

Magdalena Jankowska

Czy alternatywne metody głosowania i inne ułatwienia wyborcze mogą rozwiązać problem przymusowej absencji wyborczej? Refleksje i spostrzeżenia osoby niepełnosprawnej w świetle wyborów samorządowych 2014

Polityka i Społeczeństwo nr 3 (13), 69-81

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Magdalena Jankowska*

**CZY ALTERNATYWNE METODY GŁOSOWANIA
I INNE UŁATWIENIA WYBORCZE
MOGĄ ROZWIĄZAĆ PROBLEM PRZYMUSOWEJ
ABSENCJI WYBORCZEJ? REFLEKSJE
I SPOSTRZEŻENIA OSOBY NIEPEŁNOSPRAWNEJ
W ŚWIELE WYBORÓW SAMORZĄDOWYCH 2014**

**CAN ALTERNATIVE VOTING METHODS
AND OTHER FACILITIES SOLVE THE PROBLEM OF FORCED
VOTER ABSENCE? INSIGHTS FROM A DISABLED PERSON
REGARDING THE LOCAL ELECTIONS OF 2014**

Abstract

The fundamental claim which accompanied the implementation of alternative voting methods into the Polish Law was the guarantee of the fullest realization of the universal suffrage. The current regulations of the Electoral Code allow people with disabilities to vote by mail or by proxy. This deviation from the rule of voting personally in a polling station and enfranchising people with disabilities is a clear sign of the adaptation of Polish reality to Western European standards.

The enactment of the law and implementation of additional legal solutions are only the first step to a greater change. The current challenges of electoral law are both perfecting the new voting methods and educating voters to compel them to vote; that is to exercise their constitutional privilege.

Key words: Electoral Code, alternative voting methods, postal voting, proxy voting, local elections

**1. Prawne podstawy realizacji zasady powszechności wyborów
wśród wyborców niepełnosprawnych**

Konstytucyjna zasada powszechności wyborów, jako jedna z podstawowych zasad prawa wyborczego, stanowi minimalny standard elek-

* Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, ul. Władysława Bojarskiego 3, 87-100 Toruń, e-mail: m-jankowska151@wp.pl

cji w państwie demokratycznym. Polega ona na zagwarantowaniu jak najszerzej grupie wyborców możliwości zrealizowania swojego podmiotowego prawa wyborczego (Michalak, Sokala 2010: 105). Jej respektowanie nie oznacza, że do udziału w akcie wyborczym są dopuszczeni absolutnie wszyscy. Według K. Skotnickiego jest to konstytucyjna deklaracja, którą – z jednej strony – należy powiązać z odrzuceniem dyskryminujących cenzusów wyborczych, z drugiej zaś – z przyjęciem reguły, że wszelkie ograniczenia kręgu osób uprawnionych do głosowania mają mieć charakter wyjątkowy i podyktowany szczególnymi względami (Skotnicki 2000: 23).

Źródła omawianej zasady należy poszukiwać w art. 62 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (DzU 1997, nr 78, poz. 483), który gwarantuje obywatelom czynne prawo wyborcze i jednocześnie formułuje wyraźny obowiązek państwa w zakresie przyjęcia takiego systemu prawnego, który pozwoli każdemu obywatelowi uczynić użytek ze swojego uprawnienia wyborczego (Chmaj 2008: 37). W tym kontekście na uwagę zasługuje także art. 32 ustawy zasadniczej, który ustanawia zasadę równości wobec prawa oraz zasadę równego traktowania przez władze publiczne (Skrzydło 2013: 45–46). Obie zasady związane są z powinnością skierowaną do władz państwa, by podejmowały szereg działań w celu niwelacji ograniczeń, jakie mogą napotkać osoby niepełnosprawne podczas procesu wyborczego. Chodzi tu głównie o realizowanie czynności prawno-organizacyjnych, dzięki którym możliwe byłoby zapewnienie dodatkowych gwarancji uczestnictwa osób niepełnosprawnych w życiu publicznym i politycznym. Postulat ten został potwierdzony przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 lipca 2011 r. Zgodnie z jego treścią, „prawo wyborcze powinno sprzyjać powszechnej partycypacji obywateli w życiu publicznym, która stanowi samoistną wartość konstytucyjną” (sygn. akt K 9/11).

Przepisy Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r. (DzU 1977, nr 38, poz. 167) stanowią, że „każdy obywatel ma prawo korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w rzetelnych wyborach, przeprowadzanych okresowo, opartych na głosowaniu powszechnym, równym i tajnym, gwarantujących wyborcom swobodne wyrażenie woli” (art. 25 lit. b). W związku z powyższym zróżnicowanie wyborców ze względu na ich stopień sprawności jest wyraźnym naruszeniem praw człowieka i obywatela. W raporcie Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka z 2002 r. 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 powo-

duje, że wybory takie nie mogą być uznane za zgodne z przytoczonym przepisem paktu (Chybalski 2007: 2).

Problematykę równego korzystania z praw politycznych przez osoby niepełnosprawne reguluje także Konwencja ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych z dnia 13 grudnia 2006 r. (DzU 2012, poz. 1169). Na mocy tego aktu prawa międzynarodowego Państwa-Strony zobowiązują się do zapewnienia, że osoby niepełnosprawne będą mogły efektywnie i w pełni uczestniczyć w życiu politycznym i publicznym, na zasadzie równości z innymi osobami, bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli, włączając w to prawo korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego (www.monitoring-obywatelski.firr.org.pl/prawa-wyborcze-osob-z-niepelnosprawnosciam).

W oparciu o powyższe rozważania można stwierdzić, że do powszechności wyborów i równości dysponowania prawami wyborczymi odnoszą się zarówno przepisy prawa krajowego, europejskiego, jak i międzynarodowego. Wszystkie wyraźnie wskazują, że poszanowanie zasady powszechności wyborów jest współczesnym środkiem, za pomocą którego obywatel niepełnosprawny ma szansę realizować swoje podmiotowe prawo wyborcze (Michalak, Sokala 2010: 105).

2. Alternatywne metody głosowania jako narzędzia ograniczania przymusowej absencji wyborczej

Na ograniczony stopień partycypacji obywateli w wyborach wpływa wiele czynników związanych z absencją zawinioną, jak i niezawinioną (Żukowski 1999: 116). Z pierwszym rodzajem absencji mamy do czynienia, gdy obywatele, wyposażeni w prawa wyborcze, w sposób świadomy i celowy rezygnują z uczestnictwa w wyborach. Za podstawowe przyczyny takiego zjawiska uważa się m.in. bierność obywateli w życiu politycznym, brak realnej alternatywy wyborczej czy przekonanie, że jeden głos nic nie znaczy (Chrzanowski 2013: 13). Tematem mojego zainteresowania jest druga odmiana absencji – absencja przymusowa. Dotyczy ona sytuacji, w których wyborca wyraża wolę oddania głosu, jednak z przyczyn od niego niezależnych nie bierze udziału w głosowaniu (Skotnicki 2011: 37). Źródła omawianej absencji wiążą się m.in. z niemożnością dotarcia do lokalu wyborczego, spowodowaną jego dużym oddaleniem od miejsca zamieszkania, brakiem sposobności zagłosowania z powodu przeszkód technicznych w dostaniu się do lokalu wyborczego czy też trudnością w skorzystaniu z alternatywnych metod głosowania (Michalak, Sokala 2010: 9). Absencja przymusowa dotyczy w przeważającej mierze wyborców w podeszłym wieku i wyborców

niepełnosprawnych, którzy ze względu na trudności z poruszaniem się nie są w stanie osobiście przybyć do lokalu wyborczego. Wysoka absencja wyborcza ma swoje odzwierciedlenie w niskiej frekwencji wyborczej. W sondażu przygotowanym na zlecenie Instytutu Spraw Publicznych (październik 2010) potwierdzono, że blisko 1/3 osób uprawnionych nie bierze udziału w wyborach z przyczyn od nich niezależnych (Grot, Niżyńska 2010: 4). Badania z 2014 r. ukazują natomiast, że co piąta osoba rezygnuje z głosowania ze względu na niepełnosprawność lub ograniczoną sprawność utrudniającą udział w wyborach (Ułatwienia w głosowaniu – wiedza, opinie, oczekiwania, Komunikat z badań CBOS).

O ile z przyczynami absencji zawinionej trudno jest walczyć poprzez intensywne oddziaływanie na świadomość polityczną wyborców, o tyle większość przyczyn absencji niezawinionej można z łatwością wyeliminować, podejmując aktywne działania w zakresie niwelacji barier organizacyjno-prawnych. Skuteczne metody likwidacji zjawiska absencji przymusowej powinny opierać się na takim skonstruowaniu polskiego prawa wyborczego, by umożliwiało ono każdemu uprawnionemu obywatelowi udział w głosowaniu (Zbieranek 2005: 3). Pierwszy i znaczący krok w tym kierunku już uczyniono, uchwalając ustawę z dnia 5 stycznia 2011 r. *Kodeks wyborczy* (DzU 2011, nr 21, poz. 112 z późn. zm.). Był to przełomowy moment związany ze zmianą tradycyjnego polskiego porządku prawnego, ponieważ zakładał wprowadzenie do prawa wyborczego dodatkowych metod głosowania celem zagwarantowania wyborcom możliwości oddania głosu bez konieczności udania się do lokalu wyborczego. Jako osoba niepełnosprawna uważam, że odejście od bezwzględnej zasady osobistego oddania głosu w lokalu wyborczym oraz wyjście naprzeciw potrzebom osób o specyficznych potrzebach jest wyraźnym przejawem dostosowywania polskich warunków prawnych do standardów zachodnioeuropejskich, czyli trendów polegających na stopniowym przyjmowaniu coraz to nowszych sposobów ułatwiających głosowanie.

Przepisy *Kodeksu wyborczego* nie zmieniły w sposób znaczący procedury głosowania w lokalach wyborczych. Uregulowały one jednak w sposób wyczerpujący zagadnienie alternatywnych metod głosowania – głosowania korespondencyjnego i głosowania przez pełnomocnika, czyli procedur będących jedną z instytucjonalnych gwarancji zasady powszechności wyborów (Zbieranek 2013: 23).

Zagłosowanie przez pełnomocnika jest nową instytucją polskiego prawa wyborczego, wprowadzoną do ustawodawstwa w 2009 r. i zastosowaną po raz pierwszy w wyborach na urząd Prezydenta RP oraz w wyborach samorządowych. Istota pełnomocnictwa wyborczego polega na tym, że wyborca w sposób przewidziany prawem upoważnia innego

wyborcę do oddania w jego imieniu głosu podczas wyborów. Pełnomocnictwa do głosowania mogą udzielić osoby, które z różnych przyczyn nie są w stanie udać się do lokalu wyborczego. Chodzi tu o wyborców o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (DzU 2011, nr 127, poz. 721), oraz tych, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 75 lat (Michalak, Sokala 2010: 42).

Pełnomocnikiem może być osoba wpisana do rejestru wyborców w tej samej gminie, co udzielający pełnomocnictwa, albo osoba, która posiada zaświadczenie o prawie do głosowania. Pełnomocnictwo można przyjąć tylko od jednej osoby. Od tej zasady istnieje jednak wyjątek. Pełnomocnictwo do głosowania można przyjąć od dwóch osób wówczas, gdy co najmniej jedna z nich jest wstępną, zstępną, małżonkiem, bratem, siostrą lub osobą pozostającą w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli w stosunku do pełnomocnika. Pełnomocnictwa nie może przyjmować osoba, która wchodzi w skład komisji obwodowej właściwej dla obwodu głosowania osoby udzielającej pełnomocnictwa do głosowania, a także mężowie zaufania, jak również kandydaci w danych wyborach. Akt pełnomocnictwa sporządza się na wniosek wyborcy, wniesiony do wójta gminy, w której wyborca wpisany jest do rejestru wyborców. Czyni się to najpóźniej na dziesięć dni przed dniem wyborów. Do wniosku, który zawiera podstawowe dane wyborcy i pełnomocnika, załącza się kopię orzeczenia o stopniu niepełnosprawności, pisemną zgodę wyborcy, który ma być pełnomocnikiem, a także kopię zaświadczenia o prawie do głosowania (jeśli osoba ta wpisana jest do rejestru wyborców w innej gminie) (Chmaj, Skrzydło 2011: 83).

Szacunki liczbowe przeprowadzane w trakcie prac legislacyjnych nad instytucją pełnomocnictwa do głosowania wykazały, że z nowej metody głosowania może w przyszłości skorzystać od 60 tys. do 3,5 mln wyborców (Przywara 2012: 202). Natomiast według danych GUS, zebranych podczas Narodowego Spisu Powszechnego w 2002 r., liczba uprawnionych do ustanowienia pełnomocnika może docelowo wynieść nawet 3,848 mln (Przywara 2009: 2).

Przeciwnicy instytucji pełnomocnika wyborczego wysuwają poważne wątpliwości co do jej zgodności z zasadą bezpośredniości (Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 16 maja 2007 r. w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy *Ordynacja wyborcza* do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, nr 1699, Sejm V kadencji), a także formalnym aspektem zasady równości (dysponowanie przez pełnomocnika więcej niż jednym głosem). Według niektórych przedstawicieli doktryny głosowanie przez pełnomocnika przeczy rów-

niez zasadzie tajności głosowania, gdyż osoba upoważniona do oddania głosu w charakterze pełnomocnika musi poznać wolę wyborcy i ją urzeczywistnić pod postacią oddanego głosu (Gapski 2009: 2). W przedmiocie wszystkich wysuniętych zarzutów wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny, który stwierdził w cytowanym już przeze mnie wyroku z dnia 20 lipca 2011 r., że zarzut naruszenia zasady bezpośredniości jest nieuprawniony, gdyż bezpośredniość wiąże się z jednostopniowością wyborów, czyli z bezpośrednim głosowaniem na danego kandydata, a nie na elektorów, którzy to dopiero dokonają ostatecznego wyboru. W związku z powyższym oddanie głosu osobiście czy przez pełnomocnika nie przesądza o zrealizowaniu zasady bezpośredniości, bądź też jej uchybieniu (Frydrych, Sobczyk 2011: 102). W przedmiocie naruszenia zasady równości wyborów TK zajął stanowisko, że pełnomocnik nie głosuje we własnym imieniu, lecz w imieniu wyborcy, który udzielił pełnomocnictwa. Pełnomocnik nie dysponuje dwoma głosami jako wyborca, gdyż głosu pełnomocnika nie można utożsamiać z głosem, którym dysponuje w imieniu innego wyborcy. Odnośnie do zarzutu niezgodności procedury głosowania przez pełnomocnika z zasadą tajności głosowania TK wskazał, że dla wyborcy tajność głosowania jest przywilejem, z którego może skorzystać, choć nie ma takiego obowiązku. Zatem dobrowolne poinformowanie pełnomocnika o treści decyzji wyborczej nie narusza zasady tajności głosowania.

Nowelizacja *Kodeksu wyborczego* z dnia 27 maja 2011 r. (DzU 2011, nr 147, poz. 881) wprowadziła do nowego aktu prawnego rozdział 7a „Głosowanie korespondencyjne przez wyborców niepełnosprawnych”, który przyznaje osobom niepełnosprawnym prawo do głosowania korespondencyjnego. Istota tego typu głosowania polega na tym, że wyborca, wyrażający wolę głosowania korespondencyjnego, na swój wniosek otrzymuje pocztą od właściwej komisji wyborczej przesyłkę zawierającą wszystkie potrzebne materiały wyborcze (Michalak, Sokala 2010: 41–42). Pakiet wyborczy, składający się z dwóch kopert (dużej i mniejszej), karty do głosowania i oświadczenia o osobistym wypełnieniu karty do głosowania, doręcza się nie później niż siedem dni przed dniem wyborów wyłącznie do rąk własnych wyborcy. Wypełnioną kartę i zaświadczenie o prawie do głosowania wyborca wysyła pocztą na adres właściwej komisji wyborczej. Ostatnim etapem głosowania korespondencyjnego jest otwarcie przez pracowników organu wyborczego zewnętrznej koperty, sprawdzenie i odnotowanie na spisie wyborców danych zawartych w oświadczeniu oraz wrzucenie zaklejonej mniejszej koperty z kartą wyborczą do urny (Zbieranek 2009: 71).

O zamiarze skorzystania z takiej metody głosowania wyborca powinien zawiadomić wójta (burmistrza, prezydenta miasta) najpóźniej na 21

dni przed wyborami. Jeśli głosowanie korespondencyjne ma dotyczyć wyborów Prezydenta RP albo wójta, to zgłoszenie chęci oddania głosu w sposób korespondencyjny dotyczy również drugiej tury głosowania. W przypadku, gdy w jednym dniu odbywają się więcej niż jedne wybory – głosowanie korespondencyjne jest wspólne dla wszystkich wyborów organizowanych w danym dniu.

Badając konstytucyjność głosowania korespondencyjnego, TK uznał, że nie narusza ono tajności głosowania. Za główny argument przytoczonej tezy uważa się fakt, że tajność głosowania jest prawem wyborcy, a nie jego obowiązkiem. W sytuacji, gdy wyborca decyduje się na oddanie głosu poza lokalem wyborczym, to świadomie rezygnuje z gwarancji tajności głosowania stwarzanej przez państwo, jednocześnie przejmując obowiązek zorganizowania sobie we własnym zakresie warunków zapewniających tajność (Czaplicki, Dauter, Jaworski, Kisielewicz, Ry-marz 2014: 192).

3. Wiedza wyborców niepełnosprawnych na temat alternatywnych metod głosowania

Przed poznaniem konkretnych danych procentowych w przedmiocie popularności alternatywnych metod głosowania wśród wyborców niepełnosprawnych warto oprzeć swoje rozważania na badaniach RPO i CBOS, przeprowadzonych między 6 a 12 marca 2014 r. Na podstawie uzyskanych rezultatów powstał raport poświęcony opiniom, oczekiwaniom i wiedzy polskich wyborców na temat ułatwień w głosowaniu (Ułatwienia w głosowaniu – wiedza, opinie, oczekiwania, Komunikat z badań CBOS).

Analizując wyniki badań, zwróciłam szczególną uwagę na niepokojący fakt, iż współczesnym źródłem absencji wyborczej jest m.in. niewielka świadomość możliwości oddania głosu w drodze głosowania korespondencyjnego oraz głosowania przez pełnomocnika. Przytoczone badania jednoznacznie wskazują, że wiedzą w zakresie alternatywnych metod głosowania dysponuje zaledwie co trzeci wyborca niepełnosprawny. Trudno to sobie wyobrazić przy obecnym stanie zinformowania społeczeństwa i powszechnym wykorzystaniu mediów w życiu codziennym każdego z nas.

Rezultaty przeprowadzonych badań niewątpliwie skłaniają do refleksji i podpowiadają, że jednym ze sposobów skutecznej poprawy tak niepokojących wyników procentowych mogłoby być wysyłanie do osób niepełnosprawnych pakietu zawierającego rzetelne i wyczerpujące informacje o organizacyjnych kwestiach związanych z wyborami (wypo-

wiedź L. Kolarskiej-Bobińskiej podczas posiedzenia Komisji Ustawodawczej Sejmu IV kadencji). Uważam, że dobrym rozwiązaniem byłoby wdrożenie procedury dostarczania pocztą tradycyjną i/lub mailową powiadomień o terminie wyborów i ułatwieniach przeznaczonych dla wyborców niepełnoprawnych. Być może wyborca po otrzymaniu do rąk własnych takiego zestawu informacji czułby się bardziej zobligowany i jednocześnie bardziej skłonny do oddania głosu przy wykorzystaniu alternatywnych metod głosowania.

W oparciu o powyższe można stwierdzić, że pomimo wprowadzenia specjalnych metod głosowania, konieczna jest dalsza praca nad poprawą ich skuteczności, w szczególności poprzez spopularyzowanie wiedzy na ich temat wśród osób, które bardziej niż inne potrzebują dotarcia z informacją wyborczą (propozycja L. Kolarskiej-Bobińskiej w Komisji Ustawodawczej Sejmu IV kadencji). Istotne byłoby stworzenie pewnych stałych kanałów komunikowania się z wyborcami dla regularnego przekazywania im ważnych i konkretnych zawiadomień (Sokala 2005). Warto też skierować pytanie do samych niepełnosprawnych, jakie dodatkowe działania podjęte przez państwo mogłyby efektywnie doprowadzić do niwelacji barier w aktywnym głosowaniu i tym samym zminimalizowania przymusowej absencji wyborczej.

W kontekście powyższych rozważań właściwa wydaje się teza, że współczesnym wyzwaniem, mającym na celu zwiększenie frekwencji wyborczej wśród osób niepełnosprawnych, jest nie tyle tworzenie nowych regulacji prawnych, co konsekwentne podnoszenie świadomości obywatelskiej oraz cierpliwe edukowanie poprzez rozpowszechnianie informacji dotyczących obecnie istniejących metod głosowania (K. Skotnicki podczas dyskusji „Jak zmodernizować system wyborczy”, Aktywny obywatel). Jest to cel możliwy do osiągnięcia dzięki stworzeniu platformy porozumiewania się, za pośrednictwem której realne byłoby dotarcie z praktycznymi danymi do najszerszego kręgu osób uprawnionych do głosowania.

4. Inne ułatwienia wyborcze skierowane do osób niepełnosprawnych

Alternatywne metody głosowania wydają się obecnie najwygodniejszym rozwiązaniem skierowanym do wyborców niepełnosprawnych, którzy nie wychodząc z domu, mogą oddać głos i tym samym wpłynąć w jakiś sposób na obraz kształtującej się polskiej rzeczywistości. Jednak wcześniej przytaczane przeze mnie badania RPO i CBOS ujawniają, że mimo wprowadzenia innych metod głosowania niż osobiste stawiennic-

two w lokalu, 68% wyborców nadal najchętniej wybiera możliwość tradycyjnego oddania głosu w lokalu wyborczym. Co ciekawe, takie skłonności wykazują również osoby niepełnosprawne. Jest to wyraźny impuls dla organów władzy publicznej, by te, po pierwsze – zwróciły szczególną uwagę na właściwe dostosowanie lokali wyborczych, a po drugie – zagwarantowały szereg innych ułatwień organizacyjnych w trakcie trwania procedury wyborczej

Z oficjalnych danych PKW wynika, że w zeszłorocznych wyborach samorządowych na blisko 26 tys. obwodów głosowania prawie 9 tys. było przystosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych. Dane o lokalach wyborczych udostępniono w większości Biuletynów Informacji Publicznej gmin oraz podawano do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie (www.samorzad.pap.pl/depesze/polecane_artykuly.finance/145110/Inny-lokal--Zmiany-mozliwe-do-srody--ale-w-tym-samym-okregu-wyborczym). Na przykładzie warszawskim: z 882 obwodowych komisji wyborczych 245 – czyli około 27% – mieściło się w lokalach dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych. W moim rodzinnym mieście – Toruniu, zgodnie z obwieszczeniem Prezydenta Miasta z dnia 8 października 2014 r., 46 z 120 lokali było dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych (www.torun.pl/sites/default/files/pictures/wybory/obwieszczenie_sam_2014.pdf).

Powyższe wyniki procentowe można porównać z rezultatami kontroli przeprowadzonej przez RPO i CBOS w dniach 23 i 24 maja 2014 r., czyli bezpośrednio przed wyborami do Parlamentu Europejskiego. Wizytacja lokali wyborczych ujawniła, że aż 72% lokali nie spełniało podstawowych wymogów. Spośród 158 skontrolowanych lokali wyborczych uznanych za dostosowane, aż w 113 znaleziono uchybienia o charakterze czysto technicznym (www.rpo.gov.pl/pl/content/kontrola-lokali-wyborczych-raport-rpo). Z wyników raportu wynika, że powyższe nieprawidłowości wiązały się głównie z nieprzygotowaniem pomieszczeń zapewniających tajność głosowania, nieoznakowaniem krawędzi stopnia schodów oraz zbyt wysokim umieszczeniem obwieszczeń wyborczych – czyli detalami, które z łatwością można wyeliminować przy wykazaniu większej staranności podczas organizacji lokalu wyborczego (www.rpo.gov.pl, Wizytacje lokali wyborczych pod kątem ich dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych – raport). Działania polegające na właściwym przygotowaniu miejsc głosowania oraz umieszczeniu na prawidłowej wysokości czytelnie oznaczonych informacji wyborczych są niezwykle istotne, biorąc pod uwagę wcześniej wspomnianą preferencję osób niepełnosprawnych dotyczącą osobistego głosowania. Pominięcie lub zignorowanie elementu dostosowania może w efekcie doprowadzić do niepożądanego efektu – rezygnacji wyborcy niepełnosprawnego

z aktu głosowania w przypadku napotkania trudności związanych z dostaniem się do lokalu czy oddaniem głosu.

Analizując narzędzia gwarantujące faktyczne i aktywne uczestnictwo osób niepełnosprawnych w wyborach, należy wspomnieć o możliwości skorzystania ze specjalnego transportu do lokalu wyborczego, oferowanego przez władze gminy (lub miasta). Jako osoba niepełnosprawna poruszająca się na wózku inwalidzkim uważam, że pomoc organów publicznych w tym przedmiocie jest nie do przecenienia. Omawiana problematyka podejmowana była już w 1993 r., kiedy to przed wyborami parlamentarnymi przewodniczący PKW A. Zoll apelował, aby ówczesnie funkcjonujące zarządy gmin ułatwiły niepełnosprawnym udział w wyborach i zorganizowały im transport do lokali wyborczych (Skotnicki 2000: 276).

Podczas zeszłorocznych wyborów samorządowych niejeden urząd zapewnił specjalistyczny transport realizowany w systemie „od drzwi do drzwi”, co oznacza, że osoba potrzebująca pomocy objęta była usługą od drzwi mieszkania do lokalu wyborczego i z powrotem. Chęć skorzystania z takiego ułatwienia trzeba było zgłosić mailowo bądź telefonicznie na adres Miejskiego Biura Wyborczego. W dniu wyborów o godzinie wyjazdu decydowała kolejność przyjęcia zgłoszenia (www.torun.pl/pl/transport-na-wybory). Biorąc pod uwagę fakt, że wiele osób rezygnuje z udziału w wyborach ze względu na bariery, takie jak np. daleka droga, brak windy czy schody do budynku, właściwym posunięciem proceduralnym byłoby wprowadzenie ustawowego obowiązku zagwarantowania osobom niepełnosprawnym bezpłatnego i profesjonalnego transportu w dniu wyborów. Z całą pewnością wypłynęłoby to pozytywnie na zwiększenie aktywności wyborczej osób niepełnosprawnych i tym samym na ograniczenie absencji przymusowej.

5. Podsumowanie i wnioski końcowe

Wprowadzenie do *Kodeksu wyborczego* alternatywnych metod głosowania było niewątpliwie trafnym posunięciem legislacyjnym. Unowocześnienie polskiego prawa wyborczego można potraktować jako reakcję na obecną sytuację panującą w większości państw europejskich, polegającą na udostępnieniu rozwiązań umożliwiających skorzystanie z uprawnienia do głosowania przez jak największą liczbę wyborców (Dziwulak 2011).

W myśl konstytucyjnej zasady powszechności wyborów oczywistą rzeczą jest istnienie po stronie ustawodawcy obowiązku zapewnienia środków prawno-organizacyjnych pozwalających osobom z czynnym prawem wyborczym na uczestnictwo w wyborach. Z tego też powodu

w *Kodeksie wyborczym* pojawiły się liczne udoskonalenia proceduralne (w tym alternatywne metody głosowania) i teraz trzeba tylko czasu, by zachęcić rzeszę ludzi do skorzystania z nich. Wymaga to nie lada zaangażowania, a co najważniejsze, porozumienia się z wyborcami niepełnosprawnymi. Powodzenie lub porażka działań ustawodawcy w tej dziedzinie jest uzależniona od reakcji społeczeństwa na nowe narzędzia prawne, a co za tym idzie – od praktycznego zastosowania alternatywnych metod głosowania.

Bezsprzecznie można stwierdzić, że część osób niepełnoprawnych nadal będzie wybierała drogę osobistego głosowania, ponieważ jest ona najbardziej naturalna, oczywista i zakorzeniona w świadomości każdego z nas. W związku z powyższym należałoby uwzględnić stanowisko zdecydowanej większości osób niepełnosprawnych poprzez dostosowanie lokali wyborczych do ich potrzeb i wyeliminowanie stwierdzonych uchybień architektonicznych. Zupełnie innych działań organizacyjnych oczekują osoby starsze i niepełnosprawne, które nie mogą udać się do urny wyborczej i uczynić użytku ze swojego konstytucyjnego prawa. Rozwiązaniem problemu niezawinionego niestawiennictwa w lokalu wyborczym może być prowadzenie intensywnej kampanii informacyjnej zmierzającej do zwiększenia świadomości wyborczej obywateli w przedmiocie alternatywnych metod głosowania. Cel ten można zrealizować dzięki wysyłaniu wyborcom informacji o terminie wyborów i o ułatwieniach w głosowaniu, bez potrzeby składania wniosku.

Działania podjęte w tych dwóch kierunkach oraz korekty wykazanych błędów mają szansę realnie wpłynąć na poprawę skuteczności omawianych narzędzi prawnych, a w konsekwencji – zwiększenie frekwencji wyborczej. Jestem przekonana, że wykazanie inicjatywy upoważnionych organów w ramach zmiany na lepsze obecnie dostępnych procedur głosowania „przełoży się” na uzyskanie bardziej satysfakcjonujących wyników uczestnictwa w wyborach również wśród tych osób, które na co dzień borykają się z niepełnosprawnościami.

Bibliografia

- Chmaj M., Skrzydło W., 2008, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Zakamycze.
- Chmaj M., Skrzydło W., 2011, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa.
- Chrzanowski M., 2013, *Aktualne dylematy samorządowego prawa wyborczego – wybrane zagadnienia*, „Economics and Management”, nr 3.
- Chybalski P., 2007, *Prawa wyborców niepełnosprawnych*, „Infos”, nr 12.
- Czaplicki K.W., Dauter B., Jaworski S.J., Kisielewicz A., Rymarz F., 2014, *Kodeks wyborczy. Komentarz LEX*, Warszawa.
- Dziewulak D., 2011, *Wybrane problemy systemów wyborczych*, „Studia Biura Analiz Sejmowych”, nr 3.

- Frydrych A., Sobczyk M., 2011, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wyborczych*, Toruń.
- Gapski M.P., 2009, *Nowe techniki głosowania w świetle zasady bezpośredniości wyborów*, „Przegląd Sejmowy”, nr 2(91).
- Grot K., Niżyńska A., 2010, *Polacy o wyborach. Raport z badań*, Warszawa.
- Michalak B., Sokala A., 2010, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa.
- Przywara M., 2009, *Pełnomocnik wyborcy niepełnosprawnego a podstawowe zasady wyborcze*, INFOS. Zagadnienia społeczno-gospodarcze, nr 8.
- Przywara M., 2012, *System wyborczy do Sejmu i do Senatu RP po 1989 roku – ciągłość i zmiany*, Warszawa.
- Skotnicki K., 2000, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź.
- Skotnicki K., 2011, *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa.
- Sokala A., 2005, *Należy indywidualnie zawiadamiać wyborców o wyborach*, „Analizy i Opinie”, nr 36, Warszawa.
- Skrzydło W., 2013, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa.
- Zbieranek J., 2005, *W stronę reformy procedur głosowania w Polsce*, „Analizy i Opinie” nr 52, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Zbieranek J., 2009, *Głosowanie korespondencyjne – propozycja dla polskich obywateli przebywających za granicą [w:] Prawo wyborcze. Analizy. Interpretacje. Rekomendacje*, red. J. Zbieranek, Warszawa.
- Zbieranek J., 2011, *Alternatywne procedury głosowania w Polsce na tle państw Unii Europejskiej [w:] Wybrane problemy systemów wyborczych*, „Studia Biura Analiz Sejmowych”, nr 3(27), red. D. Dziewulak, Warszawa.
- Zbieranek J., 2011, *Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika [w:] Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa.
- Zbieranek J., 2013, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym – gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej?* Warszawa.
- Żukowski A., 1999, *Systemy wyborcze*, Olsztyn.

Inne źródła

- Komunikat z badań CBOS 2014, *Ułatwienia w głosowaniu – wiedza, opinie, oczekiwania*, Komunikat z badań CBOS, oprac. B. Roguska, J. Zbieranek, nr 55/2014, Warszawa.
- Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 16 maja 2007 r. w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Nr 1699, Sejm V kadencji.
- Propozycja L. Kolarskiej-Bobińskiej w Komisji Ustawodawczej Sejmu IV kadencji, Biuletyn 4255/IV.
- Skotnicki K., podczas dyskusji *Jak zmodernizować system wyborczy*, Aktywny obywatel, red. L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, J. Zbieranek.
- Wypowiedź L. Kolarskiej-Bobińskiej podczas posiedzenia Komisji Ustawodawczej Sejmu IV kadencji, która ujawniła wyniki badań wskazujące na to, że 55% społeczeństwa nie miało świadomości, że odbyły się wybory do Parlamentu Europejskiego, Biuletyn 4255/IV.

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., DzU 1997, nr 78, poz. 483.
- Konwencja ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych z 13 grudnia 2006 r., DzU 2012, poz. 1169.
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 19 grudnia 1966 r., DzU 1977, nr 38, poz. 167.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, DzU 2011 nr 127, poz. 721.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. *Kodeks wyborczy*, DzU 2011, nr 21, poz. 112 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 maja 2011 r. o zmianie ustawy *Kodeks wyborczy* oraz ustawy *Przepisy wprowadzające ustawę Kodeks wyborczy*, DzU 2011, nr 147, poz. 881.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2011 r. w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych DzU 2011, nr 158, poz. 938.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11.
- [www.monitoringobywatelski.firr.org.pl/prawa-wyborcze-osob-z-niepelnosprawnosciamia\(10.01.2015\)](http://www.monitoringobywatelski.firr.org.pl/prawa-wyborcze-osob-z-niepelnosprawnosciamia(10.01.2015)).
- [www.samorzad.pap.pl/depesze/polecane_artykuly.finanse/145110/Inny-lokal--Zmiany-mozliwe-do-srody--ale-w-tym-samym-okregu-wyborczym\(22.12.2014\)](http://www.samorzad.pap.pl/depesze/polecane_artykuly.finanse/145110/Inny-lokal--Zmiany-mozliwe-do-srody--ale-w-tym-samym-okregu-wyborczym(22.12.2014)).
- [www.rpo.gov.pl/pl/content/kontrola-lokali-wyborczych-raport-rpo\(20.12.2014\)](http://www.rpo.gov.pl/pl/content/kontrola-lokali-wyborczych-raport-rpo(20.12.2014)).
- [www.rpo.gov.pl, Wizytacje lokali wyborczych pod kątem ich dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych – raport\(18.12.2014\)](http://www.rpo.gov.pl/Wizytacje_lokali_wyborczych_pod_katem_ich_dostosowania_do_potrzeb_osob_niepelnosprawnych_-_raport(18.12.2014)).
- [www.torun.pl/pl/transport-na-wybory\(10.01.2015\)](http://www.torun.pl/pl/transport-na-wybory(10.01.2015)).