
- 2) lokali wyborczych, w których zamiar głosowania przy użyciu nakładek na karty do głosowania zgłosili wyborcy niepełnosprawni⁸²,
- 3) lokali wyborczych dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych⁸³.

Co warte podkreślenia PKW w sposób wyraźny stwierdza, że dla każdego z wymienionych wyżej lokali należy przeznaczyć trzy egzemplarze nakładek każdego rodzaju. To niezwykle istotne rozszerzenie standardu ustalonego w drodze przepisów Kodeksu wyborczego trzeba ocenić pozytywnie.

⁸⁰ Pkt 7 Załącznika do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 sierpnia 2011 r. w sprawie sposobu drukowania kart do głosowania i sporządzania nakładek na karty do głosowania w alfabecie Braille’a oraz trybu ich przekazania obwodowym komisjom wyborczym w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 9 października 2011 r. (dalej jako uchwała ws. sposobu drukowania kart do głosowania).

⁸¹ Na podstawie art. 61 c § 1 i 4 Kodeksu wyborczego.

⁸² Na podstawie art. 40 a § 2 Kodeksu wyborczego.

⁸³ Mowa tu o lokalach wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych w rozumieniu art. 16 § 1 pkt 3 Kodeksu wyborczego.

Ponadto Państwowa Komisja Wyborcza ustanowiła szereg zasad odnoszących się do kontroli druku kart oraz nakładek na karty do głosowania w alfabecie Braille'a⁸⁴. Konieczne jest szczegółowe sprawdzanie parametrów technicznych oraz innych szczegółowych warunków dla karty oraz nakładki na kartę do głosowania ustalonych w uchwale PKW⁸⁵. Co istotne, korektę nakładek na karty do głosowania okręgowe komisje wyborcze powinny zlecić organizacjom społecznym działającym na rzecz osób niewidomych, posiadającym wiedzę w zakresie alfabetu Braille'a. Pozwala to na weryfikację praktycznej użyteczności nakładki przez osoby, które są tym najbardziej zainteresowane.

Ustalając wzór karty do głosowania oraz nakładki na karty do głosowania w alfabecie Braille'a, Państwowa Komisja Wyborcza przewidziała szereg praktycznych udogodnień zobrazowanych na przykładach przedstawionych na następujących kartach.

Wzór karty do głosowania i nakładki na kartę do głosowania w alfabecie Braille'a ustalony w drodze uchwały Państwowej Komisji Wyborczej przewiduje m.in., że zarówno karta, jak i nakładka mają obcięty prawy górny róg, co pozwala osobie niewidomej prawidłowo dopasować nakładkę do karty. Jednocześnie u góry oraz z prawej strony nakładki znajdują się zaginane zakładki podtrzymujące kartę do głosowania (zob. rysunki poniżej).

W uchwalonych wytycznych PKW sporo miejsca poświęca również lokalom wyborczym. Komisja właściwa dla lokalu dostosowanego do potrzeb wyborców niepełnosprawnych zobowiązana jest sprawdzić, nie później niż na 7 dni przed dniem wyborów, czy lokal oraz elementy jego wyposażenia, spełniają warunki, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury⁸⁶. O stwierdzonych niezgodnościach komisja niezwłocznie powiadamia pisemnie wójta (burmistrza, pre-

⁸⁴ Pkt 11 Załącznika do uchwały PKW ws. sposobu drukowania kart do głosowania.

⁸⁵ Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 sierpnia 2011 r. w sprawie wzorów kart do głosowania oraz nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a, w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej dla obwodów głosowania utworzonych w kraju (dalej jako: uchwała PKW ws. wzorów kart do głosowania oraz nakładek na karty do głosowania).

⁸⁶ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2011 r. w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 158, poz. 938).



Przykładowy wzór karty do głosowania w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej dla obwodów głosowania utworzonych w kraju.

Okręg wyborczy nr ... str. 1 do ...

(siedziba okręgowej komisji wyborczej)

KARTA DO GŁOSOWANIA
w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu
Lista nr
(nazwa lub skrót nazwy komitetu wyborczego)

Kandydaci na posłów

1.	☐	21.	☐
2.	☐	22.	☐
3.	☐	23.	☐
4.	☐	24.	☐
5.	☐	25.	☐
6.	☐	26.	☐
7.	☐	27.	☐
8.	☐	28.	☐
9.	☐	29.	☐
10.	☐	30.	☐
11.	☐	31.	☐
12.	☐	32.	☐
13.	☐	33.	☐
14.	☐	34.	☐
15.	☐	35.	☐
16.	☐	36.	☐
17.	☐	37.	☐
18.	☐	38.	☐
19.	☐	39.	☐
20.	☐	40.	☐

INFORMACJA
Głosować można tylko na jedną listę, stawiając znak „x” w kratce z lewej strony obok nazwiska jednego z kandydatów z tej listy, przez co wskazuje się jego pierwszeństwo do otrzymania mandatu. Postawienie znaku „x” w kratce obok nazwisk kandydatów z różnych list lub niepostawienie znaku „x” w żadnej kratce powoduje nieważność głosu.

pieczęć Okręgowej Komisji Wyborczej

pieczęć Okręgowej Komisji Wyborczej

Karta formatu A4

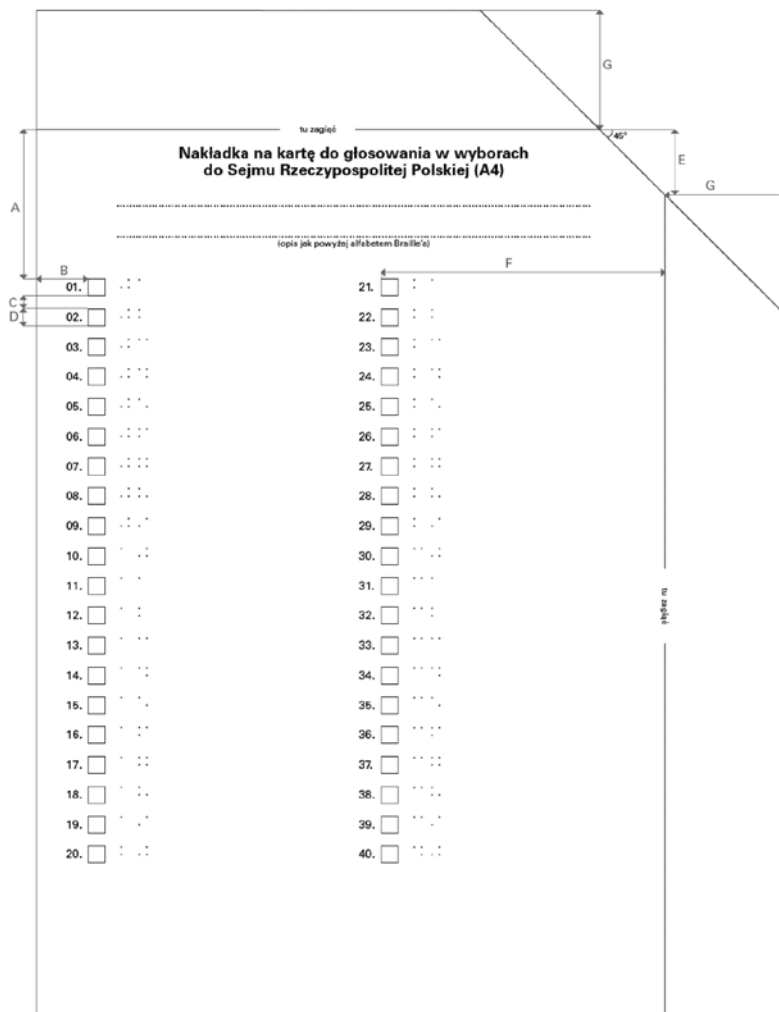
- A — 49 mm
- B — 17 mm
- C — 4 mm
- D — 6 mm
- E — 22 mm
- F — 95 mm

- G — 25 mm
- H — 35 mm



— 6 mm x 6 mm mierzone po zewnętrznej krawędzi kratki, grubość linii 1 pkt

Przykładowy wzór nakładki na kartę do głosowania sporządzonej w alfabecie Braille'a w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej dla obwodów głosowania utworzonych w kraju.



The diagram shows a template for a voting slip (nakładka) for the Polish Sejm. It is an A4 format document with a diagonal fold line. The top section contains the title "Nakładka na kartę do głosowania w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (A4)" and a note "(kopie jak powyżej) w alfabecie Braille'a". The document is divided into two main columns of numbered boxes for candidates, numbered 01 to 40. The boxes are arranged in two columns of 20 each. The dimensions of the document are labeled with letters A through G. A 45-degree angle is indicated at the top right corner. The text "tu zagiąć" (fold here) is written above the diagonal line. The text "półkierunek" (half-direction) is written vertically on the right side of the document.

Nakładka formatu A4

- A — 50 mm
- B — 17 mm
- C — 4 mm
- D — 6 mm
- E — 22 mm

- F — 95 mm
- G — 40 mm

☐ — 6 mm x 6 mm mierzone po zewnętrznej krawędzi kratki, grubość linii 1 pkt



zydenta miasta), a następnie sprawdza, w przeddzień wyborów, czy zostały one usunięte⁸⁷.

Ponadto upoważnieni członkowie komisji mają m.in. obowiązek sprawdzić, czy w odebranych materiałach znajdują się nakładki na karty do głosowania sporządzone w alfabecie Braille'a⁸⁸, a także czy urzędowe obwieszczenia i informacje są umieszczone na wysokości umożliwiającej ich odczytanie z wózka inwalidzkiego. W razie stwierdzenia nieprawidłowości w tym zakresie komisja podejmuje niezwłocznie działania dla ich usunięcia⁸⁹.

b) Rzecznik Praw Obywatelskich

Problematyka udziału osób starszych i osób z niepełnosprawnościami w wyborach od wielu lat pozostaje także w zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich. Przed wyborami parlamentarnymi w roku 2011 Rzecznik wydał Informator „Wybory dla wszystkich”⁹⁰ dedykowany urządowi gmin oraz wyborcom starszym i niepełnosprawnym.

Publikacja, oprócz najważniejszych informacji o uprawnieniach osób starszych i osób z niepełnosprawnościami, zawiera także szereg dodatkowych zaleceń Rzecznika Praw Obywatelskich odnośnie do organizacji wyborów. Szczególną uwagę Rzecznik poświęcił dostosowaniu lokali wyborczych i ich otoczenia do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Oprócz wytycznych sformułowanych w tym zakresie w przepisach prawa, Rzecznik zwrócił uwagę na:

- dostępność otoczenia lokalu (np. szeroka furtka 0,9 m, ścieżka o równej, twardej nawierzchni), zabezpieczone miejsca do parkowania dla pojazdów osób niepełnosprawnych,
- prawidłowe oznaczenie wizualne budynku informujące o dostępności lokalu dla osób niepełnosprawnych – widoczne z daleka, w odpowiednim miejscu i stosownie kontrastowe,
- wejście do lokalu pozbawione schodów lub z podjazdem o kącie nachylenia najwyżej 15 stopni,

⁸⁷ Pkt 11 Załącznika do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 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 do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 9 października 2011 r. (dalej jako: uchwała PKW ws. wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych).

⁸⁸ Pkt 14.6. Załącznika do uchwały PKW ws. wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych.

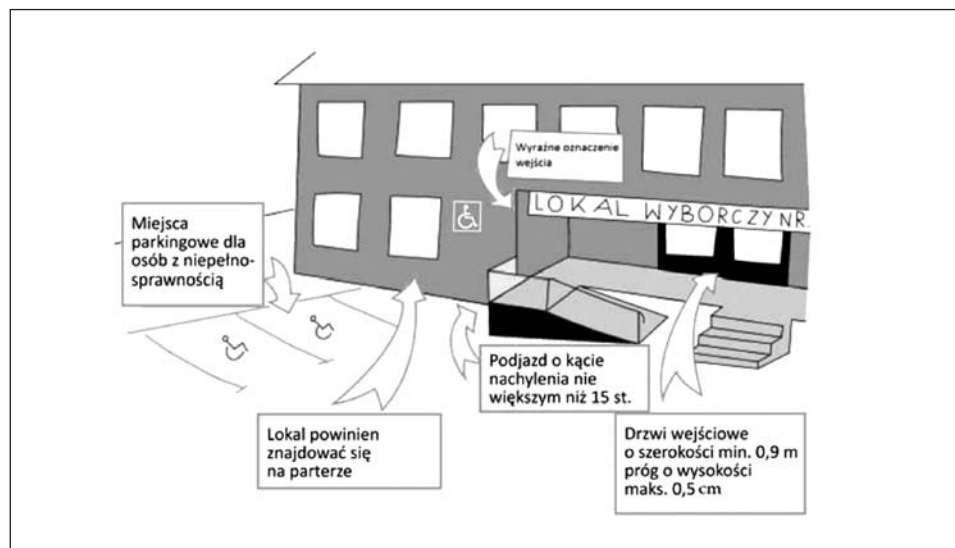
⁸⁹ Pkt 17.5. Załącznika do Uchwały PKW ws. wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych.

⁹⁰ Informator RPO „Wybory dla wszystkich” w wersji elektronicznej jest dostępny pod adresem: <http://www.rpo.gov.pl/pliki/13152985810.pdf>.

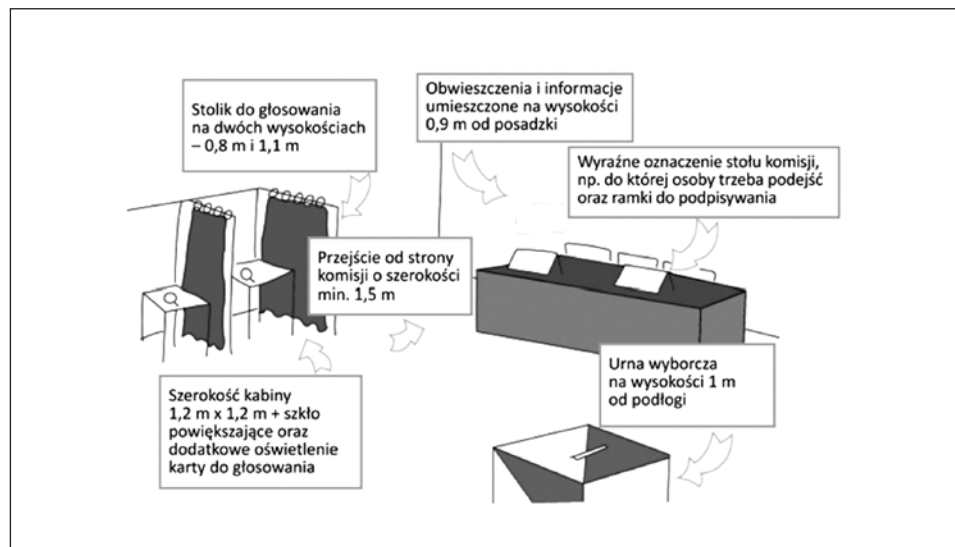
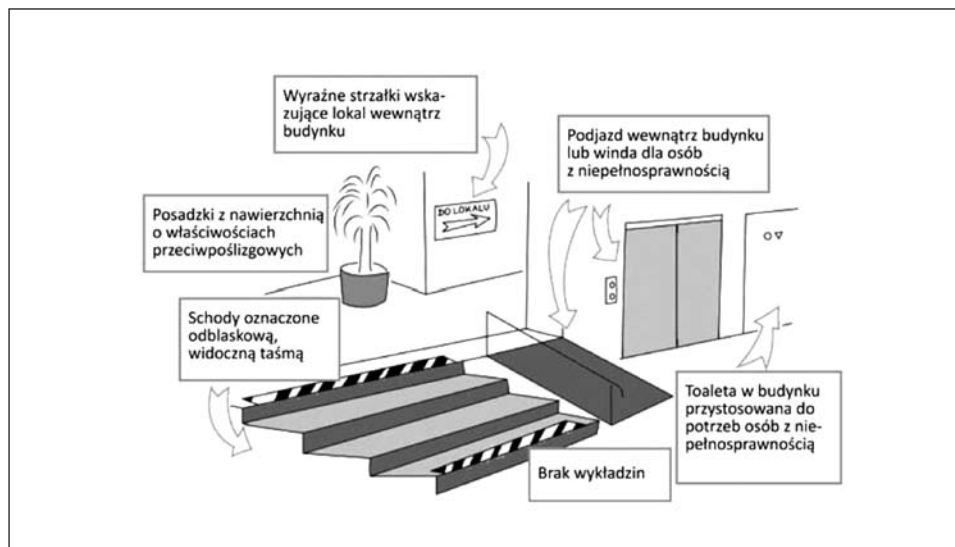
- w bezpośrednim pobliżu powinna być dostępna toaleta, z której mogliby korzystać niepełnosprawni wyborcy. Dojście do toalety oznaczone widocznymi strzałkami,
- stół komisji usytuowany w miejscu odpowiednio oświetlonym, którego wysokość pozwoli na podjechanie wózkiem inwalidzkim,
- wewnątrz budynku powinny znajdować się strzałki do lokalu wyborczego – duże i kontrastowe do koloru ściany,
- na wyposażeniu lokalu powinno być szkło powiększające, z którego mogą korzystać osoby starsze i słabowidzące (lupa). Plakat informujący o dostępności szkła powiększającego w lokalu wyborczym. Komisja wyposażona w dodatkowe rekwizyty, jak ramki do podpisywania i cienkopisy.

Lokale dostosowane do potrzeb wyborców niepełnosprawnych przedstawiono na poniższych grafikach.

Otoczenie i wejście do lokalu wyborczego dostosowanego do potrzeb wyborców niepełnosprawnych:



Wnętrze lokalu dostosowanego do potrzeb wyborców niepełnosprawnych.



III. GWARANCJE KORZYSTANIA Z CZYNNEGO PRAWA WYBORCZEGO PRZEZ OSOBY Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI I OSOBY STARSZE W PRAKTYCE WYBORÓW PARLAMENTARNYCH 2011 ROKU – WYBRANE ZAGADNIENIA

1. WIEDZA O NOWYCH MECHANIZMACH UŁATWIAJĄCYCH KORZYSTANIE Z CZYNNEGO PRAWA WYBORCZEGO PRZEZ OSOBY Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI I OSOBY STARSZE

a) Kampanie społeczne

Przed wyborami parlamentarnymi 2011 roku podjęto szereg kampanii społecznych, o różnym charakterze, celach i zasięgu. Ze względu na tematykę niniejszego raportu uwaga zostanie skupiona na największych działaniach o charakterze kampanii informacyjnych, bądź komponentach informacyjnych w kampaniach promujących uczestnictwo w wyborach. Przywołując bowiem kategorie wprowadzone przez renomowany instytut IDEA⁹¹, kampanie informacyjne w swoim przekazie skupiają się na dostarczeniu jak najbardziej szczegółowej informacji na temat tego jakie prawa wyborcze przysługują obywatelom, jakie działania podjąć by skutecznie zagłosować, jakie są procedury głosowania itp. Natomiast kampanie promocyjne mają na celu przede wszystkim motywowanie obywateli do wzięcia udziału w wyborach⁹².

Kampania „Wybory dla wszystkich”

Program 3 Polskiego Radia i Rzecznik Praw Obywatelskich zorganizowali wspólną kampanię „Wybory dla wszystkich”. Partnerami akcji był „Newsweek” oraz „Gazeta Wyborcza”. Głównym celem akcji było dotarcie do jak najszerzego grona osób z niepełnosprawnościami, starszych i poinformowanie ich o ułatwieniach wprowadzonych do prawa wyborczego.

Kampania została zainaugurowana 5 września 2011 roku na konferencji prasowej zorganizowanej w siedzibie Programu 3 Polskiego Radia.

⁹¹ Szerzej w raporcie IDEA przetłumaczonym na język polski: *Aktywizowanie wyborców. Inicjatywy z różnych krajów świata*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.

⁹² Więcej: M. Solon-Lipiński, *Aktywizowanie wyborców w Polsce. Inicjatywy profrekwencyjne w latach 2001-2011*, Warszawa 2012.

W ramach kampanii radiowa „Trójka” realizowała audycje poświęcone różnorodnym zagadnieniom związanym z uczestnictwem w wyborach osób niepełnosprawnych i w zaawansowanym wieku. „Gazeta Wyborcza” i „Newsweek” na swoich łamach zamieszczały artykuły dotyczące ułatwień, jakie przewiduje dla nich Kodeks wyborczy. Przygotowano również reklamy dźwiękowe, plakaty, grafiki prezentujące sposób w jaki powinny być dostosowane lokale wyborcze, a także informator, dotyczący uprawnień osób niepełnosprawnych i starszych.

Dużą uwagę zwrócono na zadania gmin w związku z wyborami, promując równocześnie dobre praktyki m.in. dostosowania lokalu wyborczego, przedstawiając raport BRPO z wizytacji lokali wyborczych oraz uwagi i wskazówki w jaki sposób można pomóc wyborcom w udziale w głosowaniu. Zorganizowano także konkurs, którego celem było wyłonienie władz samorządowych, które w jak największym stopniu zapewniły możliwość realizacji praw wyborczych osób starszych i osób z niepełnosprawnościami.

Kampania „Idziemy na wybory”

Działania w ramach kampanii „Idziemy na wybory” koordynowało Stowarzyszenie Przyjaciół Integracji. Jej celem było poinformowanie jak najszerzej grupy wyborców niepełnosprawnych o nowych procedurach głosowania, a także zachęcenie do wzięcia udziału w głosowaniu. Ambasadorem akcji był Janusz Świtaj. W spotkaniu inauguracyjnym kampanię, które odbyło się 15 września 2011 roku w Pałacu Prezydenckim wzięli udział między innymi Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Bronisław Komorowski, Rzecznik Praw Obywatelskich prof. Irena Lipowicz, a także przedstawiciele Koalicji na rzecz Osób z Niepełnosprawnością oraz posłowie.

W ramach kampanii przygotowano m.in. spoty radiowe, spoty telewizyjne i filmy instruktażowe prezentujące nowe formy głosowania dla osób niepełnosprawnych. Na stronie internetowej kampanii oraz w pozostałych materiałach informacyjnych prezentowano na czym polegają nowe procedury głosowania oraz informowano w jaki sposób oraz w jakim terminie należy zgłosić chęć skorzystania z nowych możliwości głosowania. Została także uruchomiona bezpłatna infolinia, gdzie wyborcy mogli uzyskać praktyczne wskazówki na temat udogodnień.

Kampania „Kobiety na wybory!”

Koalicja organizacji pozarządowych „Masz Głos, Masz Wybór” przed wyborami parlamentarnymi w 2011 roku zorganizowała kampanię profrekwencyjną „Kobiety na wybory!”, która miała na celu zachęcenie kobiet do wzięcia udziału w gło-



waniu. Akcja rozpoczęła się 31 sierpnia 2011 roku. Główne działania skierowane były przede wszystkim do kobiet-wyborców, ale informowano również o nowych procedurach głosowania. M.in. w materiałach informacyjnych i promocyjnych prezentowano nowe procedury głosowania, w tym udogodnienia dla osób starszych i niepełnosprawnych oraz przypomniano o zbliżających się terminach zgłaszania zamiaru skorzystania z nich. Na stronie internetowej kampanii można było odnaleźć poradnik wyborczy, wzory formularzy oraz spoty radiowe, prasowe i telewizyjne.

Společne kampanie (komponenty) informacyjne	Kalendarz wyborczy
	4.08.2011 r. – ogłoszenie daty wyborów
31.08.2011 r. – inauguracja kampanii „Kobiety na wybory!”	
5.09.2011 r. – inauguracja kampanii „Wybory dla wszystkich”	
15.09.2011 r. – inauguracja kampanii „Idziemy na wybory”	
	18.09.2011 r. – termin zgłaszania przez wyborców niepełnosprawnych zamiaru głosowania korespondencyjnego w kraju, w tym przy pomocy nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille’a
	25.09.2011 r. – termin składania wniosków przez wyborców niepełnosprawnych o dopisanie ich do spisu w wybranym przez siebie obwodzie głosowania
	25.09.2011 r. – termin zgłaszania wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) przez wyborców niepełnosprawnych zamiaru głosowania w lokalu wyborczym przy użyciu nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille’a
	29.09.2011 r. – termin składania wniosków o sporządzenie aktu pełnomocnictwa do głosowania
	9.10.2011 r. – głosowanie

Źródło: opracowanie własne.

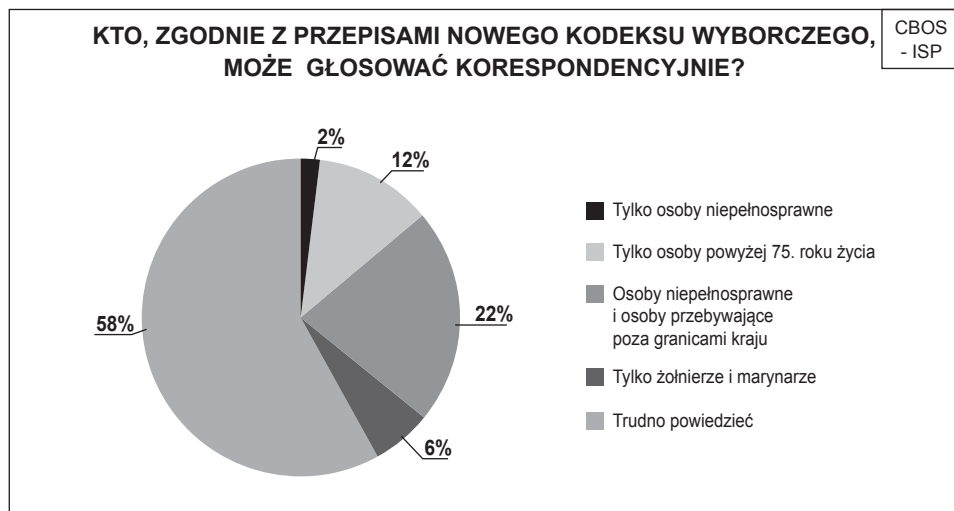
Kampanie informacyjne podejmowane przed wyborami 2011 roku⁹³ były dość krótkie, obejmowały okres kilku tygodni przed wyborami. Szczególnie istotne było zwrócenie uwagi na kalendarz wyborczy i terminy skutecznego zgłaszania zamiaru skorzystania z nowych procedur.

⁹³ Wyborcy niepełnosprawni mogli odnaleźć informacje o wyborach i procedurach głosowania na utworzonym zgodnie z Kodeksem wyborczym portalu informacyjnym Państwowej Komisji Wyborczej. PKW zamieszczała w serwisie komunikaty, filmy i ogłoszenia wyjaśniające wątpliwości związane z wyborami. Strona była przystosowana do potrzeb osób niepełnosprawnych. Działania te zostaną przedstawione szerzej w dalszej części raportu.

Największe społeczne kampanie informacyjne miały tymczasem swoje inauguracje na kilkanaście, czy nawet kilka (!) dni przed upłynięciem wspomnianych terminów. Mimo działań informacyjnych prowadzonych na szerszą skalę, wyborcy, którzy dowiedzieli się o istnieniu nowych ułatwień, mogli nie mieć już wówczas szansy na skorzystanie z nich. Nieco wcześniej rozpoczęła się kampania „Kobiety na wybory!”. Była ona jednak skierowana głównie do kobiet i miała na celu zachęcenie ich do udziału w głosowaniu, dlatego informacje dotyczące ułatwień dla osób starszych i niepełnosprawnych nie były tak silnie eksponowane.

b) Stan wiedzy o nowych mechanizmach

Cykliczne badania prowadzone od wielu lat przez Instytut Spraw Publicznych wskazują na bardzo niewielką wiedzę Polaków o wyborach i procedurach wyborczych. Upowszechnienie i przyswojenie przez obywateli nowych konstrukcji trwa bardzo długo. We wspólnym badaniu⁹⁴ przeprowadzonym we wrześniu 2011 roku, Instytut Spraw Publicznych i Centrum Badania Opinii Społecznej zbadały wiedzę Polaków na temat ważnych kwestii związanych z październikowymi wyborami parlamentarnymi. Szczególną uwagę zwrócono na procedury, które miały ułatwiać udział wyborców w głosowaniu.



⁹⁴ Badanie zostało przeprowadzone przez Centrum Badania Opinii Społecznej w dniach 8 – 14 września 2011 roku na reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski (N = 1077) jako część wspólnego projektu CBOS i Instytutu Spraw Publicznych. Autorami koncepcji badania i pytań badawczych byli: Beata Roguska i Jarosław Zbieranek.

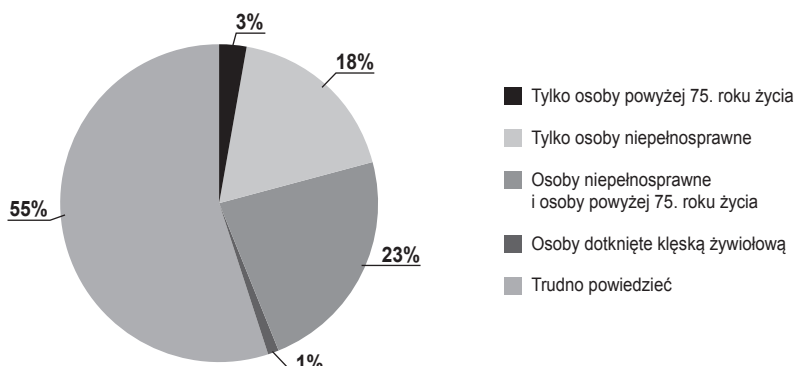
Zgodnie z wynikami badań, na kilka tygodni przed wyborami jedynie 22% Polaków wiedziało, że uprawnione do głosowania korespondencyjnego były osoby niepełnosprawne oraz osoby przebywające poza granicami kraju. Większości ankietowanych (58%) nowa procedura pozostaje zupełnie nieznana.

Co bardzo ważne – osoby, do których adresowane jest nowe rozwiązanie, również niewiele o nim wiedziały. O tym, że mogą skorzystać z procedury głosowania korespondencyjnego, wiedziało jedynie 32% tych ankietowanych, którzy mają odpowiednie orzeczenie o niepełnosprawności (wliczając odpowiedzi 10% badanych, którzy wskazali odpowiedź niepełną – że procedura głosowania przez pełnomocnika jest skierowana tylko do osób niepełnosprawnych). Tymczasem badanie zostało przeprowadzone w dniach 8-14 września 2011 roku, a więc na kilka dni (!) przed upływem ustawowego terminu na zgłoszenie zamiaru skorzystania z procedury głosowania korespondencyjnego.

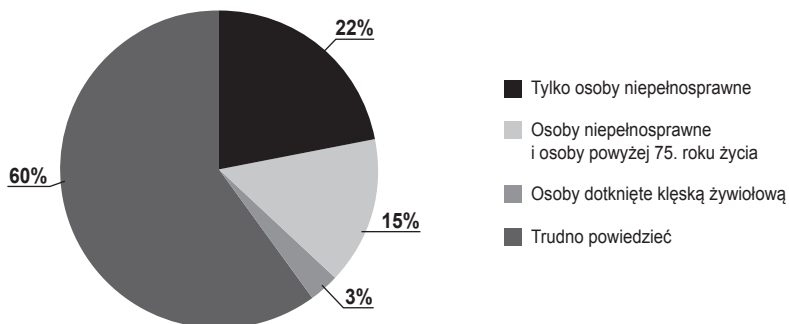
Niewiele większa była wiedza badanych o możliwości głosowania przez pełnomocnika. Rozwiązanie to nie było już nowością, będąc stosowane w wyborach prezydenckich i samorządowych w 2010 roku. O tym, że procedura ta jest skierowana do osób niepełnosprawnych i osób powyżej 75. roku życia, w połowie września 2011 roku wiedziało jedynie 23% ankietowanych. Częstkową wiedzę w tym zakresie miało 21% respondentów (18% wskazało, że głosowanie przez pełnomocnika jest adresowane jedynie do osób niepełnosprawnych, a 3% – że tylko do osób powyżej 75. roku życia). Aż 56% ankietowanych nie знаło wcale tej procedury.

KTO, ZGODNIE Z PRZEPISAMI NOWEGO KODEKSU WYBORCZEGO, MOŻE GŁOSOWAĆ PRZES PEŁNOMOCNIKA?

CBOS
- ISP



**CZY ORIENTUJE SIĘ PAN(I), KTO ZGODNIE Z PRZEPISAMI NOWEGO KODEKSU
WYBORCZEGO MOŻE GŁOSOWAĆ PRZEZ PEŁNOMOCNIKA?
(odpowiedzi respondentów powyżej 75 roku życia, N=72)**



Co bardzo ważne – wśród ankietowanych, którzy ukończyli 75 rok życia, jedynie 15% wiedziało, że może głosować przez pełnomocnika (!)⁹⁵.

Podobne wnioski wypływały z badań jakościowych (rozmów moderowanych – fokusów – w grupach osób z niepełnosprawnościami) przeprowadzonych przez TNS OBOP na zlecenie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w końcu września 2011 roku, a więc na kilkanaście dni przed wyborami. Rozmowy ukazały bardzo duży stopień niedoinformowania, bądź powierzchowność posiadanych informacji na temat ułatwień w głosowaniu. Jak podkreślano w raporcie z badań: „niektórzy (wyborcy z niepełnosprawnościami) mieli też błędne mniemanie (o procedurach), co wręcz zrażało ich do bliższego zapoznania się z możliwościami”⁹⁶.

Oprócz wiedzy wśród samych wyborców, bardzo istotną kwestią jest stopień poinformowania o nowych rozwiązaniach zawartych w Kodeksie wyborczym i aktach podustawowych urzędników samorządu terytorialnego. Bardzo wiele zadań związanych z właściwym przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów zostało bowiem przekazanych (jako zadania zlecone) gminom. W celu sprawnej realiza-

⁹⁵ Warto również wspomnieć o badaniu dotyczącym preferencji Polaków odnośnie procedur głosowania. Badanie „Aktualne problemy i wydarzenia” (254) przeprowadzono w dniach 30 czerwca – 6 lipca 2011 roku na liczącej 1080 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski. Więcej: B. Roguska, J. Zbieranek, *Polacy o ułatwieniach w głosowaniu*, CBOS, Warszawa 2011.

⁹⁶ Wybory dla wszystkich, wyniki badań przeprowadzonych przez TNS OBOP na zlecenie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.



cji tych działań organy samorządowe mogą powoływać pełnomocnika do spraw wyborów (urzędnika wyborczego), który działa na podstawie porozumienia z Delegaturą Krajowego Biura Wyborczego. Powołanie takiego urzędnika nie jest obligatoryjne, ale stanowi bardzo częstą praktykę⁹⁷. Natomiast w gminach, w których nie ma takiego stałego urzędnika, powoływany jest koordynator realizacji zadań wyborczych.

Do zadań pełnomocników ds. wyborów należą m.in. zabezpieczenie i odpowiednie przygotowanie i wyposażenie lokali wyborczych (z uwzględnieniem dostosowania ich do potrzeb osób niepełnosprawnych), czy podjęcie działań organizacyjnych związanych ze szkoleniami członków komisji wyborczych⁹⁸.

SMG/KRC na zlecenie Stowarzyszenia Przyjaciół Integracji przeprowadziła w październiku 2011 roku badania⁹⁹ wśród pełnomocników ds. wyborów. Wykazały one niewielki poziom ich wiedzy o prawie wyborczym. Wśród zapytanych o nowe rozwiązania jakie wprowadził Kodeks wyborczy – blisko co czwarty nie umiał wymienić żadnej. Najwięcej urzędników znało procedurę głosowania korespondencyjnego dla osób niepełnosprawnych w kraju (68% wskazań). Znacznie mniej znaną nowością była możliwość głosowania za pomocą nakładek na karty do głosowania w alfabecie Braille’a. Wskazało na nią jedynie 34% badanych. Głosowanie przez pełnomocnika wymieniło 29% ankietowanych, natomiast o zmieniach godzinach głosowania (7-21) wiedziało 13% badanych. Najmniejsza wiedza dotyczyła procedury głosowania korespondencyjnego poza granicami kraju – wskazało na nią jedynie 5% urzędników.

Niestety – spośród urzędników, którzy wskazali prawidłowo jako nowość możliwość głosowania z wykorzystaniem nakładek w alfabecie Braille’a (a więc 34% ogółu urzędników) – tylko 14% znało dokładny termin na zgłoszenie tego zamiaru przez wyborcę. Większość z nich (89%) wskazała choć jeden prawidłowy sposób zgłoszenia go.

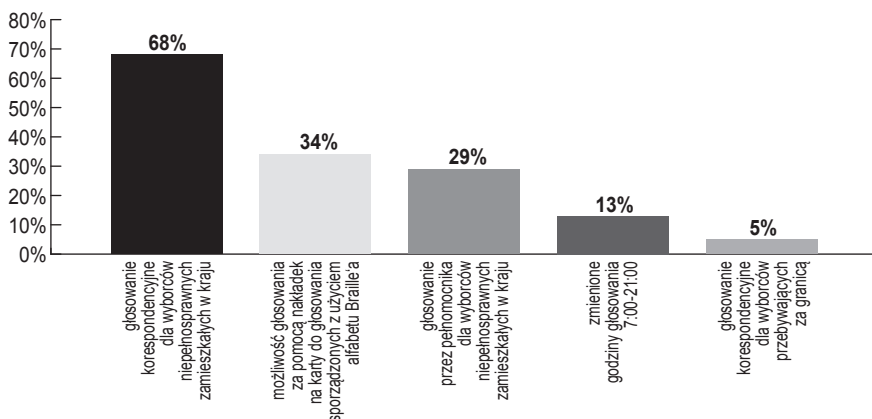
Spośród urzędników, którzy wskazali prawidłowo możliwość głosowania korespondencyjnego dla wyborców niepełnosprawnych w kraju (69% ogółu) – termin

⁹⁷ Zgodnie z wynikami G. Majerowskiej-Dudek – urzędnicy tacy są powoływani w 90% gmin. Więcej: G. Majerowska-Dudek, *Pozycja i rola pełnomocnika do spraw wyborów – urzędnika wyborczego w jednostkach samorządu terytorialnego* [w:] F. Rymarz (red.), „Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka”. Warszawa 2005, s. 226-227.

⁹⁸ A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, Toruń 2011, s. 243 i nast.

⁹⁹ Wyniki badania opinii społecznej przeprowadzonych przez SMG/KRC. Badanie zostało przeprowadzone w dniach 24 października – 7 listopada 2011 roku na zlecenie Stowarzyszenia Przyjaciół Integracji na próbie 632 pracowników organów gminnych, którzy byli odpowiedzialni za organizację wyborów w dniu 9 października 2011 roku.

**PROSZĘ POWIEDZIEĆ JAKIE ZMIANY W KODEKSIE WYBORCZYM
ZOSTAŁY WPROWADZONE PRZEZ USTAWODAWCĘ
I OBOWIĄZYWAŁY W TRAKCIE OSTATNICH WYBORÓW DO SEJMU I SENATU,
KTÓRE ODBYŁY SIĘ 9 PAŹDZIERNIKA 2011?**



Źródło: Stowarzyszenie Przyjaciół Integracji

zgłaszania zamiaru skorzystania z niego przez wyborcę znała jeszcze mniejsza grupa badanych – jedynie co dziesiąty urzędnik wskazał prawidłowy termin. Zdecydowana większość (91%) wskazała natomiast przynajmniej jeden prawidłowy sposób zgłoszenia. Warto zauważyć, że w odniesieniu do obu procedur o możliwości zgłaszania zamiaru drogą elektroniczną wiedziało ok. połowa badanych – zdecydowana większość wskazywała drogę telefoniczną.

W grupie urzędników, którzy wiedzieli o możliwości głosowania przez pełnomocnika (29% ogółu) prawidłowo termin, do którego wyborcy mogli zgłaszać zamiar głosowania w ten sposób wskazało 31% z nich.

2. PRZYGOTOWANIA ORGANIZACYJNE PODEJMOWANE PRZED WYBORAMI

a) Dostosowanie lokali wyborczych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami

Zgodnie z informacją Państwowej Komisji Wyborczej na obszarze całego kraju utworzono łącznie 25.722 obwody głosowania. Stosownie do wymogu Kodeksu wyborczego 1/5 lokali w każdej gminie powinna być dostosowana do potrzeb wy-



borców niepełnosprawnych – w kraju utworzono 7.718 takich lokali wyborczych¹⁰⁰, co stanowi istotny wzrost w stosunku do wyborów parlamentarnych w roku 2007 (utworzono wówczas 5.487 lokali wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych¹⁰¹). Liczba lokali wskazanych jako dostosowane do potrzeb wyborców niepełnosprawnych stanowi ok. 30% wszystkich lokali, co teoretycznie odpowiada, a nawet przekracza minimalny standard ustanowiony w Kodeksie wyborczym. W praktyce jednak stopień wywiązywania się poszczególnych gmin z realizacji nałożonego na nie obowiązku nie jest jednolity w skali kraju. Jak wynika z kontroli przeprowadzonej w tym zakresie przez Najwyższą Izbę Kontroli¹⁰² z ustawowego obowiązku wskazania co najmniej 1/5 łącznej liczby lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych nie wywiązało się 35% kontrolowanych gmin¹⁰³. Przyczynami niedostosowania do potrzeb wyborców niepełnosprawnych wymaganej liczby lokali, jak wyjaśniali wójtowie, były:

- krótki czas na zapewnienie 1/5 liczby lokali dostosowanych do obsługi wyborców niepełnosprawnych,
- brak środków finansowych na pokrycie kosztów związanych z przystosowaniem lokali do potrzeb osób niepełnosprawnych,
- relatywnie niewielkie zainteresowanie osób niepełnosprawnych i osób starszych uczestnictwem w wyborach,
- niejednolita interpretacja przepisów, dotyczących obowiązku zapewnienia co najmniej 1/5 liczby lokali na terenie każdej gminy dostosowanych do obsługi osób niepełnosprawnych, przez wójtów i przez pracowników niektórych Delegatur Krajowego Biura Wyborczego¹⁰⁴.

Wskazane powyżej powody nie mogą jednak stanowić usprawiedliwienia dla niewywiązania się z obowiązku zapewnienia odpowiedniej liczby lokali dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych.

¹⁰⁰ Informacja o działalności Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego w 2011 r., Warszawa, marzec 2012 r., s. 9 (dalej jako: Informacja PKW).

¹⁰¹ Informacja PKW s. 8.

¹⁰² Informacja o wynikach kontroli *Dostosowanie organizacji wyborów do Sejmu RP i Senatu RP, zarządzonych na dzień 9 października 2011 r., do obsługi wyborców niepełnosprawnych*, NIK, luty 2012, Nr ewid. 11/2012/D/11/501/KAP, s. 12 (dalej jako: Informacja o kontroli NIK).

¹⁰³ Dotyczy gmin: Warta, Wartkowice, Strzegomia, Poddębice, Bychawa, Śrem, Choroszcz, Ziębice, Bielsk Podlaski, Wieliczka, Ostrzeszów, Nowa Wieś Lęborska, Skoczów.

¹⁰⁴ Informacja o kontroli NIK, s. 12.

Powszechną praktyką dostrzeżoną zarówno przez Najwyższą Izbę Kontroli¹⁰⁵ jak i Rzecznika Praw Obywatelskich (o czym poniżej) jest wskazywanie odrębnych obwodów zamkniętych (w szpitalach, domach opieki społecznej), jako obwodów wyborczych dostosowanych do obsługi wyborców niepełnosprawnych. Takie przypadki należy ocenić krytycznie z wielu powodów. Po pierwsze lokale te nie są dostępne dla wyborców niepełnosprawnych, którzy chcieliby dopisać się do spisu wyborców w tzw. obwodzie zamkniętym. Po drugie, stosownie do art. 12 § 10 Kodeksu wyborczego, utworzenie odrębnych obwodów głosowania następuje najpóźniej w 35 dniu przed dniem wyborów. Natomiast zgodnie z art. 13a § 2 Kodeksu wyborczego, zmian siedzib obwodowych komisji wyborczych dokonuje się najpóźniej w 45 dniu przed dniem wyborów. Oznacza to, że w terminie, w którym rada gminy może dokonać ewentualnych zmian siedzib obwodowych komisji wyborczych, obwody odrębne mogą nie być jeszcze utworzone¹⁰⁶. Wreszcie po trzecie, kontrola przeprowadzona przez Rzecznika Praw Obywatelskich w tzw. obwodach zamkniętych wykazała, że żaden z lokali w tych obwodach nie spełniał warunków określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury¹⁰⁷.

Jak była już wyżej mowa, stosownie do art. 27 § 1 Kodeksu wyborczego, wyborca niepełnosprawny może głosować w wybranym przez siebie lokalu wyborczym dostosowanym do potrzeb osób niepełnosprawnych na obszarze gminy, w której stale zamieszkuje. Rozwiązanie to nie jest jednak popularne wśród wyborców z niepełnosprawnościami. Z informacji NIK wynika, że jedynie sześciu wyborców w czterech kontrolowanych gminach złożyło wnioski o dopisanie ich do spisu wyborców w wybranym obwodzie głosowania, w którym znajduje się lokal dostosowany do obsługi wyborców niepełnosprawnych. Zgodnie z ww. przepisem wyborcy ci zostali dopisani do spisu we wskazanych przez nich obwodach głosowania¹⁰⁸.

Dużym zainteresowaniem cieszą się natomiast zaświadczenia o prawie do głosowania, w wyborach parlamentarnych w roku 2011 wydano ich 188.549¹⁰⁹. Ubiegając się o wydanie zaświadczenia wyborca nie ma jednak obowiązku wskazania przyczyny złożonego wniosku, nie można zatem stwierdzić, czy wśród tych przyczyn znajduje się niepełnosprawność lub podeszły wiek.

¹⁰⁵ Ibidem, s. 13, 14.

¹⁰⁶ Ibidem, s. 14.

¹⁰⁷ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2011 r. w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 158, poz. 938).

¹⁰⁸ Informacja o kontroli NIK, s. 16.

¹⁰⁹ Informacja PKW, s. 9.



Z badań przeprowadzonych na grupie pracowników gmin odpowiedzialnych za organizację wyborów w dniu 9 października 2011 r.¹¹⁰ wynika, że aż 76% pełnomocników deklaruje, że przeprowadziło działania mające na celu udogodnienie osobom niepełnosprawnym głosowania w wyborach. Ten optymistyczny obraz przystosowania lokali wyborczych do potrzeb wyborców starszych i niepełnosprawnych nie znajduje niestety odzwierciedlenia w wynikach kontroli przeprowadzonych przed wyborami parlamentarnymi w roku 2011 przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Najwyższą Izbę Kontroli.

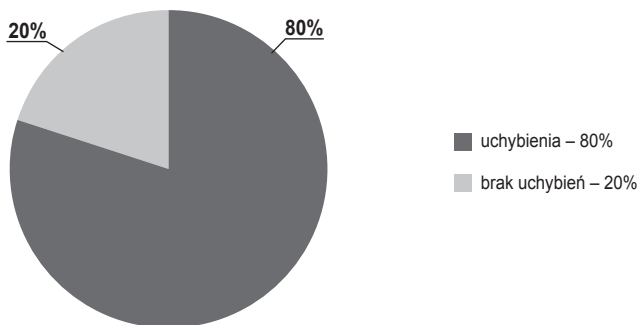
Rzecznik Praw Obywatelskich

Pracownicy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w dniu 8 października 2011 r. tj. przed wyborami do Sejmu RP i do Senatu RP przeprowadzili wizytacje 90 lokali wyborczych posiadających status lokalu dostosowanego do potrzeb osób niepełnosprawnych na obszarze dwudziestu dwóch miejscowości. Ocenie podlegały w pierwszej kolejności warunki techniczne lokali określone w drodze rozporządzenia Ministra Infrastruktury¹¹¹ tj.:

- lokalizacja lokalu wyborczego (parter, piętro),
- urządzenia umożliwiające dotarcie do budynku (podjazd, winda),
- szerokość drzwi wejściowych,
- wysokość progów drzwi wejściowych,
- oznaczenie krawędzi stopni schodów,
- oznaczenie przegród szklanych,
- właściwości przeciwpoślizgowe posadzki,
- wymiary lokalu wyborczego,
- dostosowane miejsce zapewniające tajność głosowania,
- dodatkowe oświetlenie w miejscu zapewniającym tajność głosowania,
- wysokość urny wyborczej,
- szerokość przejścia pomiędzy miejscem wydania kart do głosowania, miejscem zapewniającym tajność głosowania a urną wyborczą,
- umieszczenie obwieszczeń PKW.

¹¹⁰ Badanie w gminach na temat zmian w prawie wyborczym przeprowadzone na zlecenie Stowarzyszenia Przyjaciół Integracji przez Millward Brown SMG/KRC na losowej, dobieranej z operatu wszystkich polskich gmin, N=632 osobowej próbie gmin.

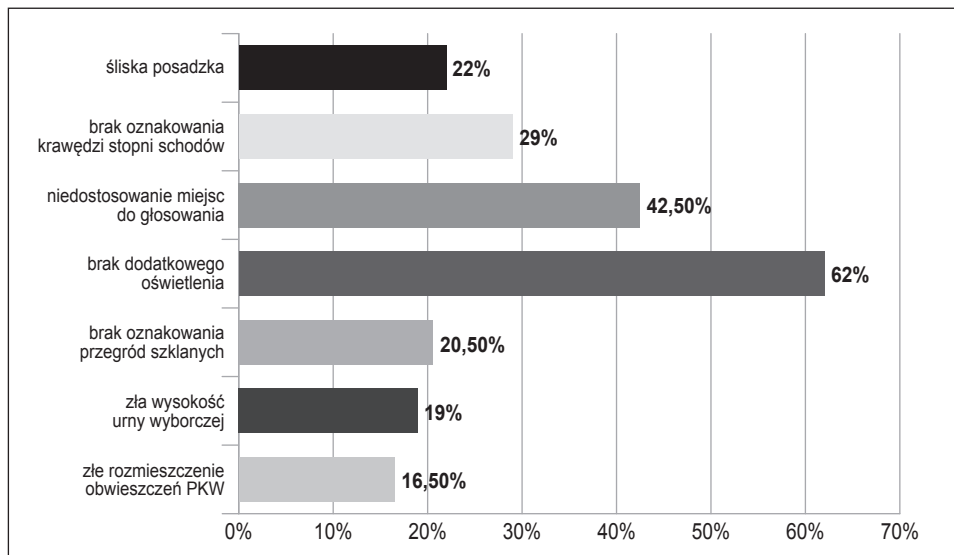
¹¹¹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2011 r. w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 158, poz. 938).

80% LOKALI NIE SPEŁNIAŁO OKREŚLONYCH PRAWEM WARUNKÓW

W wyniku przeprowadzonej kontroli, pracownicy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich stwierdzili uchybień w 72 lokalach, co stanowiło 80% wszystkich wizytowanych budynków.

W efekcie przeprowadzonej kontroli stwierdzono co następuje:

1. 80% kontrolowanych lokali wyborczych nie spełniało warunków określonych w rozporządzeniu,
2. do najczęściej powtarzających się błędów należały:
 - brak dodatkowego oświetlenia w miejscu zapewniającym tajność głosowania (62% wizytowanych lokali),
 - niedostosowane miejsce zapewniające tajność głosowania (42,5%),
 - brak oznakowania krawędzi stopni schodów (29%),
 - śliska posadzka w lokalu (22%),
 - brak oznakowania przegród szklanych w lokalu (20,5%),
 - zła wysokość urny wyborczej (19%),
 - złe rozmieszczenie informacji i obwieszczeń PKW (16,5%),
3. stosunkowo rzadko stwierdzano nieprawidłowości w zakresie:
 - szerokości przejścia pomiędzy miejscem wydania kart do głosowania, miejscem zapewniającym tajność głosowania a urną wyborczą (1% wizytowanych lokali),
 - odpowiednich wymiarów lokalu wyborczego (3,6%),
 - szerokości drzwi wejściowych do lokalu (4%),
4. jedynie 20% kontrolowanych lokali spełniało wymogi określone w rozporządzeniu.



Kontrolę lokali wyborczych przeprowadzono w oparciu o rozporządzenie Ministra Infrastruktury, które weszło w życie w dniu 1 sierpnia 2011 r., a więc na dwa miesiące przed wyborami parlamentarnymi. Rozporządzenie to wprowadziło nowe wymagania dotyczące warunków technicznych lokali dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych (tj. obowiązek oznaczania krawędzi stopni schodów oraz przegród szklanych, antypoślizgowe posadzki, dodatkowe oświetlenie w miejscu zapewniającym tajność głosowania). Z przeprowadzonej kontroli wynika, że najwięcej nieprawidłowości dotyczyło właśnie tych wymagań. Oznacza to, że odpowiedzialne za przygotowanie lokali gminy nie zweryfikowały stanu lokali wyborczych przed wpisaniem ich na listę lokali dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych i nie sprawdziły, czy dotychczasowe lokale odpowiadają nowym wymaganiom.

Charakterystyczne jest również, że stwierdzone przez Rzecznika uchybieństwa, w zdecydowanej większości nie dotyczyły barier architektonicznych budynków, a samej organizacji lokalu wyborczego tj. miejsc zapewniających tajność głosowania, wymiarów urny wyborczej oraz rozmieszczenia obwieszczeń PKW. Nieprawidłowości tych można było łatwo uniknąć, gdyby tylko osoby wchodzące w skład komisji wyborczych były świadome w jaki sposób powinny zorganizować lokal wyborczy. Z niepokojem należy przyjąć, że członkowie komisji nie znali przepisów rozporządzenia i nie byli wcześniej informowani o wynikających stąd

obowiązkach. W niektórych lokalach członkowie komisji dopiero po interwencji pracowników BRPO usunęli stwierdzone nieprawidłowości. Niestety, podobnie jak w przypadku poprzednich wyborów, wiele komisji od pracowników BRPO dowiadywało się, że pracują w lokalu oznaczonym jako dostosowany do potrzeb wyborców niepełnosprawnych.

Pracownicy BRPO zwrócili także uwagę na bezpośrednią okolicę lokali wyborczych. Okazuje się, że nawet najlepiej dostosowane lokale są trudno dostępne dla osób niepełnosprawnych z uwagi na takie przeszkody 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.

Wreszcie niepokój Rzecznika wzbudziła praktyka wpisywania na listy lokali dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych tych lokali, które posiadają status tzw. obwodów zamkniętych (organizowanych m.in. w szpitalach lub domach pomocy społecznej). Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa w ostatnich wyborach parlamentarnych gminy miały obowiązek dostosować do potrzeb niepełnosprawnych wyborców 1/5 lokali wyborczych. Wyborca niepełnosprawny ma zaś możliwość dopisania się do spisu wyborców w wybranym przez siebie obwodzie głosowania (na obszarze gminy właściwej ze względu na miejsce jego stałego zamieszkania), w którym znajduje się lokal dostosowany do jego potrzeb. Uprawnienie to jest jednak wyłączone w przypadku tzw. obwodów zamkniętych. Tym samym lokale dostosowane do potrzeb wyborców niepełnosprawnych znajdujące się w tzw. obwodzie zamkniętym nie są dostępne dla tych wyborców, którzy w dniu głosowania nie są np. pacjentami danego szpitala. Warto także zauważyć, że żaden z kontrolowanych lokali spośród tzw. obwodów zamkniętych nie spełniał wymagań określonych w rozporządzeniu. Mamy więc do czynienia z sytuacją, w której gmina wpisuje na listę lokali dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych te lokale, które ani nie spełniają warunków określonych w rozporządzeniu, ani nie odpowiadają celom, którym miały służyć.

Warto jednak odnotować pewien pozytywny trend dotyczący warunków technicznych lokali dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. W porównaniu do wyników poprzednich kontroli prowadzonych przez Rzecznika znacznie spadła liczba uchybień dotyczących barier architektonicznych budynków (tj. szerokość drzwi wejściowych, podjazdy lub windy dla osób niepełnosprawnych, czy też wysokość progów). Choć nieprawidłowości te nadal występują, warto do-



cenić dotychczasowy wkład pracy włożony w poprawę warunków w jakich głosują osoby z niepełnosprawnością.

Najwyższa Izba Kontroli

Kontrolę dostosowania organizacji wyborów do obsługi wyborców niepełnosprawnych przeprowadziła w dniach 29 września – 10 października 2011 r. także Najwyższa Izba Kontroli. Kontrolą objęto 37 urzędów gmin (miast) na terenie 14 województw. W zakresie dostosowania lokali do obsługi wyborców niepełnosprawnych oględzinom poddano 100 lokali, a w 62 (tj. 62%) stwierdzono nieprawidłowości. Ich warunki techniczne nie spełniały wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury.

W trzech gminach żaden z wyznaczonych przez wójtów lokali jako dostosowany do obsługi wyborców niepełnosprawnych (łącznie dziewięć), nie spełniał wymogów przewidzianych w przywołanym rozporządzeniu. W szczególności 28 lokali obwodowych komisji wyborczych nie spełniało wymogów w zakresie zapewnienia swobodnego dostępu do lokalu, gdyż w dziewięciu – drzwi były węższe niż 0,9 m, a w 24 – progi drzwi przekraczały wysokość 5 mm. Przykładowo próg w drzwiach wejściowych do lokalu obwodowej komisji wyborczej Nr 8 w gminie Świebodzin wynosił 14 cm (wymagane 5 mm).

Pozostałe nieprawidłowości, stwierdzone w wyniku oględzin, podobnie jak przy wynikach kontroli Rzecznika Praw Obywatelskich, polegały na:

- nieprzygotowaniu dla wyborców niepełnosprawnych prawidłowych miejsc zapewniających tajność głosowania (w trakcie oględzin – 27 lokali),
- nieoznaczeniu krawędzi stopni schodów prowadzących do lokalu wyborczego oraz znajdujących się w nim kolorem kontrastującym z kolorem posadzki (w 19 lokalach),
- nieoznaczeniu przezroczystych przegród kolorem kontrastującym z tłem (w 5 lokalach),
- niezapewnieniu posadzki o właściwościach antypoślizgowych (w 3 lokalach),
- niezainstalowaniu dodatkowego oświetlenia w miejscu zapewniającym tajność głosowania oraz urn o wysokości 1,0 m,
- braku obwieszczeń oraz informacji PKW, bądź umieszczeniu ich na nieprawidłowej wysokości (w 40 lokalach)¹¹².

¹¹² Informacja o kontroli NIK, s. 14, 15.

Wójtowie w wyjaśnieniach przekazanych Najwyższej Izbie Kontroli, zadeklarowali, że niektóre nieprawidłowości w dostosowaniu lokali do potrzeb wyborców niepełnosprawnych zostaną usunięte w przeddzień wyborów. W przypadku dwiętnastu lokali stwierdzone uchybienia (dotyczące przede wszystkim szerokości drzwi wejściowych) były jednak niemożliwe do usunięcia na dzień głosowania tj. do 9 października 2011 r.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła ponadto uwagę, że ustawa z dnia 27 maja 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy¹¹³ została opublikowana w Dzienniku Ustaw z dnia 15 lipca 2011 r. Wójtowie gmin dopiero po opublikowaniu ustawy mogli zapoznać się z zakresem nowych obowiązków, w tym z koniecznością zwiększenia liczby lokali dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych (do 1/5 łącznej ich liczby). Aby zapewnić osobom z niepełnosprawnością możliwość wykorzystania uprawnień zobowiązani byli wypełnić swoje obowiązki w krótkim okresie czasu – dwóch miesięcy.

Terminy prac związanych z organizacją wyborów do Sejmu i Senatu, określone kalendarzem wyborczym wymuszały podejmowanie decyzji, często bez należytego przygotowania. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury, które weszło w życie z dniem 1 sierpnia 2011 r. wprowadziło nowe wymogi techniczne, które powinny spełniać lokale dostosowane do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. W związku z obowiązkiem wskazania 1/5 lokali jako dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych, w nielicznych przypadkach wójtowie wpisali na listy lokale przed zweryfikowaniem ich stanu, co do zgodności z wymogami rozporządzenia Ministra Infrastruktury¹¹⁴. Wnioski te są zbieżne ze spostrzeżeniami Rzecznika Praw Obywatelskich.

b) Urzędnicy o przygotowaniach do wyborów

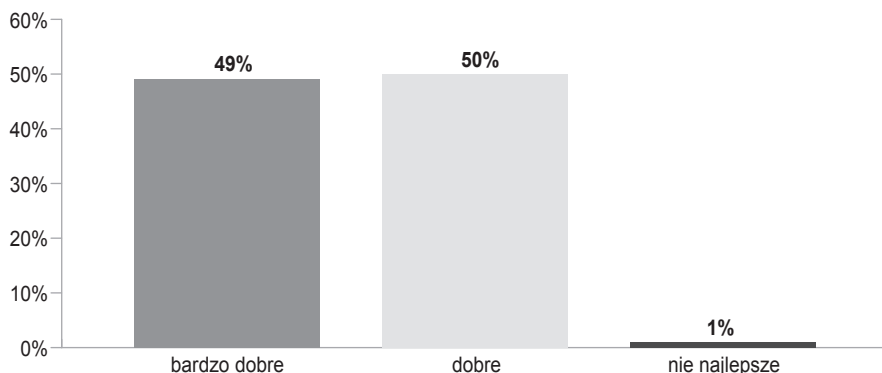
Zgodnie z przedstawionymi wcześniej wynikami badań SMG/KRC dla Stowarzyszenia Przyjaciół Integracji, aż 76% urzędników potwierdziło, że w okresie poprzedzającym październikowe wybory parlamentarne podjęli aktywne działania mające na celu udogodnienie głosowanie wyborcom niepełnosprawnym. Wśród urzędników tych zdecydowana większość (blisko 2/3) wymieniała dostosowanie lokali wyborczych (usunięcie barier i przeszkód zarówno wewnątrz i na zewnątrz

¹¹³ Ustawa z dnia 27 maja 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 147, poz. 881).

¹¹⁴ Informacja o kontroli NIK, s. 8.



PROSZĘ POWIEDZIEĆ JAK OCENIA PAN/I WARUNKI JAKIE MIAŁY OSOBY NIEPEŁNOSPRAWNE W OBYWODACH WYBORCZYCH PRZYSTOSOWANYCH DO GŁOSOWANIA PRZEZ TAKIE OSOBY NA TERENIE PANA/I GMINY W DNIU 9 PAŹDZIERNIKA 2011?



Źródło: Stowarzyszenie Przyjaciół Integracji

lokali wyborczych). 39% podjęło działania informacyjne o ułatwieniach dla osób niepełnosprawnych (szeroko pojętych – zarówno wskazanych w ustawie – a więc np. zamieszczanie informacji w BIP, ale również w Internecie i w prasie). Tylko niespełna 20% z urzędników wskazało na zapewnienie transportu do lokalu wyborczego. Warto podkreślić, że współpracę z instytucjami i organizacjami pozarządowymi zajmującymi się problematyką osób niepełnosprawnych podjęło jedynie 2% pełnomocników ds. wyborów.

Podsumowaniem badania była dokonana przez urzędników ocena warunków głosowania wyborców niepełnosprawnych w październikowych wyborach. Pełnomocnicy ds. wyborów ocenili je jako bardzo dobre (49% badanych) i dobre (50%). Opinia ta niewątpliwie nie koresponduje z wynikami inspekcji dokonywanymi przez RPO i NIK, które zostały przedstawione we wcześniejszej części tekstu. Konsekwentnie urzędnicy nie widzą przy tym większej potrzeby wprowadzania kolejnych ustawowych udogodnień pozwalających osobom niepełnosprawnych na bardziej powszechny udział w wyborach. Tylko 23% widzi taką potrzebę.

Warto przytoczyć przy tym opinie dotyczące kolejnych rozwiązań. Zdecydowana większość urzędników jako pożądane udogodnienia wskazuje możliwość głosowania przez Internet, a także konieczność dowozu do i z lokali wyborczych

wyborców niepełnosprawnych. Tylko 14% urzędników wymienia inne rozwiązania: akcje informacyjne, czy uproszczenie procedur głosowania przez pełnomocnika i korespondencyjnego.

c) Dobre praktyki

Prócz realizacji obowiązków wynikających z przepisów prawa niektóre gminy – z własnej inicjatywy, podjęły się działań dodatkowych, aby umożliwić wyborcom starszym i niepełnosprawnym skorzystanie z przysługujących im praw i zachęcić do udziału w wyborach. Do działań tych należały najczęściej: bezpłatny transport do lokali wyborczych, dodatkowe wyposażenie lokali wyborczych, a także działania informacyjne i współpraca z organizacjami pozarządowymi.

Bezpłatny transport

Z badań przeprowadzonych na zlecenie Stowarzyszenia Przyjaciół Integracji wśród pracowników gmin odpowiedzialnych za organizację wyborów¹¹⁵ wynika, że zdecydowana większość (76%) przeprowadziła działania mające na celu udogodnienie osobom starszym i niepełnosprawnym głosowania w wyborach parlamentarnych w roku 2011. Niespełna 20% ankietowanych deklaruje, że do działań tych należała organizacja bezpłatnego transportu do lokali wyborczych. Także z wyników kontroli przeprowadzonych przez NIK w roku 2011 wynika, że niektóre gminy – z własnej inicjatywy, organizują transport wyborców starszych i niepełnosprawnych. W sześciu spośród trzydziestu siedmiu gmin objętych kontrolą osobom niepełnosprawnym zapewniono taki transport¹¹⁶. Brak jest natomiast danych dotyczących ilości osób, które skorzystały z tej formy udogodnienia oraz sposobu informowania o możliwości skorzystania z transportu przez wyborców.

Warto zwrócić uwagę, że osoby starsze, które nie wzięły udziału w wyborach deklarują najczęściej, że przyczyną ich absencji było złe samopoczucie danego dnia (43% ankietowanych) oraz problem z dojechaniem do lokalu wyborczego (29%). Jednocześnie spośród najbardziej pożądanых form pomocy wyborcy ci wskazują właśnie na zapewnienie bezpłatnego dowozu do lokalu wyborczego

¹¹⁵ Badanie w gminach na temat zmian w prawie wyborczym przeprowadzone na zlecenie Stowarzyszenia Przyjaciół Integracji przez Millward Brown SMG/KRC na losowej, dobieranej z operatu wszystkich polskich gmin, N=632 osobowej próbie gmin.

¹¹⁶ Informacja o kontroli NIK, s. 14.



(26%)¹¹⁷. Propozycja ta znajduje również duże poparcie (64%) wśród urzędników wyborczych ankietowanych w ramach powoływanych powyżej badań.

Inne dobre praktyki

Niektóre gminy¹¹⁸, podejmując działania na rzecz wyborców starszych i niepełnosprawnych, zaoferowały im szereg dalszych ułatwień mających na celu sprawne oddanie głosu w wyborach. Godną pochwały praktyką było przykładowo dostosowanie do potrzeb wyborców niepełnosprawnych wszystkich lokali wyborczych w gminie, a także dodatkowe ich wyposażenie (np. lupy i ramki do podpisu dla osób niewidomych). Ponadto pomoc osobom starszym i niepełnosprawnym świadczyli wolontariusze, w tym osoby przeszkolone w zakresie posługiwania się językiem migowym.

Inną formą działalności gmin jest upowszechnienie, przy pomocy lokalnych mediów, portali społecznościowych, pracowników ośrodków pomocy społecznej, a także młodzieży szkolnej, informacji dotyczących nowych uprawnień przysługujących wyborcom starszym i niepełnosprawnym.

3. UDZIAŁ OSÓB Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI I OSÓB STARSZYCH W WYBORACH DO SEJMU RP I DO SENATU RP 9 PAŹDZIERNIKA 2011 ROKU – STATYSTYKI

Wybory parlamentarne odbyły się 9 października 2011 roku. Głosowanie po raz pierwszy przeprowadzono w godzinach 7-21.

Zamiar skorzystania z nakładki na kartę do głosowania podczas głosowania w lokalu wyborczym zgłosiło 211 osób.

Z procedury głosowania przez pełnomocnika skorzystało 12 427 wyborców. Nie zanotowano przy tym większych zakłóceń i niejasności.

Korespondencyjnie w kraju głosowało 807 osób¹¹⁹ (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 4 oświadczenie takie było, natomiast nie zostało podpisane. W 4 kopertach zwrotnych

¹¹⁷ Badanie przeprowadzone przez TNS OBOP w dniach 26-27 października 2011 r. na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich, „Dostępność głosowania – badanie opinii osób 60+”.

¹¹⁸ Należały do nich m.in. gminy zgłoszone w konkursie Rzecznika Praw Obywatelskich „Wybory dla Wszystkich” tj.: Ciechocinek, Gdynia, Inowrocław, Krzyżanowice, Lipnik, Ostróda, Pyskowice.

¹¹⁹ Pismo Przewodniczącego PKW (ZPOW-432-2/12) z dnia 1 lutego 2012 roku do Przewodniczącego Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP.



zabrakło kopert na kartę do głosowania, 4 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 alfabecie Braille'a.

IV. WNIOSKI

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

Procesu kształtowania procedur wyborczych bardziej dogodnymi dla obywateli z pewnością nie można uznać 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 m.in. zmiany demograficzne i rozwój technologiczny, zastanowić się nad perspektywami ewolucji mechanizmów wyborczych w perspektywie kilkunastu lat.

W niniejszej części raportu zostaną więc przedstawione wnioski i sformułowane zostaną rekomendacje dotyczące zarówno zmian w regulacji prawnej (Kodeks wyborczy, inne ustawy, akty podustawowe), a także kwestii organizacyjnych i technicznych. Celem jest stworzenie planu dalszych działań nad procedurami ułatwiającymi udział obywatelom niepełnosprawnym i w zaawansowanym wieku w wyborach – zawierającego możliwie szczegółowe propozycje, jak również zagadnienia, w których wymagana jest dopiero podjęcie prac koncepcyjnych w dłuższej perspektywie czasowej.

1. PROCEDURY GŁOSOWANIA

Po ponad 20 latach starań, w latach 2009 – 2011 udało się wprowadzić do polskiego prawa wyborczego szereg nowych procedur głosowania, które w znaczący sposób ułatwiły oddawanie głosu obywatelom napotykającym dotychczas przy tym różnego rodzaju techniczne i organizacyjne trudności. Jak już zostało wskazane we wcześniejszej części raportu, od lat w licznych badaniach¹²⁰ na

¹²⁰ M.in. A. Cybulska, K. Pankowski, *Przyczyny absencji w wyborach parlamentarnych i prezydenckich. Komunikat z badań* (BS 189/2005), K. Grot, A. Niżyńska, *Polacy o wyborach. Raport z badań*, Warszawa 2010. 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, wrzesień 2011.

problem z technicznym oddaniem głosu wskazywał znaczący odsetek badanych – ok. 30% osób które nie biorą udziału w wyborach. Warto podkreślić, że wprowadzenie możliwości głosowania poza lokalem wyborczym nie miało prowadzić, jak to często nieprecyzyjnie wskazywano, li tylko do zwiększenia frekwencji wyborczej. Głównym celem tych procedur jest wzmocnienie zasady powszechności wyborów – zagwarantowanie możliwości oddania głosu przez wszystkie osoby jakie wyrażają taki zamiar¹²¹. Mechanizmy takie miały stanowić odpowiedź na potrzeby konkretnych grup obywateli, przede wszystkim osób niepełnosprawnych i w zaawansowanym wieku, a ich ostateczny kształt wypracowano z uwzględnieniem szeregu czynników, w tym możliwości technicznych i organizacyjnych administracji.

Do wprowadzenia alternatywnych metod głosowania zachęcał także Rzecznik Praw Obywatelskich, wywodząc konieczność zastosowania odpowiednich udogodnień dla osób niepełnosprawnych i starszych z przepisów Konstytucji¹²². Pierwszy apel w tej sprawie skierował do Marszałka Sejmu w 2000 r. prof. Andrzej Zoll, konsekwentnie namawiali do takich zmian także dr Janusz Kochanowski oraz prof. Irena Lipowicz¹²³. Rzecznik Praw Obywatelskich apelował także o objęcie możliwością głosowania korespondencyjnego polskich obywateli przebywających za granicą¹²⁴.

Wprowadzenie nowych procedur głosowania spowodowało, że pod tym względem Polska spełnia europejskie standardy¹²⁵. Zostały one również bardzo dobrze ocenione przez Trybunał Konstytucyjny¹²⁶ – który nie tylko uznał ich zgodność z Konstytucją RP, ale podkreślił wagę nowych rozwiązań dla zapewnienia zasady powszechności wyborów.

¹²¹ J. Zbieranek, *W stronę reformy procedur głosowania w Polsce*, Analizy i Opinie nr 52, Warszawa 2005.

¹²² M. Wróblewski, *Prawo wyborcze a Konstytucja z perspektywy Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] „Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana Konstytucji. Międzynarodowa Konferencja Naukowa. Rzeszów, 3 – 4 marca 2008 r.”, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2008, s. 270-283.

¹²³ M.in. Wystąpienie RPO nr RPO-343669-I/00 z dnia 26 lipca 2000 r., nr RPO-442894-I/03 z dnia 21 lipca 2003 r., RPO-544749-I/06 z dnia 2 stycznia 2007 r.

¹²⁴ Zob. wystąpienie RPO do Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 25 września 2007 r., nr RPO-569280-I/07.

¹²⁵ Więcej: J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w Polsce na tle państw Unii Europejskiej* [w:] D. Dziewulak, *Wybrane problemy systemów wyborczych*, Studia Biura Analiz Sejmowych 2011, nr 3.

¹²⁶ Szerzej: J. Zbieranek, *Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika* [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks Wyborczy. Wstępna ocena*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011.



Nowe procedury zostały również sprawdzone w praktyce. W 2010 roku w wyborach Prezydenta RP i samorządowych zastosowano pierwszą wprowadzoną procedurę pozwalającą na oddanie przez wyborcę głosu bez konieczności udania się do lokalu wyborczego – głosowanie przez pełnomocnika. Po wejściu w życie Kodeksu wyborczego, w wyborach parlamentarnych 2011 roku zastosowano kolejną nową procedurę: obok głosowania przez pełnomocnika, również głosowanie korespondencyjnie. Wprowadzono także mechanizm nakładek na karty do głosowania dla osób niewidomych i słabowidzących.

Wykorzystanie nowych procedur pozwala na dokonanie wstępnej ich oceny i zaproponowanie ewentualnych korekt. Wprowadzanie technik głosowania do polskiego prawa wyborczego ze względu na wiele czynników, choćby z uwagi na rozwój nowych technologii nie jest procesem zakończonym. Konieczne jest więc wskazanie kierunków działań w bliższej i dalszej przyszłości.

Oceniając zastosowanie procedury 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 roku). Warto podkreślić, że termin na zgłaszanie przez wyborców zamiaru zagłosowania przez pełnomocnika jest relatywnie długi (do 10 dnia przed dniem wyborów), co niewątpliwie można ocenić jako korzystne dla wyborców. Wynika on m.in. z samej istoty stosowania procedury, kiedy to pełnomocnictwo może być ustanawiane (a czyni się to w obecności wójta lub wskazanego urzędnika gminy) nawet na kilka dni przed dniem wyborów. Niestety procedura złożenia wniosku i ustanawiania aktu pełnomocnictwa jest w znaczący sposób sformalizowana i obostrzona wieloma warunkami. Ma to jednak 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 większych zmian w procedurze głosowania przez pełnomocnika.

Zastosowanie procedury głosowania korespondencyjnego dla wyborców niepełnosprawnych w kraju również zasługuje na generalnie 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 nieznajomości tej procedury (i późnym rozpoczęciu kampanii

informacyjnych) przyczyniło się to do relatywnie niewielkiej liczby wyborców, którzy skorzystali z tej procedury w kraju (należy podkreślić: kilkanaście razy mniej, niż z procedury głosowania przez pełnomocnika). Warto pamiętać przy tym, że procedura głosowania korespondencyjnego poza granicami kraju cieszyła się znacznie większym zainteresowaniem. W tym przypadku termin zgłoszenia był późniejszy (do 15 dnia przed dniem głosowania).

Drugą ważną kwestią związaną z procedurą głosowania korespondencyjnego, która spowodowała 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 brak podpisu) 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. W odniesieniu do głosowania korespondencyjnego osób niepełnosprawnych przeprowadzanego w kraju problem ten był zauważalny – pomimo, że na 807 przesłanych wyborcom pakietów wyborczych otrzymano aż 806 kopert zwrotnych – to w 107 nie było oświadczeń, a w kolejnych 4 były one niepodpisane¹²⁷. Oznacza to, że blisko 15% kopert z kartami do głosowania właśnie z tej przyczyny nie zostało wziętych pod uwagę, a więc wyborcy ci formalnie nie zagłosowali. Na marginesie należy dodać, że problem ten nie dotyczy tylko głosowania w kraju, również w procedurze głosowania korespondencyjnego poza granicami kraju wystąpił w wyborach 2011 roku (dotyczyło to blisko 2 tysięcy kopert zwrotnych, w których zabrakło oświadczenia, lub były one niepodpisane).

Po wyborach parlamentarnych 2011 roku w obliczu tych niepokojących danych, w środowiskach eksperckich pojawiły się głosy wskazujące na potrzebę rozważenia zlikwidowania wymogu załączania podpisanego oświadczenia w kopercie zwrotnej¹²⁸. Z pewnością stanowiłoby to o uproszczeniu procedury i docelowo po prostu wyeliminowało wspomniany problem. Jednak od samego początku prac nad procedurą głosowania korespondencyjnego (jeszcze zanim procedura ta stała się przedmiotem prac legislacyjnych w Parlamencie) zakładano, że oświadcze-

¹²⁷ Pismo Przewodniczącego PKW (ZPOW-432-2/12) z dnia 1 lutego 2012 roku do Przewodniczącego Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP.

¹²⁸ M.in. w dyskusji jaka miała miejsce na międzynarodowej konferencji naukowej pt. „Methods of ensuring participation in the voting for voters residing abroad”, która odbyła się w Łodzi (Uniwersytet Łódzki), w dniach 16-17 października 2011 roku.



nie takie stanowić będzie element gwarancji wypełniania przez procedurę zasady tajności i osobistego głosowania¹²⁹.

Zrezygnowanie z wymogu załączania oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu wymaga niewątpliwie poważnego rozważenia. O ile jednak wymóg taki zostałby utrzymany, to bardzo istotnym wyzwaniem jest odpowiednie zwrócenie uwagi wyborców na skutek braku podpisanego oświadczenia w kopercie zwrotnej. Można to uczynić m.in. przez wyraźniejsze podkreślenie tego w instrukcji głosowania będącej elementem pakietu wyborczego.

Istotną kwestią jest również zapewnienie instrumentarium umożliwiającego podpisanie oświadczenia o tajnym i osobistym oddaniu głosu przez osoby niewidome bądź słabowidzące (np. nakładki z ramką na podpis). Praktyka pokazuje, że wyborcy ci napotykają duże problemy ze złożeniem podpisu we wskazanym miejscu¹³⁰. Ważną kwestią jest również przygotowanie i przesyłanie do wyborców niewidomych i niedowidzących głosujących korespondencyjnie Instrukcji głosowania przygotowanej w alfabecie Braille'a.

Bardzo pozytywnie należy ocenić mechanizm nadawania kopert zwrotnych przedstawicielowi Poczty Polskiej w miejscu zamieszkania wyborcy. Jak już wskazano odsetek kopert, które dotarły był znaczący – oscylował blisko 100%. W procedurze głosowania korespondencyjnego poza granicami kraju niestety odsetek ten był niższy, ale też i mechanizm i zasady nadawania kopert zwrotnych był znacząco odmienny – co wynikało m.in. ze specyfiki oddawania głosu poza granicami kraju oraz ograniczeń organizacyjnych i technicznych¹³¹.

Kodeks wyborczy wprowadził dwie „alternatywne” procedury głosowania – głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika. Kierowane są przede wszystkim do wyborców, którzy mają trudności z dotarciem do lokali wyborczych, bądź 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, w ich przekonaniu gwarantuje bezpieczne

¹²⁹ Oświadczenia takie są stosowane w prawie wyborczym wielu państw m.in. w procedurze głosowania korespondencyjnego stosowanej na Słowacji. Więcej: L. Cebulka, L. Trellová, *Wybory w Republice Słowackiej – alternatywne sposoby głosowania* [w:] „Studia wyborcze” Tom VIII 2009, Łódź 2009.

¹³⁰ J. Gniatkowski, *Opracowanie wyników dyskusji osób niewidomych dotyczących wprowadzenia i wykorzystania nakładek brajlowskich w czasie wyborców z października 2011 r.*, FIRR, Warszawa (bez daty).

¹³¹ Więcej: J. Zbieranek, *Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika* [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks Wyborczy. Wstępna ocena*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011.

i skuteczne oddanie głosu. Jak pokazały wyniki badań – zarówno ilościowych jak i jakościowych przeprowadzanych m.in. 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 korespondencyjne¹³². Wydaje się więc, że skoro obie procedury dobrze sprawdziły się w praktyce i nie powodują komplikacji organizacyjnych i technicznych w procesie przeprowadzania wyborów w RP – wskazane jest ich zachowanie co najmniej przez kilka najbliższych cykli wyborczych.

Jednocześnie zauważyć należy, że biorąc pod uwagę perspektywę rozwoju, a także możliwość łączenia z innymi mechanizmami ułatwiającymi oddawanie głosu (m.in. indywidualne zawiadomienia o wyborach – o czym będzie mowa w dalszej części tekstu) większy potencjał ma procedura głosowania korespondencyjnego¹³³.

Konieczne jest natomiast pilne podjęcie problematyki kręgu osób uprawnionych do korzystania z tych procedur. W szczególności rozszerzenia wymaga procedura głosowania korespondencyjnego. W tym miejscu warto przytoczyć liczne postulaty, aby mógł z tej procedury korzystać każdy zainteresowany wyborca. Jeśli jednak zmiana taka nie byłaby możliwa w najbliższym czasie, należy proponować stopniowe rozszerzanie kręgu uprawnionych.

Pewnym *minimum minimorum* jest uspołnienie obu procedur. Z głosowania przez pełnomocnika w kraju może korzystać osoba niepełnosprawna w stopniu umiarkowanym lub znacznym oraz wyborcy, którzy ukończyli 75 rok życia. Tymczasem głosować korespondencyjnie mogą w kraju tylko osoby niepełnosprawne. Wskazane jest więc rozszerzenie możliwości głosowania korespondencyjnego w kraju również na osoby, które ukończyły 75 rok życia¹³⁴.

W dalszej perspektywie czasowej (w miarę możliwości technicznych i organizacyjnych) należy zastanowić się nad zwiększaniem kręgu wyborców, obejmując zarówno obniżenie wieku uprawniającego do skorzystania z tych procedury (np. do 67 roku życia), objęcie nimi osób niepełnosprawnych w stopniu lekkim, a także osób mających czasowe (okresowe) problemy zdrowotne.

Bardzo istotną sprawą, jak już było wcześniej sygnalizowane, wydają się również terminy zgłaszania przez wyborców zamiaru głosowania z wykorzystaniem

¹³² Więcej: Wybory dla wszystkich, wyniki badań przeprowadzonych przez TNS OBOP na zlecenie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

¹³³ Rozwiązanie to jest najpopularniejsze wśród systemów prawa wyborczego większości państw stosujących „alternatywne” procedury głosowania.

¹³⁴ Postulaty takie były formułowane jeszcze przed wyborami 2011 roku.



alternatywnej procedury głosowania. Powinny być one możliwie długie (dając wyborcom czas na zgłoszenie), a także podobne – co ułatwi m.in. upowszechnianie informacji o procedurze. O ile termin na zgłaszanie zamiaru głosowania przez pełnomocnika jest zadowalający, to w odniesieniu do głosowania korespondencyjnego w kraju wydaje się zdecydowanie zbyt krótki (21 dni przed dniem wyborów). Postulatem jest więc wydłużenie czasu jakim wyborca w kraju dysponuje na zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego, co najmniej do czasu jaki ma wyborca przebywający poza granicami kraju.

Najlepszym rozwiązaniem byłoby ujednolicenie terminów również w odniesieniu do innych procedur ułatwiających głosowanie (znacząco usprawniłoby to akcje informacyjne skierowane do wyborców, o czym będzie jeszcze mowa).

We wcześniejszej części raportu została zarysowana problematyka prac nad procedurą głosowania elektronicznego w Polsce – ze szczególnym uwzględnieniem głosowania za pomocą Internetu¹³⁵. Tymczasem technika ta jest bardzo często postulowana przez środowiska osób niepełnosprawnych, a także wskazywana jako pożądana i oczekiwana w badaniach opinii publicznej¹³⁶.

Należy jednak bardzo wyraźnie podkreślić, że biorąc 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 (ok. 10-15 lat).

Natomiast możliwe wydaje się znacznie wcześniejsze wprowadzenie procedury głosowania w lokalu wyborczym z wykorzystaniem elektronicznych maszyn do głosowania – „głosomatów”. Warto podjąć taką inicjatywę, nawet jeśli maszyny takie nie będą początkowo połączone w jedną, wspólną sieć przesyłania danych. „Głosomaty” oferują bowiem szereg ułatwień dla wyborców w tym np. dla osób niewidzących i słabowidzących, umożliwiając wysłuchanie (w formacie audio) list komitetów oraz kandydatów i potwierdzenie głosowe dokonywanego wyboru. Koszty rozwoju i wprowadzenia takich maszyn wydają się być pożądaną inwestycją.

¹³⁵ Zob. także R. Balicki, A. Preisner, *E-voting – szanse, możliwości, zagrożenia*, [w:] „Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu. Międzynarodowa Konferencja Naukowa. Rzeszów 26-27 marca 2007 r.”, Rzeszów 2007, s. 50-73.

¹³⁶ J. Gniatkowski, *Opracowanie wyników dyskusji osób niewidomych dotyczących wprowadzenia i wykorzystania nakładek brailowskich w czasie wyborców z października 2011 r.*, FIR, Warszawa (bez daty), B. Roguska, J. Zbieranek, *Polacy o ułatwieniach w głosowaniu*. Komunikat z badań, Centrum Badania Opinii Publicznej, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, lipiec 2011.

cją. Konieczne jest więc rozwijanie procedur elektronicznych w głosowaniu (badania, testy, pilotaż).

Co najmniej do czasu wprowadzenia „głosomatów”, w lokalach wyborczych funkcjonować powinny nakładki na karty do głosowania. Praktyczne zastosowanie tej procedury w wyborach 2011 roku jest oceniane przez jej adresatów pozytywnie¹³⁷, choć formułowane są postulaty korekt¹³⁸. 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. Wskazywano również na problem z wielkością „okienek” w nakładce – podkreślając, że są one zdecydowanie zbyt małe¹³⁹.

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 na karty do głosowania.

Zamiar głosowania za pomocą nakładek w swoim obwodzie do głosowania wyborca zgłasza właściwemu wójtowi do 14 dnia przed dniem głosowania. To dość wczesny termin i warto rozważyć możliwość wydłużenia go.

Bardzo dobrze należy ocenić praktykę wyposażania w nakładki do głosowania również wszystkich lokali wyborczych dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych (zgodnie z Załącznikiem do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 sierpnia 2011 roku¹⁴⁰ – w lokalu takim znajdowały się 3

¹³⁷ Więcej: Wybory dla wszystkich, wyniki badań przeprowadzonych przez TNS OBOP na zlecenie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich (slajd 39). Pozytywnie wprowadzenie tego mechanizmu oceniła również Misja Oceny Wyborów OBWE/ODHIR. Więcej: Raport Misji Oceny Wyborów OBWE/ODHIR, Warszawa, dnia 18 stycznia 2012 roku, s. 9.

¹³⁸ J. Gniatkowski, *Opracowanie wyników dyskusji osób niewidomych dotyczących wprowadzenia i wykorzystania nakładek brajlowskich w czasie wyborów z października 2011 r.*, FIRR, Warszawa (bez daty).

¹³⁹ Więcej: Anna Frydrych, *Opinia na temat funkcjonowania przepisów dotyczących głosowania przez osoby niepełnosprawne, w szczególności dotknięte dysfunkcją wzroku, które zostały wprowadzone ustawą z dnia 27 maja 2011 roku o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy na podstawie obserwacji wojewódzkich warsztatów dla osób niepełnosprawnych* – Inowrocław 2011, Toruń 2011 (maszynopis). Warto zauważyć, że wyborcy uczestniczący w warsztatach formułowali niepewność odnośnie do oddania głosu zgodnie ze swoją wolą, co wynikało z braku opisu w alfabecie Braille’a na nakładce.

¹⁴⁰ 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 dnia 17 sierpnia 2011 roku.



nakładki każdego rodzaju)¹⁴¹. W kolejnych wyborach postulować należy dalsze upowszechnienie tej procedury – umieszczanie nakładek do głosowania w każdym lokalu wyborczym.

2. ORGANIZACYJNE I TECHNICZNE KWESTIE ZWIĄZANE Z GŁOSOWANIEM WYBORCÓW W LOKALU WYBORCZYM

Pomimo 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 lipcu 2011 r.¹⁴² wynika, że ponad 80% respondentów wskazuje głosowanie osobiste jako preferowany sposób oddania głosu w wyborach. Niewątpliwie na popularność tradycyjnych form głosowania wpływa przyzwyczajenie, a także niska świadomość i niewystarczająca wiedza na temat nowych form głosowania. Tych nawyków i oczekiwań osób starszych i niepełnosprawnych nie można jednak ignorować, oczekując, że alternatywne sposoby głosowania w szybkim tempie zdobędą zaufanie tej grupy wyborców.

Z wymienionych wyżej powodów niezwykle istotną kwestią pozostaje właściwe dostosowanie lokali wyborczych do potrzeb wyborców o ograniczonych możliwościach poruszania się. Jak wskazują bowiem wyniki kontroli przeprowadzonych zarówno przez Rzecznika Praw Obywatelskich¹⁴³, jak i Najwyższą Izbę Kontroli¹⁴⁴, zdecydowana większość lokali wskazanych przez gminę jako dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych pozostaje niedostępna dla tej grupy wyborców. Na 90 lokali wyborczych kontrolowanych przez pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich uchybienia dostrzeżono w 72 lokalach, co stanowiło 80%

¹⁴¹ Rozwiązanie to może wykorzystać wyborca, który chciałby skorzystać z nakładek, a nie udało się tego zamiaru zgłosić w ustawowym terminie. Wiedząc bowiem, że w każdym lokalu wyborczym dostosowanym do potrzeb osób niepełnosprawnych są nakładki do głosowania sporządzone w alfabecie Braille'a, może wykorzystując instytucję zaświadczenia o prawie do głosowania (które można uzyskać do 2 dnia przed dniem wyborów) udać się do takiego lokalu w dniu wyborów i skutecznie w ten sposób zagłosować.

¹⁴² Komunikat z badań CBOS „Polacy ułatwieniach w głosowaniu”, BS/84/2011, Warszawa, lipiec 2011.

¹⁴³ Kontrolę przeprowadzili pracownicy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w dniu 8 października 2011 r. na obszarze 22 miejscowości. Wyniki kontroli są dostępne na stronie internetowej: www.rpo.gov.pl

¹⁴⁴ 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, luty 2012.

wszystkich wizytowanych budynków. Najwyższa Izba Kontroli, po przeprowadzeniu oględzin 100 lokali, nieprawidłowości stwierdziła w 62%.

Kontrolę lokali wyborczych przeprowadzono w oparciu o rozporządzenie Ministra Infrastruktury¹⁴⁵, które weszło w życie w dniu 1 sierpnia 2011 r., a więc na dwa miesiące przed wyborami parlamentarnymi. Rozporządzenie to wprowadziło nowe wymagania dotyczące warunków technicznych lokali dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych (tj. obowiązek oznaczania krawędzi stopni schodów oraz przegród szklanych, antypoślizgowe posadzki, dodatkowe oświetlenie w miejscu zapewniającym tajność głosowania). Z przeprowadzonych kontroli wynika, że najwięcej nieprawidłowości dotyczyło właśnie tych wymagań. Oznacza to, że odpowiedzialne za przygotowanie lokali gminy nie zweryfikowały stanu lokali wyborczych przed wpisaniem ich na listę lokali dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych i nie sprawdziły, czy dotychczasowe lokale odpowiadają nowym wymaganiom. Dla zapewnienia realnej dostępności lokali dla wyborców starszych i niepełnosprawnych niezbędna jest więc każdorazowa weryfikacja aktualnego stanu technicznego budynku przed każdymi kolejnymi wyborami.

Charakterystyczne jest również, że stwierdzone uchybienia, w zdecydowanej większości nie dotyczyły, jak to miało miejsce w przeważającej liczbie przypadków podczas wcześniejszych kontroli dokonywanych przez RPO – barier architektonicznych budynków, a samej organizacji lokalu wyborczego tj. miejsc zapewniających tajność głosowania, wymiarów urny wyborczej oraz rozmieszczenia obwieszczeń PKW. Nieprawidłowości tych można było łatwo uniknąć, gdyby tylko osoby wchodzące w skład komisji wyborczych były świadome w jaki sposób powinny zorganizować lokal wyborczy. Z niepokojem należy przyjąć, że członkowie komisji często nie znają przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury i nie są wcześniej informowani o wynikających stąd obowiązkach. Z tych powodów warto raz jeszcze wskazać na konieczność dodatkowego szkolenia członków komisji w zakresie obowiązków względem wyborców z niepełnosprawnością (o czym będzie jeszcze mowa).

Uwagę zwraca także bezpośrednia okolica lokali wyborczych. Okazuje się, że nawet najlepiej dostosowane lokale są trudno dostępne dla osób starszych lub niepełnosprawnych ze względu na takie przeszkody jak: wysokie krawężniki przed bramą prowadzącą na teren lokalu, wąskie furtki w ogrodzeniu, prace

¹⁴⁵ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2011 r. w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 158, poz. 938, dalej jako: rozporządzenie Ministra Infrastruktury).



budowlane uniemożliwiające swobodny dostęp na teren budynku, a także brak miejsc parkingowych z przeznaczeniem wyłącznie dla osób niepełnosprawnych. W celu eliminacji wyżej wymienionych barier niezbędna wydaje się zmiana upoważnienia ustawowego¹⁴⁶ do wydania rozporządzenia Ministra Infrastruktury, tak aby uwzględnić także konieczność dostosowania do potrzeb wyborców starszych i niepełnosprawnych bezpośrednią okolicę lokali wyborczych, w tym zapewnić odpowiednią liczbę miejsc parkingowych.

Niepokojąca jest również praktyka wpisywania na listy lokali dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych tych lokali, które posiadają status tzw. obwodów zamkniętych (organizowanych m.in. w szpitalach lub domach pomocy społecznej). Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa w ostatnich wyborach parlamentarnych gminy miały obowiązek dostosować do potrzeb niepełnosprawnych wyborców 1/5 lokali wyborczych¹⁴⁷. Wyborca niepełnosprawny ma zaś możliwość dopisania się do spisu wyborców w wybranym przez siebie obwodzie głosowania (na obszarze gminy właściwej ze względu na miejsce jego stałego zamieszkania), w którym znajduje się lokal dostosowany do jego potrzeb¹⁴⁸. Uprawienie to jest jednak wyłączone w przypadku tzw. obwodów zamkniętych. Tym samym lokale dostosowane do potrzeb wyborców niepełnosprawnych znajdujące się w tzw. obwodzie zamkniętym nie są dostępne dla tych wyborców, którzy w dniu głosowania nie są np. pacjentami danego szpitala. Warto także zauważyć, że podczas kontroli przeprowadzonej przez Rzecznika Praw Obywatelskich żaden z wizytowanych lokali spośród tzw. obwodów zamkniętych nie spełniał wymagań określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury. Tym samym opisaną powyżej praktykę niektórych gmin należy ocenić negatywnie i dążyć do jej wyeliminowania.

Warto wreszcie odnotować pewien pozytywny trend dotyczący warunków technicznych lokali dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. W porównaniu do lat ubiegłych znacznie spadła liczba uchybień dotyczących barier architektonicznych budynków (tj. szerokość drzwi wejściowych, podjazdy lub

¹⁴⁶ Przepis art. 186 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. *Kodeks wyborczy* (Dz.U. Nr 21, poz. 112, ze zm.), zgodnie z którym minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego oraz Państwowej Komisji Wyborczej, określi, w drodze rozporządzenia warunki techniczne, jakim powinien odpowiadać lokal obwodowej komisji wyborczej, tak aby został dostosowany do potrzeb wyborców niepełnosprawnych.

¹⁴⁷ Art. 15 a ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. *Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy* (Dz.U. Nr 21, poz. 113 i Nr 102, poz. 588 ze zm.).

¹⁴⁸ Art. 27 Kodeksu Wyborczego.

windy dla osób niepełnosprawnych, czy też wysokość progów). Choć nieprawidłowości te nadal występują, warto docenić dotychczasowy wkład pracy włożony w poprawę warunków w jakich głosują osoby z niepełnosprawnościami.

Jak była już wyżej mowa, w wyborach przeprowadzonych w roku 2011 gminy były zobowiązane do wskazania co najmniej 1/5 łącznej liczby lokali obwodowych komisji wyborczych jako lokale dostosowane do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. Po dniu 31 grudnia 2014 r. liczba ta wzrosła do 1/3 łącznej liczby lokali wyborczych¹⁴⁹. Nie ulega jednak wątpliwości, że docelowo wszystkie lokale obwodowych komisji wyborczych powinny być w pełni dostępne dla wyborców starszych i niepełnosprawnych. Warto zwrócić uwagę, że lokale te w swej większości pełnią funkcję budynków użyteczności publicznej (szkoły, przychodnie, domy kultury, urzędy itp.). Tak więc dostosowanie ich do potrzeb osób z ograniczonymi możliwościami poruszania się będzie miało istotne znaczenie dla społeczności lokalnej nie tylko w dniu głosowania.

W chwili obecnej istnieje możliwość zmiany dotychczasowej siedziby lokalu obwodowej komisji wyborczej dostosowanego do potrzeb osób niepełnosprawnych (np. w sytuacji, w której w sąsiedztwie dotychczasowego lokalu, znajduje się wyremontowany lub nowy obiekt lepiej odpowiadający na potrzeby osób z niepełnosprawnościami)¹⁵⁰ na wniosek osoby zainteresowanej złożony wójtowi (burmistrzowi/prezydentowi miasta) na co najmniej 55 dni przed dniem wyborów. Uprawnienie to może okazać się efektywne w przypadku większej otwartości i elastycznego podejścia organów gminy do zmian na dotychczasowej mapie lokali wyborczych, a także aktywizacji społeczności lokalnej.

Wyborca niepełnosprawny ma także możliwość dopisania się do spisu wyborców w wybranym przez siebie obwodzie głosowania (na obszarze gminy właściwej ze względu na miejsce jego stałego zamieszkania), w którym znajduje się lokal dostosowany do jego potrzeb. Dotychczasowa praktyka wskazuje jednak, że wyborcy niepełnosprawni rzadko korzystają z tej możliwości. Jak się bowiem wydaje, konieczność stawienia się w urzędzie (często niedostępnym dla osób z niepełnosprawnościami) skutecznie zniechęca tą grupę wyborców do realizacji przysługującego im w tym zakresie uprawnienia. Problem ten straci na znaczeniu w przypadku dostosowania do potrzeb wyborców starszych i niepełnosprawnych wszystkich lokali obwodowych komisji wyborczych¹⁵¹. Do tego czasu warto jednak

¹⁴⁹ Art. 186 § 1 Kodeksu wyborczego.

¹⁵⁰ Art. 13a Kodeksu Wyborczego.

¹⁵¹ Wpłyynie na to również wprowadzenie elektronicznego rejestru wyborców.



rozważyć pewne uelastycznienie obowiązującej procedury np. poprzez umożliwienie złożenia stosownego wniosku drogą elektroniczną, a także wydłużenie czasu jaki wyborca niepełnosprawny ma na jego zgłoszenie.

Wydaje się, że zbyt rzadko eksponowany jest również potencjał zaświadczenia o prawie do głosowania, które w niektórych przypadkach stanowi dla wyborcy niepełnosprawnego lub starszego mechanizm umożliwiający oddanie głosu w dogodnym (dostosowanym) lokalu wyborczym (np. w sytuacji, gdy termin na dopisanie się do spisu wyborców w tym obwodzie minął).

Odnosnie do głosowania w lokalu wyborczym, warto wspomnieć również o konieczności modyfikacji regulacji dotyczącej pomocy osobom niepełnosprawnym. Kodeks wyborczy w art. 53 powtarza znany już we wcześniejszych regulacjach przepis, wskazujący, że na prośbę wyborcy niepełnosprawnego może pomagać mu inna osoba. Zakres tej pomocy nie został sprecyzowany, ale przyjmuje się¹⁵², że jest znaczący – obejmując również wypełnienie karty do głosowania. Krąg osób udzielających takiej pomocy jest przy tym bardzo szeroki, ale ustawodawca wyłączył z niego członków komisji wyborczej i mężów zaufania. Nie wydaje się to trafnym rozwiązaniem. Wyłączenie to obejmować powinno tylko wypełnienie karty do głosowania, natomiast w innych czynnościach, jak pomoc w przejściu do miejsca zapewniającego tajność głosowania, czy do urny wyborczej, pomoc członków komisji czy mężów zaufania byłaby szczególnie wskazana¹⁵³. Warto tymczasem zauważyć częste utrwalenie wśród członków obwodowych komisji wyborczych przeświadczenia o konieczności zachowania pełnej bierności wobec wyborców niepełnosprawnych w lokalu wyborczym. Tymczasem Kodeks wyborczy już wprowadził możliwość m.in. ustnego przekazywania przez członków komisji wyborcy niepełnosprawnemu treści list wyborczych (więcej będzie o tym mowa w dalszej części raportu). Warto więc rozszerzyć wyraźnie zakres dopuszczalnej pomocy i zachęcać do aktywności.

Na zakończenie należy zauważyć, że w badaniach przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich wśród wyborców powyżej 60 roku życia¹⁵⁴, niemal 1/3 ankietowanych wskazuje, że zrezygnowała z udziału w zeszłorocznych wyborach parlamentarnych, bo miała problem z dotarciem do lokalu wybor-

¹⁵² Por. M. Florczak-Wątor, *Status prawny wyborcy niepełnosprawnego*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego, 2011, nr. 3.

¹⁵³ I jest oczekiwana przez samych wyborców. Więcej: Wybory dla wszystkich, wyniki badań przeprowadzonych przez TNS OBOP na zlecenie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

¹⁵⁴ Badanie przeprowadzone przez TNS OBOP w dniach 26-27 października 2011 r. na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich, „Dostępność głosowania – badanie opinii osób 60+”.



czego. Konsekwentnie 26% badanych 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 Polsce¹⁵⁵. Z formalnego punktu widzenia gminy nie są jednak zobowiązane do dowożenia wyborców do lokali wyborczych. Mając na uwadze powtarzające się w badaniach przyczyny absencji wyborczej oraz sprawdzoną praktykę wielu gmin wskazanym 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.

3. INFORMOWANIE WYBORCÓW O UŁATWIENIACH W GŁOSOWANIU

Kwestią o ogromnym znaczeniu dla właściwego funkcjonowania udogodnień i ułatwień dla wyborców w procedurze głosowania jest skuteczne poinformowanie o nich. Tymczasem od wielu lat różnorodne badania wyraźnie pokazują, że wiedza polskich obywateli o szeroko pojętych kwestiach organizacyjnych i technicznych związanych z wyborami jest niewielka. W kontekście dużego pakietu nowych rozwiązań jakie weszły w życie wraz z Kodeksem wyborczym i miały zastosowanie w wyborach 2011 roku, dotarcie z informacją miało więc ogromne znaczenie, stanowiąc jednocześnie bardzo duże i trudne wyzwanie¹⁵⁶.

Oceniając wybory parlamentarne należy wskazać krytycznie niski stan wiedzy na temat nowych procedur wśród wyborców. Jak wynika z cytowanych już we wcześniejszej części raportu wyników badań opinii społecznej z września 2011 roku – w przededniu upływu terminów na zgłaszanie zamiaru skorzystania z „alternatywnych” procedur głosowania, nie wiedziała nic o ich istnieniu zdecydowana

¹⁵⁵ Choć jak pokazują wyniki badań (m.in. Stowarzyszenia Przyjaciół Integracji) wciąż organizowanie transportu jest relatywnie rzadką procedurą.

¹⁵⁶ Trybunał Konstytucyjny dopiero w lipcu 2011 roku wypowiedział się na temat zgodności z Konstytucją RP ważnych elementów Kodeksu wyborczego. Sam Kodeks wszedł w życie w środku okresu wakacyjnego.



większość Polaków¹⁵⁷. Szczególnie niepokojący był fakt, że najmniejsza wiedza występowała w grupach ankietowanych, którzy są zgodnie z ustawą adresatami nowych rozwiązań. Dla przykładu – o możliwości oddania głosu przez pełnomocnika wiedziało na krótko przed upływem terminu na zgłoszenie zamiaru skorzystania z tej procedury – tylko 15% (sic!) spośród ankietowanych 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 roku badani uznali, że procedura głosowania przez pełnomocnika opiera się na wyborze pełnomocników z urzędowej, ogólnej listy – a pełnomocnikami są jedynie urzędnicy samorządowi)¹⁵⁸.

Podsumowując: badania opinii społecznej (zarówno ilościowe jak i jakościowe) przeprowadzane w 2011 roku, a więc już po wejściu w życie Kodeksu wyborczego i nowych procedur ukazują z całą dobitnością, że informacja o nich w przeważającym stopniu nie dotarła do adresatów. Skuteczność ułatwień jest przez to znacząco ograniczona. Tymczasem w Kodeksie wyborczym ustawodawca wprowadził szereg nowych rozwiązań związanych z informowaniem wyborców o kwestiach organizacyjnych związanych z wyborami.

Bardzo ważne jest uregulowanie w Kodeksie wyborczym (art. 37a) procedury udzielania wyborcom niepełnosprawnym kompleksowej informacji o kwestiach organizacyjnych związanych z wyborami przez wójta. Choć obowiązek udzielania informacji wyborcy wynika z postanowień Konstytucji RP i jest bezsporny, to w Kodeksie wyborczym wreszcie wyraźnie wskazano organ odpowiedzialny za przekazywanie informacji tej grupie wyborców, a także ustalono tryb i formy jej udzielania. Ważna jest przede wszystkim możliwość bezpłatnego przesyłania wyborcy materiałów informacyjnych drukowanych i w wersji elektronicznej.

¹⁵⁷ 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, wrzesień 2011.

¹⁵⁸ Wyniki badania jakościowego przeprowadzonego we wrześniu 2011 roku przez TNS OBOP na zlecenie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

Powyższa procedura zawiera jednak poważny mankament. Działanie informacyjne wójta w tym zakresie wynika jedynie z wniosku wyborcy. Zakłada się tym samym jego wiedzę o uprawnieniu, a także znajomość danych teleadresowych 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 może bowiem paradoksalnie nie dysponować informacją jak, gdzie i na jakich warunkach może zostać skutecznie i kompleksowo poinformowany.

Rozważając ogromnie 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 projektem Kodeksu wyborczego próby wprowadzenia „indywidualnych zawiadomień o wyborach”¹⁵⁹ zakończyły się jednak fiaskiem¹⁶⁰. Rozwiązanie to polegało na przekazywaniu każdemu z wyborców druku zawierającego m.in. zwięzłą informację o miejscu, czasie i sposobie głosowania. Warto powrócić do tego pomysłu, ale z ważną modyfikacją, aby informacja taka obejmowała również 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). Taka koncepcja powoduje jednak, że druki takie musiałyby być wysyłane (i dotrzeć) do wyborców stosunkowo wcześniej – przed wyborami.

Warto również pamiętać o dużym potencjale, jaki mają druki indywidualnego zawiadomienia dostarczanego wyborcy. Można bowiem połączyć ten mechanizm z procedurą składania wniosku o skorzystanie z procedury „alternatywnej” głosowania (np. na wzór niemiecki, gdzie wyborca otrzymuje dwustronny druk – po jednej stronie otrzymując informację o dacie, miejscu i rodzaju wyborów a także procedurze głosowania, natomiast na drugiej stronie – blankiet urzędowy, który podpisany i odesłany – przekazany urzędnikowi lub pracownikowi poczty, staje się wnioskiem o głosowanie korespondencyjne).

¹⁵⁹ A. Sokala, *Należy indywidualnie zawiadamiać wyborców o wyborach*, Analizy i Opinie nr 36, Warszawa 2005.

¹⁶⁰ Więcej: Biuletyn KNOW nr 3372/IV z dnia 10 lutego 2010 roku i następne.



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 niepełnosprawnym¹⁶¹ i w zaawansowanym wieku. Zawierać ona powinna co najmniej informacje o udogodnieniach z jakich mogą skorzystać¹⁶².

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, a jednocześnie złożyliby przy tym deklarację, że chcieliby je uzyskiwać przed każdymi wyborami, bez konieczności uprzedniego składania 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 pozarządowe).

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 i wprowadzenie pojęcia „osoby zainteresowane” – analogicznie do art. 37b § 2.

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

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

¹⁶¹ 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.

¹⁶² Pozostaje wówczas pytanie o dane obywateli, którzy otrzymywaliby takie zawiadomienia. Warto wspomnieć, że w czasie prac nad Kodeksem wyborczym zgłaszano propozycję utworzenia swobodnego rejestru wyborców niepełnosprawnych, co nie spotkało się z akceptacją ustawodawcy. Więcej: Poselski projekt ustawy o dostosowaniu organizacji wyborów do potrzeb osób niepełnosprawnych (Druk nr 2800).

problematyczną skutecznością. Dotyczy to przede wszystkim obowiązku umieszczania przez wójta informacji dla osób niepełnosprawnych w „sposób zwyczajowo przyjęty”. Ważniejsze wydaje się umieszczanie informacji w BIP 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) od lat nie jest uznawana za skuteczną¹⁶³ (choć warto zauważyć, że ustawodawca w Kodeksie wyborczym wprowadził nowe rozwiązania – nałożył obowiązek informowania na obwieszczeniach o procedurze głosowania korespondencyjnego, ale już nie... o możliwości głosowania przez pełnomocnika). Choć w 2011 roku wprowadzono również obowiązek umieszczania treści obwieszczeń w BIP, z przyczyn wspomnianych powyżej, skuteczność tego narzędzia jest dość ograniczona.

Pozytywnie należy ocenić wprowadzenie wymogów dotyczących obwieszczeń wyborczych umieszczanych w lokalach wyborczych i poza lokalami, tak by znalazły się one w miejscach dostępnych dla wyborców niepełnosprawnych o ograniczonej sprawności ruchowej. Wprowadzono także procedurę ustnego przekazania, na wniosek wyborcy, treści obwieszczeń przez członka obwodowej komisji wyborczej. Wytyczne PKW precyzują, że informację taką może przeczytać przewodniczący lub zastępca przewodniczącego obwodowej komisji wyborczej w obecności członka komisji zgłoszonego przez inny komitet wyborczy.

Istotną kwestią jest również poziom wiedzy wśród osób zaangażowanych organizacyjnie w proces przygotowywania wyborów, a więc m.in. 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 nieznanymi¹⁶⁴. Ma to ogromne znaczenie, bowiem to zadaniem urzędników samorządowych są kwestie odpowiedniego przygotowania lokali wyborczych m.in. ich oznaczenia.

Warto zwrócić uwagę na odpowiednie przygotowanie osób przeprowadzających szkolenia dla tysięcy członków obwodowych komisji wyborczych, którzy

¹⁶³ A. Sokala, *Należy indywidualnie zawiadamiać wyborców o wyborach*, „Analizy i Opinie” nr 36, Warszawa 2005,

¹⁶⁴ Świadczą o tym m.in. wyniki badań Stowarzyszenia Przyjaciół Integracji.



przekazują wiedzę na podstawie wytycznych PKW¹⁶⁵ oraz wskazują na sytuacje jakie mogą mieć miejsce w dniu wyborów.

Właściwe przygotowanie członków obwodowej komisji wyborczej jest niezmierznie ważnym 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 na wyniki w lokalu wyborczym sytuacji i w optymalny sposób okazać czy zorganizować pomoc.

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 szereg 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 i dobre praktyki, w tym np. podjęcie współpracy i konsultacji z instytucjami publicznymi i organizacjami pozarządowymi zajmującymi się osobami niepełnosprawnymi i w zaawansowanym wieku (wyniki badań przeprowadzanych przez Stowarzyszenie Przyjaciół Integracji pokazały, że tylko 2% pełnomocników przed wyborami podejmuje współpracę z takimi instytucjami¹⁶⁶).

Warto podjąć dodatkowe działania związane z przygotowaniem członków obwodowych komisji wyborczych. Mogą one polegać m.in. na takim sformułowaniu Wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych przez Państwową Komisję Wyborczą, aby postanowienia odnośnie 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

¹⁶⁵ Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 sierpnia 2011 roku w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych, dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 9 października 2011 roku.

¹⁶⁶ Wyniki badania opinii społecznej przeprowadzonych przez SMG/KRC w październiku 2011 roku na zlecenie Stowarzyszenia Przyjaciół Integracji.

i organizacji pozarządowych, którzy przedstawialiby perspektywę osób niepełnosprawnych, wskazując możliwości m.in. odpowiedniego przygotowania lokalu wyborczego i wzorce zachowania wobec różnorodnych sytuacji, jakie mogą mieć miejsce w dniu głosowania.

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 tysięcy obywateli, którzy w późniejszych latach (nawet jeśli nie będą członkami komisji) będą posiadali wiedzę oraz przekazywali ją innym osobom – np. członkom rodziny.

Warto również podkreślić, że możliwe jest także organizowanie przez pełnomocników ds. wyborów szkoleń dla wyborców poświęconych zastosowaniu nowych technik głosowania. Działania takie, choć nie z inicjatywy pełnomocników ds. wyborów, były podejmowane przed wyborami w 2011 roku (m.in. obejmowały warsztaty dla wyborców niewidomych i niedowidzących w województwie kujawsko-pomorskim gdzie przeprowadzono m.in. prezentację głosowania z wykorzystaniem nakładek na karty do głosowania)¹⁶⁷.

Jak już zostało podkreślone we wcześniejszej części raportu – Kodeks wyborczy w art. 160 § 2 pkt. 9 wskazał, że do zadań Państwowej Komisji Wyborczej należy prowadzenie i wspieranie działań informacyjnych zwiększających wiedzę obywateli na temat prawa wyborczego, w szczególności zasad głosowania. Ustawa wskazała również, że zadanie to miało być realizowane m.in. przez przygotowywanie publikacji o charakterze informacyjnym oraz audycji informacyjnych rozpowszechnianych przez Telewizję Polską i Polskie Radio, a więc działania które de facto były podejmowane przez PKW w latach ubiegłych (przed wyborami 2011 roku Komisja przygotowała m.in. 5 krótkich spotów, z których 4 dotyczyły nowych procedur głosowania).

Nowością było natomiast nałożenie na PKW obowiązku utworzenia internetowego portalu informacyjnego, co nastąpiło we wrześniu 2011 roku. Zgodnie z da-

¹⁶⁷ Warsztaty zostały zorganizowane z inicjatywy senatora Jana Rulewskiego przez Kujawsko – Pomorski Urząd Marszałkowski oraz Polski Związek Niewidomych. Odbyły się 24 września 2011 roku w Inowrocławiu. Zob.: <http://www.polskieradio.pl/96/1337/Artykul/447682,Zobaczyc-kandydatow-po-latach-milczenia>, data dostępu 5 maja 2012 roku. „Gazeta Pomorska” z dnia 26 września czy http://m.wyborcza.pl/wyborcza/1,105226,10352748,Zobaczyc_kandydatow_po_latach_milczenia.html. Data dostępu 5 maja 2012 roku (za Anna Frydrych, wystąpienie na seminarium „Obywatele i Wybory” dnia 23.05. 2012 roku, maszynopis).



nymi przedstawionymi przez Komisję, w okresie od 1 do 12 października 2011 roku odnotowano na portalu info.pkw.gov.pl ponad 850 tysięcy odwiedzin¹⁶⁸.

Warto podkreślić duży i perspektywiczny potencjał portalu, który może odgrywać znaczącą rolę wśród źródeł wiedzy obywateli o wyborach. Zgodnie z m. in. badaniami Instytutu Spraw Publicznych „strona internetowa PKW” jest dość dobrze identyfikowana przez wyborców (szczególnie zdecydowanych na udział w wyborach), jako miejsce, gdzie spodziewają się oni uzyskać rzetelną i kompleksową informację¹⁶⁹.

Państwowa Komisja Wyborcza uruchomiła również przed wyborami telefoniczną infolinię, na której odtwarzana była wiadomość głosowa dotycząca wyborów. Przed wyborami skorzystało z tego źródła ok. 1000 zainteresowanych osób.

Ważną nowością jest wspomniany już wcześniej obowiązek podjęcia przez PKW szeregu działań związanych z informacją skierowaną do osób niepełnosprawnych. W szczególności dotyczyło to przygotowania materiałów informacyjnych w alfabecie Braille’a i przesłanie ich zainteresowanym. Z informacji PKW¹⁷⁰ wynika, że przed wyborami 2011 roku przygotowano 6000 sztuk takich informacji, które przesłano do gmin (średnio przypadły więc 2 takie informacje na gminę). Obok tego przygotowano również 6304 „Informacje o głosowaniu” w alfabecie Braille’a, które również zostały rozesłane.

PKW została zobligowana do zamieszczenia na portalu internetowym informacji o uprawnieniach przysługujących wyborcom niepełnosprawnym na podstawie Kodeksu, w formie uwzględniającej różne rodzaje niepełnosprawności. W praktyce wymóg ten został spełniony – 9 sierpnia 2011 roku przygotowano Informację o uprawnieniach wyborców niepełnosprawnych (ZPOW-503-53/11).

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 by były optymalnie wykorzystywane – konieczna jest głęboka reforma instytucjonalna. Warto rozważyć np. powołanie specjalnej placówki, która zajmowałaby się i koordynowała działania informacyjne, czy szerzej informacyjno-edukacyjne PKW. Bez tej ważnej zmiany trudno oceniać działa-

¹⁶⁸ Pismo Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 marca 2012 roku (ZPOW – 071-5/12) przedstawiające uwagi i wnioski do Raportu Misji Oceny Wyborów (OBWE).

¹⁶⁹ Por. J. Zając (red.), *Wyborca w sieci*, Warszawa 2011, D. Batorski, M. Nagraba, J. Zając, J. Zbieranek, *Internet w kampanii wyborczej 2011 roku*, Warszawa 2012.

¹⁷⁰ Pismo Przewodniczącego PKW (ZPOW-432-2/12) z dnia 1 lutego 2012 roku do Przewodniczącego Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP.

nia informacyjne pod względem ich efektywności i skuteczności, wciąż będą one bowiem stanowić tylko wypełnianie kolejnego ustawowego zadania wśród wielu innych jakimi zajmują się pracownicy Zespołów Krajowego Biura Wyborczego.

Dopiero wyodrębnienie w szeroko pojętej strukturze PKW jednostki, czy to w postaci osobnego Zespołu Krajowego Biura Wyborczego, czy też postulowanego od lat Państwowego Instytutu Wyborczego¹⁷¹ (i oczywiście zapewnienie odpowiednich funduszy na jej funkcjonowanie) pozwoli na podjęcie działań z optymalnym wykorzystaniem istniejących możliwości. Do zadań tego zespołu należałaby m.in. przygotowanie atrakcyjnych wizualnie i treściowo materiałów informacyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych), koordynowanie i inspirowanie działań informacyjnych Delegatur KBW, czy urzędników samorządowych¹⁷².

Dokonana we wcześniejszej części raportu analiza medialnych kampanii informacyjnych podejmowanych przez różne podmioty w okresie przypadającym bezpośrednio przed wyborami, skłania do wniosku o braku ich wspólnej koordynacji, a także synchronizacji podejmowanych działań z kalendarzem wyborczym. Niestety, tylko niektóre z takich inicjatyw były poprzedzane kompleksowymi, profesjonalnymi badaniami i analizami, które pozwoliłyby efektywnie zidentyfikować największe wyzwania i braki wiedzy wśród ogółu wyborców, lub grup wyborców np. osób niepełnosprawnych, w zaawansowanym wieku.

Akcji było też stosunkowo niewiele i były podejmowane przez różne instytucje – zarówno państwowe, organizacje pozarządowe, jak i media. Brakowało natomiast wyraźnie akcji „wiodącej” a jednocześnie instytucji, która grałaby dominującą rolę w planowaniu i przeprowadzaniu kampanii informacyjnej skierowanej do wyborców.

Biorąc pod uwagę m.in. konieczność zapewnienia bezstronności, profesjonalnych działań, rzetelności i wysokiej jakości informacji przekazywanych wyborcom, cykliczność takich akcji (ułatwiających ich organizowanie i identyfikację wśród wyborców), wydaje się oczywistym, że główną rolę w kampaniach informacyjnych powinny odgrywać organy państwa. Wydaje się także, że w naturalny sposób taką „wiodącą” dla akcji informacyjnych instytucją, bezstronną i profesjonalną jest Państwowa Komisja Wyborcza. Koordynacją akcji mógłby zajmować się wspo-

¹⁷¹ J. Zbieranek, *Aktywizacja wyborcza obywateli. Propozycja powołania Państwowego Instytutu Wyborczego*, [w:] „Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy”, pod red. L. Kolarskiej-Bobińskiej, J. Kucharczyka, J. Zbieranka, Warszawa 2006, s. 67 – 72.

¹⁷² Państwowy Instytut Wyborczy zajmowałby się kompleksowymi działaniami analitycznymi, badawczymi, pozwalając zidentyfikować najważniejsze wyzwania dla akcji informacyjnych.



mniany już, powołany pod auspicjami PKW, Państwowy Instytut Wyborczy, ew. nowy Zespół KBW.

Działania te powinny być wspomagane przez organizacje społeczne, co pozwoli wykorzystać ich doskonałe rozeznanie wśród różnych grup wyborców. W szczególności dotyczyć to powinno organizacji pozarządowych zajmujących się problemami osób niepełnosprawnych i w zaawansowanym wieku. Warto rozważyć powołanie publicznego Funduszu Informacji Wyborczej (na wzór Funduszu Inicjatyw Obywatelskich), z którego finansowane byłyby wyłaniane metodą konkursów projekty informacyjne organizacji społecznych – a akcje miałyby status wspierających działania główne – koordynowane przez PKW (np. PIW, Zespół KBW).

Wszystkie wspomniane inicjatywy powinny „promieniście” odwoływać się do materiałów informacyjnych przygotowanych przez PIW, a także odsyłać do portalu informacyjnego PKW, infolinii PKW. Pozwoliłoby to na wyeliminowanie jednej z głównych problemów akcji organizowanych przez organizacje pozarządowe jakim jest brak rzetelnie przygotowanych materiałów informacyjnych (co w niektórych przypadkach powoduje przeciwny do zakładanego efekt).

Akcje podejmowane autonomicznie przez organizacje pozarządowe i inne podmioty a finansowane ze środków innych niż publiczne, stanowiłyby uzupełnienie dla akcji wiodącej.

Dodatkowo do rozważenia jest zmiana regulacji Kodeksu wyborczego dotyczącej kampanii wyborczych. Komitety wyborcze zgłaszające kandydatów w wyborach mogłyby być ustawowo zobligowane do zamieszczania na swoich materiałach zuniformizowanej i opracowanej przez PKW informacji (np. tabeli o wielkości 10% całości materiału np. ulotki, plakatu) wskazującą datę i godziny głosowania, a także linki do portalu informacyjnego PKW.

Warto na zakończenie podjąć zgłaszany od wielu lat postulat podniesienia wiedzy wyborców o procedurach wyborczych przez działania edukacyjne niezwiązane bezpośrednio z okresem wyborów. Powinny one obejmować uwzględnienie tej problematyki w programach szkolnych (w tym przedmiotu WOS). W działaniach tych również aktywną rolę konsultacyjną mogłaby odgrywać wspomniana już wcześniej nowa jednostka w strukturze PKW – PIW.

V. REKOMENDACJE

Ustalenia i analiza dokonane w poprzedniej części raportu pozwalają na sformułowanie zwięzłych rekomendacji. Zostały one podzielone na te, które powinny zostać wprowadzone w najbliższym czasie – a więc przy kolejnej nowelizacji Kodeksu wyborczego (ewentualnie – jeśli chodzi o rekomendacje organizacyjne, przy kolejnych wyborach), a także zagadnienia wymagające szerszych badań i studiów w dalszej perspektywie czasowej.

Rekomendacje zostały przedstawione w porządku stosowanym we wcześniejszej części raportu i obejmują: procedury głosowania, organizacyjne i techniczne kwestie związane z głosowaniem wyborców w lokalu wyborczym, a także informowanie o wyborach.

I. PROCEDURY GŁOSOWANIA

1. Głosowanie korespondencyjne

Zmiany konieczne w najbliższym czasie:

- a) Rozszerzenie kręgu wyborców uprawnionych do głosowania korespondencyjnego.
- b) Wydłużenie czasu jaki uprawniony wyborca ma na zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego.
- c) Rozważenie możliwości rezygnacji z wymogu załączania oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu.

Jeśli punkt c) nie zostanie zrealizowany:

- d) Zamieszczenie w pakiecie wyborczym instrumentarium dla wyborcy niewidomego/niedowidzącego m.in. ramki ułatwiającej złożenie podpisu na oświadczeniu o osobistym i tajnym oddaniu głosu oraz informacji o głosowaniu w alfabecie Braille'a.
- e) Zwrócenie szczególnej uwagi wyborcy na konsekwencje niezamieszczenia w kopercie zwrotnej podpisanego oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu.



W dłuższej perspektywie czasowej:

Zbadanie możliwości łączenia elementów procedury głosowania korespondencyjnego z innymi mechanizmami (np. indywidualnymi zawiadomieniami o wyborach).

2. Głosowanie korespondencje i przez pełnomocnika

W dłuższej perspektywie czasowej:

- a) Ujednolicenie terminów na zgłoszenie zamiaru skorzystania z obu procedur.
- b) Po stosowaniu obu procedur przez kilka elekcji, próba dokonania kompleksowej oceny i rozważenie wyboru najbardziej perspektywicznej.

3. Głosowanie elektroniczne

W dłuższej perspektywie czasowej:

- a) Konieczne jest podjęcie rozbudowanych badań procedur elektronicznych w głosowaniu (badania, testy) w dwóch obszarach:
 - maszyny elektroniczne w lokalu wyborczym (szczególnie w kontekście ułatwienia oddawania głosu wyborcom niewidzącym i słabowidzącym),
 - głosowanie „zdalne” z wykorzystaniem Internetu.
- b) Przygotowanie „mapy drogowej” wprowadzania głosowania elektronicznego w Polsce.

4. Nakładki na karty do głosowania

Zmiany konieczne w najbliższym czasie:

- a) Wyposażenie wszystkich lokali wyborczych w nakładki na karty do głosowania.
- b) Zmiana kolorów nakładek np. na kolor czarny.

W dłuższej perspektywie czasowej:

Rozważenie możliwości zastąpienia głosowania w lokalu wyborczym z pomocą nakładek przez maszyny do głosowania („głosomaty”).

**Podsumowanie:**

W najbliższym czasie należy wprowadzić szereg zmian upraszczających stosowanie procedur oraz unifikujących je. Konieczne jest rozszerzenie kręgu osób uprawnionych do głosowania korespondencyjnego. Głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika przez kilka najbliższych elekcji powinny być stosowane równolegle.

W dłuższej perspektywie czasowej proponuje się wybór jednej z nich (pferowana wydaje się procedura głosowania korespondencyjnego), rozwój badań nad głosowaniem elektronicznym (w tym wprowadzenie maszyn elektronicznych „głosomatów” w lokalach wyborczych – wówczas rozważyć należy rezygnację z nakładek na karty do głosowania), testy i próby przeprowadzenia zdalnego głosowania elektronicznego z wykorzystaniem Internetu.

II. ORGANIZACYJNE I TECHNICZNE KWESTIE ZWIĄZANE Z GŁOSOWANIEM WYBORCÓW W LOKALU WYBORCZYM

Zmiany konieczne w najbliższym czasie:

- a) Wydłużenie czasu, jaki ma wyborca niepełnosprawny na dopisanie się do spisu wyborców w wybranym przez siebie obwodzie do głosowania, w którym znajduje się lokal dostosowany do jego potrzeb. Uproszczenie procedury.
- b) Wprowadzenie ustawowego obowiązku zapewnienia przez wójta bezpłatnego transportu do lokalu wyborczego osób niepełnosprawnych i w zaawansowanym wieku.
- c) Podkreślenie możliwości udzielania szeroko pojętej pomocy wyborcom niepełnosprawnym w lokalu wyborczym przez członków komisji wyborczych (z wyłączeniem wypełniania karty do głosowania).
- d) Zmiana upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać lokale dostosowane do potrzeb wyborców niepełnosprawnych, tak aby uwzględnić także konieczność dostosowania do potrzeb wyborców starszych i niepełnosprawnych bezpośrednią okolicę lokali wyborczych, w tym zapewnić odpowiednią liczbę miejsc parkingowych.



W dłuższej perspektywie czasowej:

- a) Wprowadzenie wymogu dostosowania do potrzeb wyborców starszych i niepełnosprawnych wszystkich lokali obwodowych komisji wyborczych.
- b) Podjęcie rozbudowanych prac nad wprowadzeniem elektronicznego rejestru wyborców.

III. INFORMOWANIE O WYBORACH

1. Mechanizmy indywidualnego informowania wyborców

Zmiany konieczne w najbliższym czasie:

- a) Rozszerzenie zakresu informacji o jakich informuje wyborców wójt w trybie art. 37a m.in. o kwestie bezpłatnego transportu.
- b) Rozszerzenie kręgu wyborców uprawnionych do uzyskania informacji w trybie art. 37a (tak aby była ona udostępniana dla „wszystkich zainteresowanych”).
- c) Stworzenie dobrowolnego wykazu wyborców, którzy otrzymywać będą przed każdymi wyborami informację w trybie art. 37a (w formie materiałów drukowanych lub w formie elektronicznej) bez konieczności składania ponownego wniosku (wniosków).
- d) Wprowadzenie instytucji indywidualnego zawiadomienia o wyborach. Każdy wyborca otrzymywałby w formie drukowanej kierowaną imiennie informację o czasie, miejscu i sposobie głosowania. Informacja zawierałaby również opis udogodnień z jakich mogą korzystać wyborcy, terminy na zgłaszanie takiego zamiaru, adres portalu informacyjnego PKW, dane infolinii telefonicznej PKW, a także związałą informację o możliwości skorzystania z transportu organizowanego przez władze właściwej gminy.
- e) Zwrócenie szczególnej uwagi na konsekwencje braku podpisanego oświadczenia o tajnym i osobistym oddaniu głosu w kopercie zwrotnej – w Informacji o wyborach przekazywanej w trybie głosowania korespondencyjnego.
- f) Przygotowanie kompleksowych szkoleń i warsztatów dla wyborców poświęconych w szczególności problematyce wykorzystania ułatwień w głosowaniu (np. nakładek na karty do głosowania).



W dłuższej perspektywie czasowej:

Zbadanie możliwości szerszego wykorzystania w procedurze indywidualnego informowania wyborców nowoczesnych technologii – w tym poczty elektronicznej.

2. Inne źródła urzędowej informacji

Zmiany konieczne w najbliższym czasie:

Uzupełnienie wymogu informacji zawartej w obwieszczeniach wyborczych przygotowywanych przez wójta o możliwości głosowania przez pełnomocnika a także o wyposażeniu wszystkich lokali wyborczych w nakładki na karty do głosowania.

3. Informacja dla osób zaangażowanych w procedurę organizowania wyborów

Zmiany konieczne w najbliższym czasie:

- a) Przygotowanie kompleksowego programu szkoleń dla pełnomocników ds. wyborów i innych urzędników samorządowych zaangażowanych w proces organizacji wyborów dotyczących różnorodnych kwestii udziału w wyborach osób niepełnosprawnych i w zaawansowanym wieku.
- b) Przygotowanie dla urzędników zaangażowanych w proces organizacji wyborów materiałów edukacyjnych, „Inspiratora” wskazującego różne możliwości aktywnych działań przed wyborami, m.in. podjęcia współpracy z instytucjami i organizacjami zajmującymi się problematyką osób niepełnosprawnych i starszych.
- c) Przygotowanie scenariuszy szkoleń dla członków obwodowych komisji wyborczych zawierających rozbudowany komponent poświęcony uczestnictwu w wyborach osób niepełnosprawnych i w zaawansowanym wieku (zarówno w wymiarze prawnym, jak i praktycznym). Zapraszanie na szkolenia w roli konsultantów przedstawicieli instytucji oraz organizacji społecznych zajmujących się problematyką osób niepełnosprawnych i w zaawansowanym wieku.
- d) Organizowanie szkoleń dotyczących wymogów, jakie powinien spełniać lokal wyborczy dostosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych.



- e) Sformułowanie w „Wytycznych” dla obwodowych komisji wyborczych bloku, aneksu lub wyciągu dotyczącego kwestii głosowania osób niepełnosprawnych i w zaawansowanym wieku.

4. Zmiany instytucjonalne

Zmiany konieczne w najbliższym czasie:

- a) Powołanie w strukturze Państwowej Komisji Wyborczej jednostki zajmującej się kompleksową działalnością informacyjną i edukacyjną (Zespół w strukturze Krajowego Biura Wyborczego lub Państwowy Instytut Wyborczy).
- b) Stworzenie publicznego Funduszu Informacji Wyborczej, z którego finansowane byłyby wyłonione w drodze konkursu projekty organizacji społecznych dotyczące informowania wyborców o wyborach (ze szczególnym uwzględnieniem grup wyborców, które mają utrudniony dostęp do wyborów).

W dłuższej perspektywie czasowej:

- a) Przygotowanie przed wyborami rozbudowanej, długofalowej akcji informacyjnej, w których wiodącą rolę odegrać powinna Państwowa Komisja Wyborcza (Zespół Krajowego Biura Wyborczego, Państwowy Instytut Wyborczy), koordynująca również inicjatywy podejmowane przez organizacje społeczne działające na podstawie dotacji z Funduszu Inicjatyw Wyborczych.
- b) Konieczne jest zwiększenie wiedzy obywateli poprzez akcje edukacyjne niezwiązane bezpośrednio z okresem wyborów. W szczególności przez rozbudowanie części poświęconej problematyce wyborów w programie nauczania WOS.

5. Informowanie przez komitety wyborcze

Do rozważenia jest zmiana regulacji Kodeksu wyborczego dotyczącej kampanii wyborczych. Komitety wyborcze zgłaszające kandydatów w wyborach powinny być ustawowo zobligowane do zamieszczania na swoich materiałach zuniformizowanej i opracowanej przez PKW informacji (np. tabeli o wielkości 10% całości materiału np. ulotki, plakatu) wskazującą datę i godziny głosowania, a także linki do portalu informacyjnego PKW.

BIBLIOGRAFIA

Batorski D., Nagraba M., Zając J., Zbieranek J., *Internet w kampanii wyborczej 2011 roku*, Warszawa 2012.

Balicki R., Preisner A., *E-voting – szanse, możliwości, zagrożenia*, [w:] „Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu. Międzynarodowa Konferencja Naukowa. Rzeszów 26-27 marca 2007 r.”, Rzeszów 2007.

Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008.

Cebulka L., Trellová L., *Wybory w Republice Słowackiej – alternatywne sposoby głosowania* [w:] „Studia wyborcze” Tom VIII 2009, Łódź 2009.

Chybalski P., Prawa wyborców niepełnosprawnych, *Infos* 2007, nr 12.

Cybulska A., Pankowski K., *Przyczyny absencji w wyborach parlamentarnych i prezydenckich. Komunikat z badań* (BS 189/2005)

Czaplicki K. W., wypowiedź w dyskusji, [w:] *Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy*, Warszawa 2006.

Florczak-Wątor M., Status prawny wyborcy niepełnosprawnego, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* nr 3 (7), 2011.

Frydrych A., wystąpienie na seminarium „Obywatele i Wybory” dnia 23.05. 2012 roku, maszynopis

Frydrych A., Opinia na temat funkcjonowania przepisów dotyczących głosowania przez osoby niepełnosprawne, w szczególności dotknięte dysfunkcją wzroku, które zostały wprowadzone ustawą z dnia 27 maja 2011 roku o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy na podstawie obserwacji wojewódzkich warsztatów dla osób niepełnosprawnych – Inowrocław 2011, Toruń 2011 (maszynopis).

Gniatkowski, *Opracowanie wyników dyskusji osób niewidomych dotyczących wprowadzenia i wykorzystania nakładek brajlowskich w czasie wyborów z października 2011 r.*, FIRR, Warszawa (bez daty).

Grot K., Niżyńska A., *Polacy o wyborach. Raport z badań*, Warszawa 2010.

Majerowska-Dudek G., Pozycja i rola pełnomocnika do spraw wyborów – urzędnika wyborczego w jednostkach samorządu terytorialnego [w:] F. Rymarz (red.), *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*. Warszawa 2005.

Niżyńska A., *Raport z badań. Polacy wobec nadchodzących wyborów prezydenckich*, Warszawa 2010.



Rakowska A., *Głosowanie przez pełnomocnika (uwagi krytyczne)*, „Studia wyborcze” Tom IV 2007, Łódź 2007.

Rocznik demograficzny 2011 wydany przez Główny Urząd Statystyczny.

Roguska B., Zbieranek J., *Polacy o ułatwieniach w głosowaniu*, Komunikat z badań, Centrum Badania Opinii Społecznej, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, lipiec 2011.

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

Sadowski A., *Wolne wybory. Analizy. Propozycje*, Wrocław 1985.

Sokala A., *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, Toruń 2011.

Sokala A., *Komentarz do ustawy Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP z 12 kwietnia 2001 roku*, Toruń 2007.

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

Solon-Lipiński M., *Aktywizowanie wyborców w Polsce. Inicjatywy profrekwencyjne w latach 2001-2011*, Warszawa 2012.

Skotnicki K., *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki, wyborów*, Łódź 2000.

Wróblewski M., *Prawo wyborcze a Konstytucja z perspektywy Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] „Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana Konstytucji. Międzynarodowa Konferencja Naukowa. Rzeszów, 3 – 4 marca 2008 r.”, red. S. Grabowska, r. Grabowski, Rzeszów 2008,

Zajac J. (red.), *Wyborca w sieci*, Warszawa 2011.

Zbieranek J., *Aktywizacja wyborcza obywateli. Propozycja powołania Państwowego Instytutu Wyborczego*, [w:] „Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy”, pod red. L. Kolarskiej-Bobińskiej, J. Kucharczyka, J. Zbieranka, Warszawa 2006, s. 67 – 72.

Zbieranek J., *Alternatywne procedury głosowania w Polsce na tle państw Unii Europejskiej* [w:] D. Dziwulak, *Wybrane problemy systemów wyborczych*, Studia Biura Analiz Sejmowych 2011, nr 3.

Zbieranek J., „Kodeks wyborczy. Przyjęte rozwiązania ułatwią głosowanie”, *Dziennik Gazeta Prawna* z dnia 29 grudnia 2010.

Zbieranek J., *Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika* [w:] K. Skotnicki (red.), „Kodeks Wyborczy. Wstępna ocena”, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011.



Zbieranek J., *Projekt wprowadzenia w wyborach i referendach instytucji pełnomocnika*, [w:] *Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy*, Warszawa 2006.

Zbieranek J., „Ujednolicenie i stabilizacja prawa wyborczego”, *Dziennik Gazeta Prawna* z dnia 28 grudnia 2010.

Zbieranek J., *W stronę reformy procedur głosowania w Polsce*, Analizy i Opinie nr 52, Warszawa 2005.

Zbieranek J., *Zmiany w systemie prawa wyborczego i finansowaniu partii politycznych w latach 2007-2009* [w:] *Demokracja w Polsce 2007-2009*, Warszawa, 2009.



Index

1. Wprowadzenie	p. 3
2. Bariery w codziennym życiu	p. 6
3. Wybory: podejście i wiedza	p. 19
4. Wybory: doświadczenia uczestnictwa	p. 25
5. Oczekiwane zmiany	p. 42
6. Wnioski i rekomendacje	p. 57





Wprowadzenie

Wybory dla Wszystkich



Wprowadzenie

- We wrześniu 2011 roku agencja badawcza TNS OBOP przeprowadziła badanie, którego głównym celem było **poznanie barier i motywacji uczestnictwa w wyborach osób niepełnosprawnych**, a także poznanie opinii na temat udogodnień i dostępu do informacji.
- W ramach badania jakościowego **odbyło się sześć triad oraz 4 IDle** z osobami niepełnosprawnymi z Warszawy, Rynu i lubelskich wiosek.
- Charakterystyka respondentów:
 - Niepełnosprawności: ruchowa, narządu wzroku i słuchu, choroba psychiczna i upośledzenie umysłowe były różnego rodzaju i stopnia;
 - Grupy wiekowe: 20-40 lat, 41-60 lat, 61-75 lat;
 - Deklaracja chęci wzięcia udziału w wyborach w zeszłym roku i faktyczne głosowanie lub nie.



Wybory dla Wszystkich > Wprowadzenie

4

Kim jest osoba niepełnosprawna?

Sami niepełnosprawni określają siebie, jako osoby, które:

- Mają jakiś uszczerbek na zdrowiu
- Muszą polegać na pomocy innych/ są zależne od pomocy innych
- Nie mogą wykonywać wszystkich czynności jak ludzie pełnosprawni bądź napotykają w nich problemy, które nie dotyczą osób pełnosprawnych

W wypowiedziach respondentów pojawiają się również odniesienia do społecznej sytuacji osoby niepełnosprawnej:

- Bywa, że wzbudza ciekawość otoczenia (szczególnie na wsi), co nie jest komfortowe
- Niepełnosprawni są wykluczeni z pewnych aktywności: *„teraz my się trochę czujemy jak obywatele drugiej kategorii, nie we wszystkim możemy równoprawnie uczestniczyć” (Ryn, 62).*
- Spotykają się z brakiem zrozumienia ich sytuacji przez osoby pełnosprawne



5



Bariery w codziennym życiu

Wybory dla Wszystkich



Bariery w codziennym życiu: kontekst

Już samo pytanie o bariery ogniskuje myśli respondentów wokół środowiska zewnętrznego – to znaczy znajdującego się poza drzwiami mieszkania lub gospodarstwa.

Wydaje się, że mimo niepełnosprawności, respondenci dość dobrze radzą sobie na „swoim terenie” – głównie dzięki znajomości miejsca, obecności innych osób do pomocy (często są to współmałżonkowie i dzieci) oraz wprowadzonym udogodnieniom.

Dom daje im również poczucie bezpieczeństwa i chroni przed ludzkimi spojrzami, które również bywają przyczyną dyskomfortu i zakłopotania.

Wyjście poza ten znany i bezpieczny obszar to wyzwanie, jakie stawia nie tylko przestrzeń miejska lub wieś, to również konfrontacja z innymi – sprawnymi ludźmi, zarówno pracownikami instytucji, jak i przechodniami na ulicy, którzy często nie rozumieją lub nie chcą zrozumieć sytuacji osoby niepełnosprawnej.

Napotykanie przeszkody zależy przede wszystkim od rodzaju niepełnosprawności, ale brak empatii ze strony innych wydaje się w tym przypadku uniwersalnym problemem.



Wybory dla Wszystkich > Bariery w codziennym życiu



7

Bariery w codziennym życiu: wieś (1/2)

Poruszanie się po wsi jest szczególnym wyzwaniem dla osób niewidomych bądź słabowidzących. Te pierwsze są w tym przypadku całkowicie zdane na pomoc innych; te drugie lepiej radzą sobie w dziennym świetle.

- Odpowiednie **oświetlenie ulic** jest warunkiem nie tylko komfortu, ale i bezpieczeństwa poruszania się po terenach wiejskich – niezależnie od rodzaju niepełnosprawności.
- Drugą podejmowaną kwestią był brak lub nieodpowiedni **stan chodników**:
„Ułożone są nie z kostki, tylko z takich płyt i są krzywe. To jest makabra, to jakby szło się po kamieniach, nie da się iść.” (Lublin, 20-40 lat)
- Utrudnieniem jest kompletny brak udogodnień w dostępie do sklepów i podobnych obiektów. Dojście do **lokalnych GS-ów** zwykle oznacza konieczność pokonania schodów, najczęściej bez barierki.
- Na wsi również można spotkać się z niezyczliwością lub **niezrozumieniem ludzi**, co dla wielu jest bolesnym doświadczeniem, również nie zachęcającym do opuszczania domu:
„Jak pijaki stoją pod sklepem i pytają: <<co ci jest?>>” (Lublin, 20-40 lat)



Wybory dla Wszystkich > Bariery w codziennym życiu



8

Bariery w codziennym życiu: wieś (2/2)

Same **odległości** na wsi również bywają problemem.

- Niektórzy respondenci musieli pokonywać kilka kilometrów, aby dojść do konkretnej instytucji. Następcza to wielu problemów.
- W miarę możliwości korzysta się w takich przypadkach z uprzejmości członków rodziny posiadających samochód. Wiąże się to jednak z pewnym skrópowaniem samą potrzebą proszenia o pomoc.



tns obop

Wybory dla Wszystkich > Bariery w codziennym życiu

9

Bariery w codziennym życiu: miasto (1/2)

Miasto, w odróżnieniu od wsi, daje (szczególnie niewidomym) bardzo wiele punktów orientacyjnych. Jednak w związku z ciasną zabudową, natłokiem obiektów i natężeniem ruchu, pojawia się tu również znacznie więcej namacalnych barier.

Respondenci wskazywali na następujące utrudnienia:

Schody oraz cała „gama” związanych z nimi niebezpieczeństw:

- Brak podjazdów/ platform dla osób niepełnosprawnych ruchowo;
- Brak wypustek/ informacji dźwiękowej sygnalizującej schody osobom niewidzącym;
- Brak lub za niskie poręcze.

Krawężniki i przejścia dla pieszych

- Nie wszędzie są obniżenia krawężnika ułatwiające wejście; same obniżenia mogą natomiast być niebezpieczne dla niewidomych, którzy nie czują, że wchodzi na ulicę.
- Nie na wszystkich przejściach funkcjonuje sygnalizacja dźwiękowa; czasami jest zbyt cicha.

tns obop

Wybory dla Wszystkich > Bariery w codziennym życiu

10

Bariery w codziennym życiu: miasto (2/2)

Słupki, bramki, klomby, wąskie przejścia

- Wszelkie niespodziewane przeszkody na drodze mogą stanowić zagrożenie dla niewidomych, ale także utrudniać przejazd osobom na wózkach.
- Z drugiej strony wyczuwalne oznaczenia, np. „prowadnice” dla niewidomych na dworcu centralnym bardzo pomagają w sprawnym i bezpiecznym poruszaniu się.

Sklep: dostęp do towarów i wybór produktów

- Rozmieszczenie towaru (zwłaszcza wysoko na półkach) może nastroczać problemu z dostępem osobom niepełnosprawnym.
- Wielość produktów lub mały druk utrudniają wybór osobom słabowidzącym – rozwiązaniem w tym przypadku może być jednak robienie zakupów w mniejszych sklepach osiedlowych, szczególnie jeśli personel orientuje się w sytuacji niepełnosprawnego i chce pomóc.
- Ogromną pomocą są także asystenci sklepowi (np. w Auchan), którzy pomagają niepełnosprawnemu zrobić wszystkie potrzebne zakupy.



11

Obiekty użyteczności publicznej

Szczególnie dużo negatywnych opinii zebrały przystanki oraz dworce/ stacje kolejowe i stacje metra – zapewne dlatego, że respondenci relatywnie często bywali w tych miejscach.

Poza wszelkimi barierami typowymi dla przestrzeni miejskiej (przede wszystkim niedostosowane schody/ brak windy), pojawia się cały szereg problemów specyficznych dla pętli komunikacyjnych:

- Niskie ławki dla oczekujących pasażerów;
- Nie wszędzie są łazienki dla niepełnosprawnych, a jeśli już są – często brakuje odpowiednich oznaczeń;
- Brak osób oddelegowanych do pomocy niepełnosprawnym (choć w metrze są już „asystenci” dla osób niewidomych);
- Wyświetlacze biletomatów są nieczytelne dla osób niedowidzących; podobnie, jak bramki na bilety: nie widać, gdzie należy przeciągnąć bilet;
- Brak informacji (np. dźwiękowej) na przystankach odnośnie numerów i godzin przyjazdu autobusów/ pociągów.



12

Komunikacja miejska

Dużym problemem są wysokie tramwaje i autobusy, które uniemożliwiają dostęp.

Brak wyraźnych, umieszczonych nisko z boku pojazdu numerów zmusza niedowidzących do proszenia o pomoc innych.

Informacja głosowa o kolejnych przystankach jest bardzo dużą pomocą – o ile nie wprowadza w błąd na skutek braku synchronizacji z trasą. Inną kwestią jest to, że kierowcy nie zawsze ją włączają.

Niskie poręcze przy wejściu do pojazdu.

Kierowcy, którzy nie czekają aż osoba niepełnosprawna wyjdzie/ wejdzie do pojazdu.

Współpasażerowie, którzy często nie są chętni aby ustąpić miejsce.



Instytucje i obiekty publiczne 1/3

Niepełnosprawni napotykają również wiele przeszkód w instytucjach publicznych i miejscach, które powinny raczej pomagać niż utrudniać funkcjonowanie.

Dużo głosów krytyki odnosilo się do urzędów oraz poczty, ale respondenci wspominali także o bankach, a nawet kontakcie z operatorami telefonii komórkowej.

Zasadniczo wszędzie, gdzie pojawia się **pisemna dokumentacja**, osoby niewidome lub słabowidzące mogą spodziewać się problemów.

- Dokumenty sporządzone są w sposób czytelny jedynie dla osób o dobrym wzroku – druk jest mały, często niewyraźny.
- Jest to szczególnie problematyczne w przypadku druków czy umów, które trzeba wypełnić. Osoby niewidome muszą przyjąć z „pomocnikiem”, ponieważ nigdzie nie ma druków pisanym brailiem.
- Urzędnicy nie chcą czytać, a tym bardziej wypełniać dokumentów za osoby niepełnosprawne.

Instytucje i obiekty publiczne 2/3

Problemy z komunikacją i informacją nie ograniczają się tylko do dokumentów na piśmie:

- Brakuje osób do obsługi klientów niesłyszących lub niemych. Wydaje się, że znajomość (nawet podstaw) języka migowego nie występuje wśród pracowników służb publicznych. Możliwość takiej komunikacji jest szczególnie istotna w odniesieniu do kwestii zdrowotnych (np. w przychodni), ale także w urzędach i bankach.
- Brakuje oznaczeń pokoi/ pomieszczeń brailem – w sposób dyskretny i łatwy do znalezienia; chociaż w niektórych obiektach widać już zmiany na lepsze:

„W mojej szkole (...) łapię za klamkę, a tu od wewnętrznej strony była taśma naklejona i dyskretnie napisane: sala 7 (...) Brało się za klamkę i nawet nikt uwagi nie zwrócił, że ja sobie numerek czytam” (Warszawa, 20-40 lat).

- W niektórych urzędach dostępne są nakładki z ramką do składania podpisów, co bardzo ułatwia składanie podpisów osobom niewidomym.
- Osoby niedowidzące lub niewidome czekające w kolejkach (np. na poczcie, w przychodni) nie wiedzą, jaki numerek jest wyświetlany – a jednocześnie nie ma na ten temat żadnej informacji głosowej.



Wybory dla Wszystkich > Bariery w codziennym życiu

15

Instytucje i obiekty publiczne 3/3

Dużym utrudnieniem są także same **procedury**.

- Nierzadko załatwienie sprawy wymaga wielokrotnych osobistych wizyt w urzędzie, odwiedzania wielu pokoi (zamiast możliwości załatwienia sprawy w jednym miejscu), czy przynoszenia oryginałów lub potwierdzonych kopii licznych dokumentów.

Problemem w obiektach publicznych mogą być także **kolejki** (konieczność stania, które dla wielu niepełnosprawnych osób jest szczególnie uciążliwe).

Jak wszędzie, bardzo dużą rolę odgrywa również **czynniki ludzkie**. Niepełnosprawni nadal często spotykają się z brakiem zrozumienia i elastyczności ze strony urzędników.



Wybory dla Wszystkich > Bariery w codziennym życiu

16

Inne utrudnienia

Używanie pieniędzy

- Szczególnie często używane banknoty są na tyle pomięte, że trudno jest wyczuć oznaczenia dla osób niepełnosprawnych.
- W tym wypadku dużym ułatwieniem – i rozwiązaniem, które wydaje się być często wykorzystywane, przynajmniej tam, gdzie jest taka możliwość, są karty płatnicze.



Telewizja

- Na większości kanałów (poza niektórymi programami na „Dwójce”) nie ma tłumacza dla osób niesłyszących.

tnsobop

Wybory dla Wszystkich > Bariery w codziennym życiu

17

Bariery w codziennym życiu – cytaty

„Muszę dojść do MPK, chodzę z laską, słupy na chodnikach, dojście do autobusu, życzliwość ludzka, która mi powie, że to jest „trzynastka” a nie „trzydzieści cztery”, dojście z „trzynastki” na peron, schody źle zrobione, bezdomni zaczepiają, człowiek gubi orientację, parkingi taksówki, otwierają drzwi, człowiek w nie wiejdzie, bo nie widzi i jeszcze wydrą mordę. Człowieka to deprymuje, przyjdzie do domu i beczy, bo nie może sobie poradzić” (Lublin, 20-40 lat)

„Tramwaje i autobusy są niskopodłogowe, ale większość jeździ takich, co się trzeba wdrapywać” (Warszawa, 41-60 lat)

„Teraz są tabliczki na drzwiach z napisem dla niewidomych (...) niektóre są do góry nogami poprzyklejane i jeszcze, żeby były poprzyklejane w jednym miejscu, zawsze po prawej czy lewej, to człowiek by sobie odnalazł, a one są raz tu, raz tam i jeszcze odwrotnie.” (Warszawa, 20-40 lat)

tnsobop

Wybory dla Wszystkich > Bariery w codziennym życiu

18



Wybory: podejście i wiedza

Wybory dla Wszystkich

tns obop

Postawa wobec wyborów

Motywacje i bariery osób niepełnosprawnych związane z wyborami w dużej części są typowe dla ogółu społeczeństwa.

Osoby niepełnosprawne deklarują chęć głosowania, ponieważ pragną wyrazić własną opinię, spełnić obowiązek. Nierzadko uczestnictwo w wyborach jest ściśle związane z przyzwyczajeniem, tradycją, wychowaniem i rodzinnym zwyczajem. Respondenci wspominali również o nadziei na zmianę w przyszłości, która potencjalnie wiąże się z osobą popieranego kandydata.

Powody nie uczestniczenia w wyborach w dużym stopniu związane są z ogólnym zniechęceniem, bezpośrednio związanym z działaniami i postawami na scenie politycznej, brakiem odpowiedniego kandydata, pojawieniem się innych, atrakcyjnych planów, niedyspozycja.

Przyczyny nie głosowania związane z niepełnosprawnością są z perspektywy respondentów tylko pewną, i to często nie ostatecznie determinującą, grupą barier. Większość respondentów deklaruje chęć wzięcia udziału w wyborach. Dodatkowe przeszkody, które napotykają na drodze utrudniają i zniechęcają, respondenci nie mówią jednak o tych sytuacjach jako determinantach. Rezygnacja z wzięcia udziału w wyborach zazwyczaj poprzedzona jest decyzją, kiedy okazuje się, że wysiłek i potrzeba prośenia o pomoc przeważa nad chęcią partycypacji.

tns obop

Wybory dla Wszystkich > Wybory: podejście i wiedza

20

Źródła informacji

Respondenci korzystają, najczęściej równolegle, z różnych źródeł informacji.



tns obop

Wybory dla Wszystkich > Wybory: podjęcie i wiedza

21

Źródła informacji przed wyborami

Zasadniczo źródła informacji respondentów nie zmieniają się w okresie przedwyborczym. Dodatkowo pojawiają się ulotki, spoty reklamowe, plakaty i ewentualnie spotkania z kandydatami.

Wszystkie źródła informacji nasycają się tematami wyborczymi. O procedurach wyborczych respondenci również dowiadują się z ulubionych mediów, zazwyczaj sami z siebie nie poszukują dodatkowych, bardziej dokładnych informacji. O udogodnieniach dla osób niepełnosprawnych w tym roku większość respondentów dowiedziało się z telewizji lub radia. Nie bez znaczenia jest także wymiana informacji pomiędzy znajomymi.

Poziom wiedzy respondentów jest różny i raczej powierzchowny. Większość badanych osób orientowało się, że wprowadzono nowe procedury wyborcze (w mniejszych miejscowościach wiedza już na tym poziomie była słabsza), niewiele jednak znali konkretnie. Respondenci często nie wiedzieli, w jaki sposób można zgłosić się do alternatywnego głosowania, kto może zgłosić, jak, do kiedy i gdzie. Niektórzy respondenci mieli też błędne mniemanie, co zrażało ich do bliższego zapoznania się z możliwościami, na przykład lista pełnomocników wyznaczana centralnie (urzędnicy).

tns obop

Wybory dla Wszystkich > Wybory: podjęcie i wiedza

22

Źródła informacji przed wyborami: INFORMATOR „Wybory dla wszystkich”

Respondenci nie zetknęli się z informatorem przed badaniem. Opinie i oceny tej broszury były podzielone, najmniej przydatna wydaje się dla osób, które mają schorzenia wzroku.

Mocne strony:

1. Kompleksowa informacja;
2. Pełny opis rodzajów udogodnień wraz z informacją o zapisach i terminami;

Słabe strony:

1. Mały czcionka – druk nieczytelny dla osób mających problemy ze wzrokiem;
2. Połączenie informacji dla głosujących i obsługujących wybory;
3. Nieczytelny napis brajlem;
4. Problem dystrybucji;
5. Nasycone treścią, gęsty druk

Wybory: podejście i wiedza - cytaty

„Mnie to interesuje, chciałabym żeby było lepiej w naszym kraju, na razie tylko ładnie się mówi, ale nic się nie robi. Jeżeli chodzi o pracę osób niepełnosprawnych to jest dyskryminacja” (Warszawa, 41-60 lat).

„Bo człowiek nie chce się poddać, taka odległość – jeszcze dam radę, jeszcze dojdę. Chodzić jest ciężko, ale dam radę, to jest satysfakcja, że jeszcze sobie poradziłam” (Ryn, 61-75 lat).

„Wchodzę na stronę wybory parlamentarne 2011 i tam wszystko jest napisane, jakie są zmiany związane z wyborami w tym roku, ułatwienia dla osób niepełnosprawnych. To jest bardzo okrojone i bardzo mały jest dostęp, w jaki sposób pewne rzeczy zrobić żeby było łatwiej. (...) Mi chodzi głównie o osoby niewidome, bo tam było mówione, że będą karty brajlowskie, że będą karty nagrywane żeby słuchowo było można zagłosować, nie wiem, o co chodzi, w Internecie w ogóle tego nie ma” (Warszawa, 41-60 lat).



Wybory: doświadczenia uczestnictwa

Wybory dla Wszystkich

tns obop

Wybory a doświadczenia osób niepełnosprawnych

Doświadczenia osób niepełnosprawnych związane z wyborami w dużym stopniu różnicują się ze względu na rodzaj i poziom niepełnosprawności. Część osób niepełnosprawnych, niezależnie od stopnia niepełnosprawności, pozostaje aktywnymi i samodzielnymi. Dla nich codzienne funkcjonowanie tak w życiu, jak i w czasie wyborów wiąże się z umiejętnym pokonywaniem trudności.

Jednocześnie, zarówno osoby bardziej aktywne i samodzielne, jak i mniej sprawne napotykają pewne zniechęcające do głosowania bariery. Nie należy zapominać o tym, że wiele barier i aspektów zniechęcających do wzięcia udziału w wyborach jest taka sama dla osób niepełnosprawnych, jak i pełnosprawnych.

Bariery i specyficzne doświadczenia osób niepełnosprawnych są różnorodne. Co innego też okazać się może barierą ostateczną w indywidualnych przypadkach. Dla niepełnosprawnych ruchowo czymś takim może być umiejscowienie lokalu wyborczego na piętrze, dla innych będzie to zmiana lokalizacji, a czasami po prostu zła pogoda.

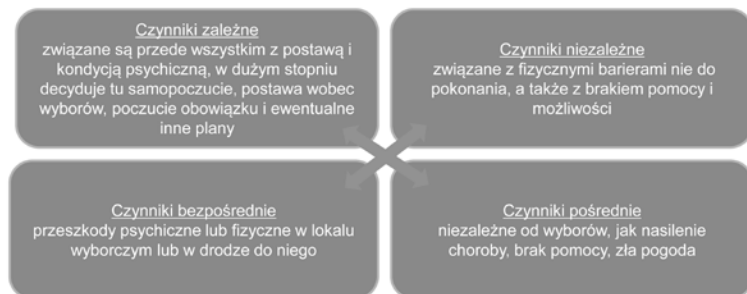
tns obop

Wybory dla Wszystkich > Wybory: doświadczenia uczestnictwa

26

Wybory: czynniki zaniechania uczestnictwa

Czynniki determinujące decyzję w dniu wyborów mają różną etymologię. Niezależnie jednak od rodzaju i siły czynników są one jedynie tym, co poprzedza decyzję. **Osoby niepełnosprawne mówią o tym, że ich niepełnosprawność utrudniła im lub uniemożliwiła im wzięcie udziału w wyborach, ale prawie nigdy nie traktują jej jako głównej determinanty, ostatecznej i jedynej przyczyny.**



Wybory: dotychczasowe doświadczenia

czynniki zależne

Procedura, załatwianie formalności wiąże się z negatywnymi konotacjami. Większości respondentów kojarzy się z długim czasem oczekiwania, koniecznością osobistego udania się do urzędu i rozbudowaną dokumentacją. Jest to perspektywa na tyle zniechęcająca, że część osób w ogóle nie podejmuje próby skorzystania z udogodnień.

Kłopotliwa bywa potrzeba pomocy innych i jednoczesna niechęć do bycia zależnym i proszenia o pomoc. Dla niektórych osób niepełnosprawnych „wyprawa” na wybory wiąże się z koniecznością zorganizowania transportu, osoby towarzyszącej, a nierzadko też dodatkowych osób, które pomogą znieść/przenieść. W opinii części respondentów jest to tak duże przedsięwzięcie, które angażuje wiele osób (trzeba je o to poprosić, pozostaje dług wdzięczności), że czasami nie warto się tego podejmować.

Poczucie wstydu i dyskomfort psychiczny, jak mówią respondenci, większy jest w początkowym okresie niepełnosprawności i w młodszym wieku, a z czasem zdaje się odgrywać mniejszą rolę. Kłopotliwe bywają też sytuacje, kiedy wszyscy członkowie rodziny obciążeni są jakąś niepełnosprawnością – mogą liczyć na swoją pomoc, ale przyciągają też więcej spojrzeń, nierzadko budzi to obawy, co ludzie pomyślą.



Wybory: dotychczasowe doświadczenia

czynniki niezależne

Respondenci często wspominali o fizycznych przeszkodach w drodze do lokalu i w samym lokalu. Bariery te są szczególnie kłopotliwe dla osób z niepełnosprawnością ruchową i osób niewidomych.

Brak pomocy jest szczególnie dotkliwy dla osób samotnych. Chcieliby liczyć na wsparcie ze strony członków komisji, niestety nie zawsze mogą. Czasami zdani są na życzliwych przechodniów (co również bywa bardzo kłopotliwe).

Niektóre badane osoby wspominały o frustracji, kiedy do lokalu wyborczego trzeba pokonać większą odległość, a inny lokal jest znacznie bliższy miejsca zamieszkania.

Zdarzają się sytuacje, kiedy z powodu zmiany miejsca głosowania, na przykład wejście od innej strony budynku, i niedostatku informacji na ten temat osoby niepełnosprawne nie docierają na głosowanie. Lokalizacja lokalu wyborczego bywa trudna dla osób z uszkodzeniem wzroku, a dłuższe poszukiwania wejścia są czasami niemożliwe dla osób niepełnosprawnych ruchowo.



29

Wybory: dotychczasowe doświadczenia

czynniki bezpośrednie

Przykre doświadczenia respondentów związane są z sytuacjami, które w ich percepcji są absurdalne. Lokale, które teoretycznie kwalifikują się jako przystosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych często w praktyce tych warunków nie spełniają. Na przykład lokal wyborczy przystosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych przed wejściem miał nierówność terenu, która po ulewnym deszczu okazała się nieprzejezdna dla wózka inwalidzkiego. Z podobną sytuacją spotkał się inny respondent, kiedy okazało się, że w budynku, gdzie mieści się lokal winda ma awarię.

Długie kolejki są szczególnie kłopotliwe dla osób, które mają niepełnosprawność ruchową, a poruszają się zupełnie samodzielnie. Ich niepełnosprawność nie jest widoczna, a długie stanie jest dla nich często bardzo bolesne, a nawet niemożliwe. Chęć wzięcia udziału w głosowaniu często wiąże się dla nich z koniecznością proszenia o pomoc, miejsce w kolejce, tłumaczeniem i wyjaśnianiem.

Brak zgody na towarzysztwo pomocnika, która odczyta listy kandydatów osobie niewidomej – przykre doświadczenie, które skutkuje dezorientacją (osoba niepełnosprawna nie wie, do czego ma prawo) i obawą „jak to będzie” przy okazji kolejnych wyborów.



30

Wybory: dotychczasowe doświadczenia

czynniki pośrednie

Awaria samochodu, który miał dowieźć osobę niepełnosprawną na wybory, uniemożliwiła jej wzięcie udziału w głosowaniu. Teoretycznie w takiej sytuacji można by poprosić o pomoc kogoś innego, jednak nie jest to w opinii respondentów sytuacja komfortowa. W niedzielę większość instytucji, do których można zwracać się o pomoc nie pracuje, a sąsiedzi i znajomi mają inne plany i zobowiązania. Konieczność skorzystania z transportu zorganizowanego w związku z wyborami ujawnia się w ostatniej chwili (awaria umówionego samochodu, zła pogoda, gorsze samopoczucie), a wtedy nie można już liczyć na pomoc gminy.

Pogoda jest czynnikiem nieprzewidywalnym i zupełnie niezależnym. Przy pewnych rodzajach niepełnosprawności może utrudniać aktywność i przemieszczanie się, a nawet je uniemożliwiać.

Dla osób niepełnosprawnych, szczególnie z chorobami psychicznymi i upośledzeniem umysłowym, potencjalną przeszkodą może być trudność w zapamiętaniu terminu, a raczej nie zapomnienie o nim w dniu wyborów. W dniu, kiedy samopoczucie jest gorsze barierą może być także senność wywołana lekami i gorsza wymowa.



Wybory dla Wszystkich > Wybory: doświadczenia uczestniczących



31

Wybory a doświadczenia osób niepełnosprawnych - cytaty (1/3)

„Ja chciałam zagłosować, ale mi zdrowie nie dopisywało. Przewrażliwiona byłam po ostatnim razie, kiedy weszłam i kolejka była straszna. To mnie przerażało, pójść z tą chorą nogą, będzie kolejka i będę stać i do domu nie dotrę z powrotem” (Warszawa, 41-60 lat).

„Prozaiczna sytuacja, (...) wnusia mi frajdę zrobiła, usiadła, szkła się potrzaskaly, i nie poszedłem, przecież nie będę pytał, gdzie wstawić ten krzyżyk, ja się trochę tej ulomności wstydzę, to nie jest przyjemne” (Warszawa, 61-75 lat).

„W ubiegłym roku, nie pojechałam na wybory, bo samochód umówiony nie dojechał, popsul się, ja nie jestem w stanie dojść sama ze względu na nogi. Jestem cukrzykiem, mam wadę wzroku -23, ale bardziej z tymi nogami mam problem. Nasze miasto nie zajmuje się tym, żeby pomóc” (Ryn, 61-75 lat).

„...Ja musiałam prosić żeby mi przeczytano. Nie musi wiedzieć mój mąż, czy osoba, która mnie przyprowadziła, na kogo ja głosowałam, bo to jest moja prywatna sprawa. (...) Dużo jest do zrobienia, dojście do lokalu, sprawia to wiele trudności, nie zawsze można sobie poradzić. Wieś stawia takim ludziom jak ja duże bariery. W moim przypadku to jest pięć kilometrów do lokalu wyborczego, muszę kogoś poprosić żeby poświęcił swój czas i swoją dobrą wolę żeby mnie tam zawiózł z mężem” (Lublin, 20-40 lat).



Wybory dla Wszystkich > Wybory: doświadczenia uczestniczących



32

Wybory a doświadczenia osób niepełnosprawnych - cytaty (2/3)

„W lokalu jest bardzo wąsko, jest stolik obok stolika i mąż czy ktoś bliski musi manewrować, żeby mnie posadzić przy stoliku. Jest bardzo mało miejsca i bardzo wąsko, wszystko jest ściśnięte, musi mnie ktoś poprowadzić. Dla osób niedowidzących, takich jak mój mąż, jest słabe oświetlenie. (...) Ciasno, ciemno dla osób niedowidzących, schody, wąsko, wąski chodnik, bramki, które trzeba ominąć” (Lublin, 20-40 lat).

„Pamiętam, że poszłam, lokal wyborczy mam blisko w szkole, poszłam z mamą, wzięłyśmy sobie karty wyborcze, chcemy wchodzić do kabiny i krzyk, jak to dwie? Tak to, że skąd ja mam wiedzieć, gdzie ja mam ten krzyżyk postawić, nie wolno, wbrew regulaminowi, ja mówię „trudno się mówi, ja nie widzę, może któraś z pań mi pokaże?”, one nie mogą, w końcu przeboleły to jakoś, że weszłyśmy we dwie, ale poruszenie było takie” (Warszawa, 20-40 lat).

„U nas w klubie trąbią, że są jutro wybory. Przypominają. Ludzie nadużywające środków zmieniające nastrój to o to właśnie wychodzi, że trzeba im przypominać czasami” (Warszawa, 20-40 lat).

tns obop

Wybory dla Wszystkich > Wybory: doświadczenia uczestniczących

33

Wybory a doświadczenia osób niepełnosprawnych - cytaty (3/3)

„Miałam tak, bo cała rodzina jest inwalidzka, i się krępowałam, co powiedzą, wstydziłam się trochę tego, że mam całą taką rodzinę” (Ryn, 61-75 lat).

„Jakby na wsi ktoś chciałby wynająć kogoś żeby po niego przyjechali to by ludzie na wsi powiedzieli „zachciało mu się głosowania” (Lublin, 20-40 lat).

„Czasami rozmowy z obcymi ludźmi trochę mogą mnie stresować. (...) Nowa osoba stresująca trochę dla mnie jest. Nie wiem jak się zachować czasami?” (Warszawa, 20-40 lat).

„Raczej nie, jeżeli inwalida inwalidzie pomoże to tak inaczej jest. (...) Człowiek tak bardziej odważny, można poprosić a taką obcą zdrową osobę to człowiek się tak krępuje, a może odmówi, może nie zechce pomóc. (...) Wie się jakby, że ta osoba ma empatię, że wie jak to jest” (Ryn, 61-75 lat).

tns obop

Wybory dla Wszystkich > Wybory: doświadczenia uczestniczących

34

Uczestnictwo w wyborach: głosowanie w lokalu wyborczym

Lokal wyborczy w opinii respondentów zdaje się nadal mieć zasadniczą przewagę nad innymi formami głosowania, przynajmniej dla osób niepełnosprawnych, które są w stanie dostać się do niego.

Tradycyjny sposób głosowania to między innymi:

- Głosowanie bezpośrednie
- Głosowanie osobiste
- Prywatność i pewność
- Satisfakcja dotarcia i uczestniczenia w czymś, co jest powszechne i ważne w „normalny”, zwyczajny sposób. Dla części osób wybory są okazją i motywacją do wyjścia z domu.



35

Nowe formy uczestnictwa w wyborach

Generalnie respondenci pozytywnie oceniają kierunek zmian; są zadowoleni, że ktoś myśli o udogodnieniach dla nich. Jednocześnie większość z nich wolałoby rozwiązania, które sprawiają, że typowe formy są dla nich bardziej dostępne, niż budowanie zupełnie nowych, specjalnych procedur.

Respondenci mieli ograniczoną wiedzę na temat nowych form głosowania. Większość z nich słyszała o nich, ale nie znała szczegółów, w niektórych kwestiach mają błędne mniemanie, nie znają terminów, nie wiedzą, jak rzeczywiście jest to zorganizowane.

Większość mobilnych respondentów planuje wziąć udział w wyborach w tradycyjny sposób, z tego powodu niekoniecznie interesowali się nowymi rozwiązaniami.



36

Nowe formy uczestnictwa w wyborach: pełnomocnik

W opinii respondentów głosowanie przez pełnomocnika to potencjalnie duże udogodnienie, ale także zagrożenia i obawy. Większość badanych osób uważa, że jest to rozwiązanie dobre dla osób, które w ogóle nie wychodzą z domu.

W przypadku osób niewidomych i niedowidzących niewiele się zmienia – dotychczas głosowali z pomocą zaufanej osoby. W tym roku, pomimo iż mają formalne pełnomocnictwo zamierzają zrobić to tak samo.

Dla wielu z badanych osób głosowanie przez pełnomocnika obarczone jest dużym poziomem ryzyka i niepewnością, czy głos zostanie oddany zgodnie z wolą. Jest to poważnie związane z zaufaniem, co może być szczególnie kłopotliwe dla osób samotnych.

Zgłoszenie chęci głosowania może wiązać się z pewnymi trudnościami. Jedną z respondentek – niepełnosprawna ruchowo kobieta – chciała zgłosić się jako pełnomocnik niewidomego męża. Niestety w urzędzie gminy nie zastała osoby odpowiedzialnej za tę kwestię i będzie musiała udać się tam ponownie. Niektórym z respondentów trudno w nowych procedurach dostrzec rzeczywiste udogodnienia.

Z głosowaniem przez pełnomocnika związanych jest wiele niedomówień. Część respondentów było przekonanych, że lista pełnomocników wyznaczona jest z urzędu. Nie do końca też wiedzieli w jaki sposób, gdzie i kto może zgłaszać ten sposób głosowania.

tns obop

Wybory dla Wszystkich > Wybory: doświadczenia uczestnictwa

37

Nowe formy uczestnictwa w wyborach: głosowanie korespondencyjne

Głosowanie korespondencyjne spotkało się z dużą krytyką ze strony respondentów. Jest ona związana przede wszystkim z niskim zaufaniem do Poczty Polskiej i jakości świadczonych przez nią usług. Badani obawiają się między innymi możliwych fałszerstw, a także długich okresów czasu potrzebnych na przekazanie głosów (przekładają tu swoje doświadczenia z wysyłania paczek i listów, które giną lub bardzo długo są dostarczane).

Większość respondentów nie miała wiedzy, jak w praktyce będzie wyglądało głosowanie korespondencyjne. Nie wiedzieli, kto i jak dostarcza kart do głosowania ani w jaki sposób należy je odsyłać. Część z nich uważa, że kartę z głosem trzeba będzie zanieść na pocztę lub wrzucić do skrzynki, a to w żaden sposób nie różni się dla nich od wyjścia na wybory. Dla respondentów nie było też jasne, kto ponosi koszty głosowania korespondencyjnego (jak i przez pełnomocnika).

Niektórzy respondenci dostrzegają potencjał głosowania korespondencyjnego jako alternatywy dla głosowania przez Internet dla osób, które nie mają dostępu do tego ostatniego.

tns obop

Wybory dla Wszystkich > Wybory: doświadczenia uczestnictwa

38

Nowe formy uczestnictwa w wyborach: nakładka w alfabecie brajla

Nakładka brajlowska do głosowania również oceniana jest jako zmiana w dobrym kierunku, choć zdaniem niektórych respondentów wymaga jeszcze udoskonalenia.

Poważnym ograniczeniem korzystania z tego udogodnienia jest ograniczona znajomość alfabetu brajla. Rozwiązanie to nie jest również pomocne dla osób niedowidzących, którzy woleliby raczej większy druk lub inne niż białe tło dla druku.

Respondenci krytykowali funkcjonalność brajlowskiej nakładki. Ich zdaniem powinna mieć nadrukowane imiona i nazwiska kandydatów, a nie tylko numery i odznaczone miejsca na wpisanie krzyżyka. Zdaniem niektórych badanych bardzo trudno jest zapamiętać i prawidłowo przypisać nazwisko do numerka.

Respondenci z uszkodzonymi wzrokiem chcieliby mieć możliwość skorzystania z brajlowskiej nakładki w dniu wyborów. Po pierwsze, chcą się przekonać, czy będzie to dla nich dobre i wygodne, a po drugie, są po prostu ciekawi, jak nakładka wygląda i działa. Nie dokonali jednak zgłoszenia, bo albo nie znali terminów i nie wiedzieli, jak to zrobić, albo nie chcieli się zobowiązywać. Preferują możliwość skorzystania, jeśli będzie taka możliwość. Natomiast zgłoszenie potrzeby, dla niektórych z nich wiąże się ze zobowiązaniem, a więc koniecznością uczestnictwa w wyborach, a oni wcale nie są w 100% pewni, czy pojawią się na głosowaniu.

tns obop

Wybory dla Wszystkich > Wybory: doświadczenia uczestnictwa

39

Nowe formy uczestnictwa w wyborach – cytaty (1/2)

„...fakt faktem, że to jest jakaś uciążliwość, jak chcesz zagłosować to musisz miesiąc wcześniej się zgłosić do urzędu, zmarnować swój czas, czy kogoś jeszcze poprosić (...) Jak sobie pomyślę, że trzeba coś tam załatwić, zgłaszać, pisać to mi się po prostu nie chce, wolę iść normalnie i zobaczyć, co będzie” (Warszawa, 20-40 lat).

„Zawsze człowiek musi być taki zależny a to nie jest wcale sympatyczne, bo ktoś sobie idzie i mówi „a pójdę sobie na wybory, miałem iść później, ale pójdę teraz” a ja tak zrobić nie mogę, bo jestem umówiona z asystentem za dwie godziny i to jest takie niezbyt fajne” (Warszawa, 20-40 lat).

„Ale jaka wiarygodność tego pełnomocnika, że ten pełnomocnik tak robi jak ja potrzebuję? (...) Nigdy nie ma pewności, ktoś z rodziny też może być złośliwy” (Warszawa, 41-60 lat).

„Nie wiem, na jakiej zasadzie on jest? Czy to jest pełnomocnik urzędowy? Jeśli to byłby przez mnie wyznaczony to fajna sprawa, bo pełnomocnik to się każdemu kojarzy, że to urzędowa osoba. Musiałaby być wcześniej te informacje, to powinno być dużo wcześniej, żeby ludzi z tym oświcić. Osoba, która chce zagłosować przez pełnomocnika, żeby mogła się już do tego przyzwyczaić, proces zaakceptowania tej formy musi być długi” (Lublin, 41-60 lat).

tns obop

Wybory dla Wszystkich > Wybory: doświadczenia uczestnictwa

40

Nowe formy uczestnictwa w wyborach – cytaty (2/2)

„Mam takie mieszane uczucia. Jest zawsze taka pokusa. (...) mężowi ufam, ale ja wolalabym samodzielnie, albo korespondencyjnie albo przez Internet, choćbym ufała komuś najbardziej, to z tyłu głowy bym miała na kogo on zagłosował. To nie jest dobre rozwiązanie. Może dla obłożnie chorych, którzy mogą tylko powiedzieć. (...) Ja sama nie chciałabym być niczym pełnomocnikiem. (...) Bo zawsze bym myślała, że ten człowiek może patrzeć na mnie podejrzliwie. Ja mam swoje opinie o danej partii, ale ktoś by mnie poprosił żebym zagłosowała na przeciwnika, ja bym to zrobiła uczciwie bo taka jestem. Ale ten ktoś by mógł myśleć czy na pewno. Iskrzyłoby” (Ryn, 61-75 lat).

„Bo otwieraliby koperty i pozalepiali, jakby chcieli tak by zrobili. Giną paczki, giną listy, więc to jest bezproblemowo. (...) Poczta za późno wyśle i będzie po głosowaniu” (Warszawa, 41-60 lat).

Tylko listonosz uczciwy czy nie uczciwy, gdzieś wyrzuci czy podglądać będzie, kwestia zaufania. Może być tak, że te nasze głosy nie dotrą w ogóle” (Ryn, 61-75 lat).

„Było to interesujące, ale nie wiem cały czas czy pójść na wybory. Zgłosić a nie pójść to też byłoby takie niekonsekwentne. Jak się zgłasza to trzeba być. (...) A taka nakładka do głosowania nie mogłaby leżeć tam w komisji wyborczej?” (Warszawa, 20-40 lat).

tns obop

Wybory dla Wszystkich > Wybory: doświadczenia uczestnictwa

41

Oczekiwane zmiany

Wybory dla Wszystkich

tns obop

Oczekiwania: przestrzeń miejska

Podstawowym i dość oczywistym oczekiwaniem jest stworzenie możliwie największej liczby ułatwień komunikacyjnych dla niepełnosprawnych. Chodzi tu zarówno o łatwość jak i bezpieczeństwo poruszania się w przestrzeni publicznej:

- Dobrze oznaczone schody z barierkami i platformami dla osób niepełnosprawnych ruchowo oraz windy – szczególnie w miejscach i obiektach użyteczności publicznej (dworce, urzędy);
- Sygnalizacja dźwiękowa na przejściach dla pieszych (szczególnie w okolicy urzędów, miejsc użyteczności publicznej) oraz komunikacja głosowa w autobusach;
- Widoczne, umieszczone w przystępnym miejscu numery autobusów/ tramwajów oraz wyraźne informacje o rozkładzie jazdy w autobusach.

Respondenci dostrzegają wiele znaczących zmian i podkreślają wagę podtrzymania tego pozytywnego trendu. W ramach tych tendencji wprowadzono między innymi:

- Oznaczenia trasy dla niewidomych (np. „prowadnice” na dworcu centralnym w Warszawie);
- Obniżenia krawężników, które powoli stają się pewnym standardem urbanistycznym.



43

Oczekiwania: urzędy i instytucje

Wiele zmian powinno zająć w urzędach i instytucjach – zarówno publicznych, jak i komercyjnych. Respondenci wskazywali przede wszystkim na:

Uproszczenie procedur, na przykład poprzez możliwość:

- Załatwienia części spraw urzędowych korespondencyjnie/ przez telefon lub Internet;
- Załatwienia wielu rzeczy przy jednym stanowisku/ okienku (na wzór uproszczonej procedury zakładania własnej działalności gospodarczej).

Udogodnienia w komunikacji dla osób niepełnosprawnych, takie jak:

- Dostęp do podstawowych opisów w alfabecie braila; informacja dźwiękowa przy zmianie numerów w kolejce do poszczególnych stanowisk;
- Wykorzystywanie nakładek na podpisy;
- Obecność osoby znającej język migowy;
- Zrozumienie ze strony urzędników – możliwość przeczytania dokumentu niepełnosprawnemu czy wypełnienia go w jego imieniu.



44



Oczekiwania: lokale wyborcze

Analogiczne oczekiwania kształtują się w odniesieniu do procedur wyborczych – przynajmniej tych w ramach tradycyjnej metody głosowania w lokalu:

- Dostęp do lokali: podjazdy dla niepełnosprawnych, szerokie i nie śliskie schody i korytarze, odpowiednie poręcze;
- Odpowiednie, jasne oświetlenie w całym obszarze, po którym poruszają się wyborcy – szczególnie w sali do głosowania.

Oprócz podstawowego dostosowania lokali do potrzeb niepełnosprawnych wyborców, respondenci chcieliby wprowadzenia również innych udogodnień:

- Lupy i nakładki w alfabecie braila dostępne w lokalu – bez konieczności uprzedniego zamawiania;
- Duża czcionka na kartach do głosowania (niektórzy respondenci zauważyli zeszloroczną zmianę na większą czcionkę i odnotowali to z dużą aprobatą);
- Osoba oddelegowana do pomocy niepełnosprawnym w każdym lokalu wyborczym – asystowanie i pomoc w obrębie całego lokalu wyborczego.



45

Oczekiwania: organizacja głosowania w lokalu

Niektórzy respondenci chętnie przyjęliby pomoc na miejscu – w lokalu wyborczym. Badani wspominali o potrzebie takiej osoby (może być jednym z członków komisji), której zadaniami byłoby między innymi:

- Asystowanie niepełnosprawnym w lokalu:
 - podprowadzenie do komisji,
 - podstawienie krzesła,
 - przeczytanie list lub pomoc przy identyfikacji w komisji,
 - pomoc przy głosowaniu – czytanie
- Obsługa osoby niepełnosprawnej przy oddzielnym stanowisku, bez kolejki lub poza kolejką w ramach stanowisk dla wszystkich

Taka osoba powinna być odpowiednio przeszkolona do tego, w jaki sposób pomagać osobom niepełnosprawnym i jaki rodzaj pomocy jest potrzebny. Mogłaby również mieć odpowiednie przygotowanie merytoryczne, np. znajomość języka migowego.



46

Alternatywne procedury wyborcze 1/4

Podejście do innych metod głosowania:

- Głosowanie w lokalu wyborczym wydaje się dla części respondentów kwestią ambicjonalną:
„Bo człowiek nie chce się poddać: taka odległość – jeszcze dam radę, jeszcze dojdę. Choć jest ciężko, ale dam radę. To jest satysfakcja, że jeszcze sobie poradziłam” (Ryn, 61-75 lat)
- Dodatkowo, zwłaszcza starsze osoby są przywiązane do tego sposobu głosowania ze względu na pewną wyborczą tradycję.

Mimo wszystko jednak, respondenci z dużym zainteresowaniem odnoszą się do alternatywnych metod głosowania.

- Wprowadzenie lub utrzymanie istniejących alternatywnych metod głosowania jest oczekiwane przez respondentów nie tylko w odniesieniu do ich własnych potrzeb, ale także z myślą o innych niepełnosprawnych, dla których dotarcie do lokalu wyborczego stanowi przeszkodę nie do pokonania.



47

Alternatywne procedury wyborcze 2/4

Dość dużym zainteresowaniem cieszyła się wśród badanych możliwość zagłosowania w domu oraz możliwość zagłosowania przez Internet (choć w odniesieniu do tej metody pojawiało się również dużo wątpliwości).

Głosowanie w domu

- W zasadzie jedyne rozwiązanie samodzielnego głosowania dla osób leżących bądź niepełnosprawnych, którzy nie wychodzą z domu. Odpowiednie dla osób starszych, które w większości nie korzystają z Internetu.
- Jest formą uznania praw obywatelskich osób niepełnosprawnych – a przez to okazania pewnego szacunku im samym.
- Gwarancją wiarygodności takiego głosowania jest obecność komisji (więcej niż jedna osoba) z urną.
- Państwo powinno zapewniać bezpieczeństwo urny i komisji.



48



Mobilna urna wyborcza

Rozwinięcie

Możliwość zagłosowania z wykorzystaniem mobilnej urny wyborczej zyskała aprobatę respondentów, jednak – co najważniejsze – raczej nie w odniesieniu do ich własnych potrzeb, a z myślą o osobach które nie wychodzą z domu (niepełnosprawnych i starszych).

Zdecydowana zaletą tej metody jest jej wygoda, respondenci wskazują jednak na pewne warunki, które powinny być spełnione, aby głosowanie miało odpowiednią rangę i wiarygodność:

- Konieczność udziału w komisji kilku członków – ze względu na wzajemną kontrolę oraz odwzorowanie oryginalnego kształtu komisji, jak również dla podkreślenia znaczenia (powagi) głosowania.
- Interesująca byłaby możliwość umówienia się co do bardziej określonego terminu wizyty (aby wiedzieć, kiedy spodziewać się komisji).

Z drugiej strony problematyczna może być konieczność czekania na wizytę komisji w domu oraz fakt, że ktoś obcy przychodzi do mieszkania – w tym świetle tym ważniejsze wydaje się podkreślenie wiarygodności oraz znaczenia komisji.



49

Alternatywne procedury wyborcze 3/4

Głosowanie przez Internet

- Spotkało się z dużym zainteresowaniem, jako metoda gwarantująca bezpośredniość, niezależność i łatwy dostęp – bez potrzeby wychodzenia z domu czy liczenia na pomoc innych.
- Przy gwarancji zachowania odpowiednich zabezpieczeń (uniemożliwiających fałszowanie wyborów czy identyfikację głosujących), jest to bardzo obiecująca metoda.
- Ograniczeniem wydaje się głównie wiek (osoby starsze rzadko korzystają z Internetu), miejsce zamieszkania – nie każdy ma dostęp do stałego łącza, oraz koszty posiadania dostępu do Internetu.



50

Alternatywne procedury wyborcze 4/4

Głosowanie przez pełnomocnika

- Ta metoda głosowania również powinna być kontynuowana, jakkolwiek wydaje się, że zainteresowanie nią wśród badanych było stosunkowo małe.
- Jednocześnie, metody bezpośrednie mają tę przewagę, że dają poczucie niezależności (bardzo ważną dla osób niepełnosprawnych) i gwarancję, że głos zostanie oddany tak, jak wyborca sobie tego życzy.
- Problemem jest także fakt, że nie każdy ma osobę, której mógłby powierzyć takie pełnomocnictwo.

Głosowanie przez pocztę

- Choć kojarzone przez respondentów, nie wzbudzało większego zainteresowania – głównie z uwagi na niewielką wiedzę na temat samego procesu takiego głosowania i konieczności załatwiania odpowiednich dokumentów, która dla wielu jest zniechęcająca.



51

Pozostałe oczekiwania odnośnie wyborów (1/2)

Respondenci doceniali także istniejącą już możliwość dowozu do lokalu wyborczego, jednak użyteczność tego rozwiązania uzależniali od spełnienia dodatkowych warunków:

- Większa elastyczność czasowa, zarówno jeśli chodzi o termin zamówienia transportu (np. na dwa dni przed głosowaniem), jak i godzinę wyjazdu z domu – do ustalenia.

Dodatkowym rozwiązaniem, często niezależnie od możliwości dowozu, była możliwość zamówienia asystenta, który pomógłby w dotarciu do lokalu i samym głosowaniu:

- Obecnie respondenci zwykle korzystają ze wsparcia bliskich, jednak nierzadko bywa to kłopotliwe;
- Jest to dobre rozwiązanie dla osób samotnych, nie mogących liczyć na pomoc rodziny.

Część badanych wskazywała także na potrzebę większej inicjatywy pod stronie służb publicznych

- Gminy mają dane, kto jest niepełnosprawny w danym okręgu, urzędnicy powinni zatem nawiązać kontakt z taką osobą (np. telefonicznie) i przedstawić możliwe rozwiązania.



52

Pozostałe oczekiwania odnośnie wyborów (2/2)

Respondenci, których niepełnosprawność w znacznym stopniu utrudnia lub uniemożliwia im poruszanie się poza domem spontanicznie raczej nie wskazywali rozwiązań, które umożliwiłyby im głosowanie we własnym domu. Ich uwaga koncentrowała się głównie na takich rozwiązaniach, które dzięki odpowiedniej pomocy umożliwią im głosowanie w lokalu wyborczym.

Badani z niepełnosprawnością ruchową, szczególnie starsi, pozytywnie przyjmowali pomysł mobilnej urny. Kojarzyło im się to z głosowaniem w szpitalach za czasów PRL-u. Deklarowali, że w razie konieczności sami skorzystaliby z takiego rozwiązania. Co ciekawe, często zwracali uwagę, że taka komisja mogłaby przyjść nie tylko do nich, ale i do innych – chorych i starszych – mieszkańców budynku.

Respondenci zwracali uwagę na to, że nowe formy głosowania, aby być rzeczywiście użytecznymi muszą mieć maksymalnie uproszczone procedury. Nawet jeśli osoba niepełnosprawna nie jest samotna to jej partner/opiekun i tak jest obciążony wieloma obowiązkami.

Osoby niepełnosprawne, które mają trudności z wyjściem z domu również oczekują takich rozwiązań, które pozwolą im możliwie samodzielnie zagłosować i „załatwić” inną formę głosowania.

Potrzeba informacji

Podstawową kwestią niezbędną do zwiększenia zainteresowania osób niepełnosprawnych alternatywnymi metodami głosowania i wyborami w ogóle jest informacja:

- Wydaje się, że przekaz docierający do badanych jest dość ogólny – brakuje bardziej szczegółowych wytycznych oraz pewnej kompleksowości;
- Żaden z respondentów nie spotkał się dotychczas z informatorem, chociaż wielu działa w kołach dla osób niepełnosprawnych lub pracuje w zakładach pracy chronionej;
- Brakowało szczególnie wiedzy łatwo przekładalnej na praktykę, np. jak „krok po kroku” załatwić pełnomocnictwo;
- Niektórzy respondenci potrzebowali przypomnienia o terminie wyborów – dla młodszych wystarczyłoby sms, dla starszych – ogłoszenie na klatce schodowej wywieszzone z odpowiednim wyprzedzeniem.

Dodatkowe ułatwienia przy samym głosowaniu (np. zdjęcia kandydatów, krótsze listy wyborcze) mogą być wskazane w przypadku osób upośledzonych umysłowo.

Zmiana świadomości społecznej

Respondenci wskazywali również na wiele przeszkód natury społecznej, które utrudniają im codzienne funkcjonowanie, ale także mogą mieć wpływ na decyzję o udziale w wyborach:

- Ludzie sprawni nie rozumieją potrzeb niepełnosprawnych i często reagują irytacją np. na próbę załatwienia sprawy bez kolejki;
- Pełnosprawni niechętnie ustępują miejsca niepełnosprawnym w komunikacji publicznej;
- Rzadko można liczyć na pomoc czy wsparcie innych – wydaje się to szczególnie potrzebne osobom niewidomym, które nieraz nie radzą sobie w poruszaniu się po mieście;
- Niektórzy respondenci spotykali się z nieprzyjemnymi komentarzami ze strony pełnosprawnych ludzi lub ciekawością, która wprawiała ich w zakłopotanie. Wydaje się, że problem jest szczególnie dotkliwy na wsi.



Wybory dla Wszystkich > Oczekiwane zmiany



55

Oczekiwane zmiany – cytaty

„A taka nakładka go głosowania mogłaby leżeć w komisji wyborczej (...)

- Nie trzeba przynajmniej żadnych wniosków wypełniać ani osobiście chodzić” (Warszawa, 20-40 lat)

„Powinien być telefon, pod którym się można skontaktować z osobą i ona już to [zmianę lokalu wyborczego] załatwi” (Warszawa, 41-60 lat)

„Jak można przez Internet głosować, to gros osób będzie głosować. Będzie, tak podejrzewam i tak, jak się rozmawia z ludźmi w środowisku niepełnosprawnych, takie opinie krążą, że będzie przez Internet głosować” (Warszawa, 61-75 lat)

„No można budownictwo bez barier, ale ogólnie nastawienie ludzi to musi być od wychowania, od dziecka. Powinien być kładziony nacisk od dziecka na potrzeby innych” (Lublin, 41-60 lat)



Wybory dla Wszystkich > Oczekiwane zmiany



56



Wnioski i rekomendacje

Wybory dla Wszystkich

tnsobop

Wnioski i rekomendacje

- Potrzeby i oczekiwania osób niepełnosprawnych ogniskują się wokół wartości **samodzielności**.
- Większość respondentów nie chce być osobami zależnymi, stale czekającymi i potrzebującymi pomocy innych.

Usamodzielnienie osób niepełnosprawnych w okresie wyborów:

- **Elastyczność i dopasowanie**
 - Rozwiązania, które mają zastosowanie w zróżnicowanych okolicznościach, działają także „w ostatniej chwili”.
 - Życzliwość i pomoc osób wytypowanych i przeszkolonych do tego (urzędnicy, członkowie Komisji Wyborczych).
- **Dobra, pełna i dostępna informacja**
- **Aktywizacja**
- **Wyzwanie i ambicja a szansa na zrealizowanie**

Wnioski i rekomendacje

- Kolejną zasadą jest **dostępność** – zarówno w odniesieniu do miejsc, jak i informacji o procedurach wyborczych.
- **Dostępność w odniesieniu do miejsca głosowania oznacza:**
 - Możliwość zorganizowania dojazdu (w dogodnym terminie);
 - Brak przeszkód architektonicznych (przede wszystkim schody) i technicznych (np. słabe oświetlenie korytarzy wewnątrz lokalu);
 - Uproszczenie procedury zmiany lokalu.
- **Dostępność w odniesieniu do informacji oznacza:**
 - Powszechność informacji w głównych kanałach przekazu (np. TV);
 - Targetowanie informacji – kontakt ze strony urzędu z osobami zarejestrowanymi jako niepełnosprawne;
 - Wyczerpująca informacja – „krok po kroku”.

Wnioski i rekomendacje

- Proponowane rozwiązania musi cechować **uproszczona procedura** biurokratyczna.
- Wydaje się, że wszelkie ułatwienia proceduralne zwiększają prawdopodobieństwo zainteresowania się osób niepełnosprawnych określonym rozwiązaniem. Z drugiej strony konieczność załatwiania spraw w urzędzie jest dla wielu istotną przeszkodą i skutecznie ich zniechęca
- Prostota w odniesieniu do procedur oznacza przede wszystkim:
 - Brak konieczności załatwiania spraw osobiście w urzędzie; zamiast tego preferowana jest forma telefoniczna lub via mail;
 - Brak konieczności dostarczania (oryginałów lub poświadczonych kopii) dokumentów w celu poświadczenia swoich uprawnień etc.;
 - Łatwy dostęp do wszelkich informacji (np. poprzez infolinię), jak również możliwości zamówienia dojazdu/ dokumentów etc.



Wnioski i rekomendacje

- Warunkiem koniecznym powodzenia wszelkich nowych przedsięwzięć jest odpowiednia **informacja**.
- Informacja, której nie trzeba szukać; która dociera sama do wybranych osób w ich miejscu pracy lub zamieszkania, np.
 - Informacja telefoniczna do wybranych osób;
 - Ulotki/ listy w skrzynce na listy;
 - Ogłoszenia na klatce schodowej.
- Powinna być również dostosowana do możliwości osób, które:
 - Mają problemy ze wzrokiem (informacja brailem lub dużym drukiem);
 - Mają problemy z pamięcią (np. 'przypominacz' o terminie wyborów);
 - Mają problemy ze zrozumieniem treści - proste i praktyczne informacje, krok po kroku.



Wnioski i rekomendacje

- Nowe rozwiązania mają być łatwe w **zastosowaniu**, tak aby nie stwarzały kolejnych barier dla osób niepełnosprawnych.
- Możliwość **wyboru** preferowanego rozwiązania: respondenci chętnie widzieliby nowe możliwości głosowania, ale nie za zasadzie zastąpienia obecnych, a raczej uzupełnienia pewnego wachlarza możliwości – pozostawionego do swobodnej decyzji wyborców.



