



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO - 572441 - I/07/AB

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, dnia 13 lipca 2009 r.

Pan Donald Tusk
Prezes Rady Ministrów

al. Ujazdowskie 1/3
00 - 583 WARSZAWA

Wielu poważny Panie Premierze.

Niespełna miesiąc temu Państwowa Komisja Wyborcza ogłosiła wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz podała informację o frekwencji wyborczej na terenie kraju. Zgodnie z tą informacją trzech na czterech Polaków nie wzięło udziału w głosowaniu. Z napływających do mnie skarg wynika, że istotną część tej grupy stanowią osoby, które z przyczyn od siebie niezależnych nie mogły oddać głosu w wyborach. Także złożone w Sądzie Najwyższym protesty wyborcze, zdają się potwierdzać, że rosnące zainteresowanie Polaków udziałem w głosowaniu nie koresponduje z anachronicznym dziś prawem wyborczym. Do dnia 18 czerwca w Sądzie Najwyższym złożono niemal dwukrotnie więcej protestów wyborczych niż w ostatnich wyborach europejskich, a część z zarzutów dotyczy uniemożliwienia osobom niepełnosprawnym, w tym osobom niewidomym i niedowidzącym, udziału w głosowaniu na zasadach przysługujących pozostałym obywatelom naszego kraju. Nie ulega wątpliwości, że takie zaniedbanie może naruszać zasadę powszechności wyborów. Tymczasem, jak stwierdził Sąd Najwyższy w uzasadnieniu do postanowienia z dnia 25 października 2000 r. (sygn. akt III SW 54/00): *na organach państwa ciąży (...) obowiązek zapewnienia możliwości efektywnego korzystania przez obywateli polskich z czynnego prawa wyborczego, o którym mowa w art. 127 ust. 1 Konstytucji RP.*

Prawo do równego udziału w życiu publicznym wszystkich obywateli potwierdzają także wiążące Polskę umowy międzynarodowe, w tym *Międzynarodowy Pakt Praw*

Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167, dalej: Pakt). Zgodnie z art. 25 lit. b Paktu każdy obywatel ma prawo i możliwość, bez żadnej dyskryminacji i bez nieuzasadnionych ograniczeń korzystać z czynnego i biernego prawa wyborczego w rzetelnych wyborach, przeprowadzanych okresowo, opartych na głosowaniu powszechnym, równym i tajnym, gwarantujących wyborcom swobodne wyrażanie woli. Także nieobowiązująca do tej pory, ale podpisana przez Polskę *Konwencja Praw Osób Niepełnosprawnych* z dnia 6 grudnia 2006 r. w art. 29 stanowi, że Państwa-Strony zagwarantują osobom niepełnosprawnym ochronę prawa do udziału w tajnym głosowaniu w wyborach i referendach publicznych (...) również poprzez umożliwienie osobom niepełnosprawnym, w razie konieczności, korzystania z urządzeń pomocniczych i nowych technologii. Oznacza to, że różnicowanie wyborców ze względu na stopień ich sprawności oraz brak wystarczających gwarancji dla Polaków zamieszkałych poza granicami kraju stanowi naruszenie zasady równego udziału wszystkich obywateli w życiu publicznym.

Mając powyższe na uwadze, czuję się w obowiązku poinformować Pana Premiera o istotnym naruszeniu praw wielomilionowej grupy obywateli naszego kraju.

1. Niewystarczające ułatwienia dla niepełnosprawnych wyborców oraz wymóg osobistego stawiennictwa w lokalach obwodowych komisji wyborczych.

W ostatnich latach polskie prawo wyborcze ulegało istotnym zmianom, a podczas prac legislacyjnych wielokrotnie próbowano wprowadzić nowe rozwiązania uwzględniające potrzeby niepełnosprawnych wyborców. Przepisy mające ułatwiać osobom niepełnosprawnym udział w wyborach zawarte są we wszystkich polskich ordynacjach wyborczych oraz w ustawach o referendach ogólnokrajowych i lokalnych. Jednak zakres tych regulacji jest wyjątkowo skromny i niejednorodny. Przede wszystkim polskie prawo wyborcze przewiduje obowiązek osobistego stawiennictwa w lokalach komisji wyborczych. Wobec zmieniających się uwarunkowań społecznych, rozwoju polskiej demokracji, masowej ponadgranicznej migracji zarobkowej oraz powiększającej się liczby obywateli chcących świadomie decydować o przyszłości swojego kraju, rozwiązania te są niewystarczające. W corocznych wystąpieniach dotyczących stanu przestrzegania praw

i wolności obywatelskich w Polsce oraz w wystąpieniach generalnych wielokrotnie podkreślałem, iż obecne rozwiązania prawne mogą ograniczać czynne prawo wyborcze osób niepełnosprawnych, ale także Polaków zamieszkałych za granicą oraz innych obywateli, którzy z różnych przyczyn nie mogą w dniu wyborów stawić się w lokalu wyborczym. Jak informowałem Pana Premiera pismem z dnia 14 listopada 2008 r. Polska pozostaje obecnie jednym z ostatnich krajów Europy, w którym prawo nadal wymaga, aby bez względu na wszelkie trudności, obywatele osobiście udawali się do lokalu wyborczego.

Tymczasem rozwiązania mające na celu ułatwienie osobom niepełnosprawnym udziału w wyborach są standardowym elementem prawa wyborczego w demokratycznych państwach świata. Analiza porównawcza systemów prawa wskazuje, że ułatwienia w wykonywaniu czynnego prawa wyborczego przez osoby niepełnosprawne można podzielić na trzy podstawowe grupy. Po pierwsze w przepisach dotyczących organizacji wyborów formułuje się nakazy dostosowania lokali wyborczych do potrzeb osób niepełnosprawnych. W Polsce szczegółowe wymagania dotyczące lokali wyborczych reguluje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2001 r. w *sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych* (Dz. U. Nr 81, poz. 888). Rozporządzenie to określa minimalną liczbę lokali wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych - na każde 15 000 mieszkańców gminy powinien przypadać jeden, z tym że co najmniej jeden taki lokal w każdej gminie. Mając na uwadze liczbę niepełnosprawnych wyborców jest to zdecydowanie za mało. Ponadto polskie prawo wyborcze całkowicie pomija kwestię dowozu wyborców niepełnosprawnych do lokali wyborczych. Pomimo braku podstaw prawnych transport taki bywa organizowany przez organy samorządu terytorialnego. Dobrymi doświadczeniami w tym zakresie mogą pochwalić się m.in. Kraków, Trójmiasto, czy Warszawa. W większości gmin zorganizowanie podobnych przedsięwzięć jest jednak znacznie utrudnione - najczęściej z braku funduszy.

Drugi rodzaj ułatwień dotyczy tzw. alternatywnych form głosowania. Na świecie z powodzeniem wprowadzono np. głosowanie przez pełnomocnika (Belgia, Francja, Łotwa, Hiszpania, Holandia, Szwecja, Wielka Brytania i inne) oraz głosowanie korespondencyjne (Niemcy, Kanada, Irlandia, Litwa, Norwegia, Portugalia i inne). Dynamicznie rozwijającą

się techniką głosowania jest także głosowanie elektroniczne (tzw. e-voting). Polskie prawo wyborcze nie przewiduje, o czym była już mowa, innego sposobu głosowania, aniżeli głosowanie osobiste w lokalu wyborczym. Próby wprowadzenia do naszego systemu wyborczego alternatywnych do głosowania w lokalu wyborczym rozwiązań były podejmowane od wczesnych lat 90-tych. Pierwsze propozycje Państwowa Komisja Wyborcza przedstawiła już w roku 1992. Ja, a także moi poprzednicy na urzędzie Rzecznika Praw Obywatelskich występowałam w tej sprawie w sumie kilkadziesiąt razy (tylko od roku 2000 skierowano 17 wystąpień z postulatem odstąpienia od wymogu osobistego stawiennictwa w lokalach komisji wyborczych). Ustawa wprowadzająca możliwość głosowania przez pełnomocnika w wyborach do Parlamentu Europejskiego oczekuje aktualnie na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny, jednak nowelizacji wymagają także pozostałe akty prawne regulujące wybory do Sejmu i Senatu, wybory prezydenckie oraz głosowanie w referendum krajowym i lokalnym. Wydaje się, że dwadzieścia lat jakie minęło od zmiany ustroju państwa to wystarczający okres na przeprowadzenie niezbędnych zmian w tym zakresie.

2. Brak ułatwień dla wyborców niewidomych i niedowidzących.

Kolejną - trzecią grupą ułatwień wprowadzanych w systemach wyborczych państw demokratycznych są specjalne zasady dotyczące kart do głosowania, uwzględniające potrzeby osób niewidomych i niedowidzących. W Polsce, w obecnym stanie prawnym, głosowanie odbywa się przy pomocy urzędowych kart do głosowania w lokalu obwodowej komisji wyborczej. Wyborca oddając głos, stawia na karcie do głosowania znak „x” obok nazwiska wybranego przez siebie kandydata. Ponadto wymaga się, aby wyborca oddał głos osobiście, bez niczyjego pośrednictwa. Takie rozwiązanie prawne, nie tylko ogranicza, ale faktycznie pozbawia czynnego prawa wyborczego osoby niewidome i niedowidzące.

Mając powyższe na uwadze zwróciłem się do Państwowej Komisji Wyborczej z prośbą o rozważenie możliwości takiego oznakowania kart do głosowania, aby wyborca niewidomy i niedowidzący miał możliwość osobiście i bez pośrednika wziąć udział w głosowaniu. W odpowiedzi poinformowano mnie, że w obecnym stanie prawnym

przygotowanie kart do głosowania, które odpowiadałyby na potrzeby osób niewidomych jest z różnych przyczyn niemożliwe. Ponadto Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, że osoba niewidoma może przy głosowaniu korzystać z pomocy osoby trzeciej. Takie rozwiązanie nie gwarantuje jednak realizacji zasady tajności głosowania i nie może być uznane za satysfakcjonujące.

Na świecie znane są liczne przykłady dostosowania prawa wyborczego do potrzeb i możliwości niewidomych wyborców. Z powodzeniem stosowane są np.: specjalne koperty oznakowane w języku Braille'a (Hiszpania, Szwecja i inne), matryce umożliwiające oddanie głosu na wybranego kandydata (Austria, Hiszpania, Malta, Niemcy i inne), elektroniczne maszyny do głosowania z transmisją głosową (Holandia, Wielka Brytania, planowane w Belgii), a nawet pilotażowy program umożliwiający wysłuchanie za pomocą linii telefonicznej informacji na temat programów partii i poszczególnych kandydatów (Holandia). Należy jednak podkreślić, że najczęściej spotykaną i najefektywniejszą formą umożliwienia oddania głosu przez osobę niewidomą, czy niedowidzącą są alternatywne formy głosowania.

3. Niezachowanie odpowiedniego *vacatio legis*.

Być może najistotniejszą kwestią w zakresie reformy polskiego prawa wyborczego jest sposób procedowania nad kolejnymi zmianami ordynacji wyborczych oraz zachowanie odpowiedniego *vacatio legis*. Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (tzw. Komisja Wenecka) w Kodeksie dobrych praktyk wyborczych przyjętych podczas 52. sesji w dniach 18-19 października 2002 r. podkreśla, że prawo wyborcze musi cechować stabilność a zmiany podstawowych jego elementów powinny następować ze stosownym wyprzedzeniem. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 3 listopada 2006 r. (sygn. akt K 31/06) ustalił, że dla dochowania wymogów konstytucyjnych istotne zmiany prawa wyborczego powinny być przeprowadzone nie później niż sześć miesięcy przed kolejnymi wyborami. Zdaniem Trybunału, tak ustalony termin jest normatywnym składnikiem treści art. 2 Konstytucji RP, a ewentualne wyjątki mogłyby wynikać jedynie z nadzwyczajnych okoliczności o charakterze obiektywnym. Niezachowanie odpowiedniego *vacatio legis* było jednym z zarzutów podniesionych przez Prezydenta RP we wniosku do Trybunału

Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. *o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz ustawy - Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego.*

W związku z powyższym, a także mając na uwadze przyszłoroczne wybory samorządowe oraz wybory prezydenckie - niezbędne zmiany polskiego prawa wyborczego nie mogą być dłużej odkładane.

Z tych powodów, działając w oparciu o art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2001 r. Nr 14 poz. 147 ze zm.), ponownie zwracam się do Pana Premiera z uprzejmą prośbą o rozważenie możliwości podjęcia przez Radę Ministrów inicjatywy ustawodawczej, w zakresie najważniejszych zmian polskiego prawa wyborczego, w terminie umożliwiającym ich wprowadzenie do polskiego porządku prawnego jeszcze przed zbliżającymi się wyborami samorządowymi i prezydenckimi. Przede wszystkim konieczne jest ujednoczenie przepisów prawa wyborczego oraz zwiększenie wymogów co do minimalnej liczby lokali dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych. Kwestią priorytetową jest także wprowadzenie kart do głosowania lub odpowiednich matryc dostosowanych do potrzeb wyborców niewidomych i niedowidzących, a także rozwiązanie kwestii transportu osób niepełnosprawnych do lokali wyborczych. Ponadto należy odstąpić od wymogu osobistego stawiennictwa w lokalach wyborczych i wprowadzić do polskiego prawa możliwość głosowania korespondencyjnego, głosowania przez pełnomocnika lub głosowania elektronicznego - instytucji sprawdzonych w wielu innych krajach europejskich.

Łukasz Jędrzejewski
Paweł Łobkowski