

Ułatwienia w głosowaniu – ważne mechanizmy wciąż nieznane wyborcom

W ostatnich latach do polskiego prawa wyborczego wprowadzono duży pakiet różnorodnych ułatwień w głosowaniu. Mechanizmy te stanowią bardzo istotną gwarancję konstytucyjnej zasady powszechności wyborów, z której wynika, że państwo ma obowiązek usunięcia barier technicznych i organizacyjnych utrudniających obywatelom udział w głosowaniu. Część z tych konstrukcji skierowana jest do wszystkich wyborców, inne zaś – do ich określonych grup, m.in. do osób niepełnosprawnych czy w zaawansowanym wieku. Pośród wspomnianego pakietu ułatwień wyróżnić możemy: rozwiązania służące dogodnemu głosowaniu w lokalu wyborczym, a także tzw. alternatywne procedury głosowania umożliwiające oddawanie głosu poza lokalem.

Ułatwienia w głosowaniu

Liczne ułatwienia dotyczą procedury oddawania głosu w lokalu wyborczym. Zgodnie z Kodeksem Wyborczym każdy obywatel ma możliwość wskazania na obszarze swojej gminy dowolnego lokalu wyborczego, w którym chciałby zagłosować, w tym również lokalu dostosowanego do potrzeb osób niepełnosprawnych. Wcześniej powinien jednak złożyć w urzędzie gminy/miasta pisemny wniosek o umieszczenie w spisie wyborców. Przewidziano dość długi czas na jego złożenie – można to uczynić do piątego dnia przed wyborami.

Każdy wyborca zamierzający oddać głos w obwodzie poza miejscem stałego zamieszkania może otrzymać również tzw. zaświadczenie o prawie do głosowania. Z takim dokumentem można głosować w dowolnym obwodzie w kraju, za granicą, a nawet na polskim statku morskim. Wniosek o wydanie zaświadczenia o prawie do głosowania składa się w urzędzie gminy, w której obywatel jest ujęty w spisie wyborców. Może on zostać złożony pisemnie, telefaksem lub w formie elektronicznej. Do odbioru zaświadczenia wyborca może upoważnić inną osobę. Wówczas sporządza wniosek o wydanie zaświadczenia i upoważnienie (może to być jeden dokument), w którym wskazuje swoje imię (imiona) i nazwisko, numer PESEL oraz dane osoby upoważnionej do odebrania zaświadczenia. Ogromną zaletą rozwiązania jest dość długi czas, kiedy wyborcy mogą uzyskać zaświadczenie – da się to zrobić nawet dwa dni przed wyborami.

Wyborca stale zamieszkały za granicą oraz wyborca stale zamieszkały w Polsce, a przebywający czasowo za granicą, w celu wzięcia udziału w głosowaniu powinien dokonać u właściwego konsula zgłoszenia w sprawie dodania do spisu wyborców w obwodzie utworzonym za granicą. Zgłoszenia dokonuje się ustnie, pisemnie, telefonicznie, telegraficznie, telefaksem lub w formie elektronicznej, w tym przy pomocy aplikacji na stronie Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Należy podkreślić, że w każdym z lokali wyborczych znajdują się nakładki sporządzone w alfabecie Braille'a, które ułatwiają głosowanie osobom niewidzącym i z dysfunkcją wzroku. Aby je uzyskać, wystarczy w dniu wyborów przy pobieraniu karty do głosowania poprosić o to członka komisji.

Każdemu wyborcy niepełnosprawnemu, na jego prośbę, może pomagać w głosowaniu w lokalu inna osoba, również niepełnoletnia (np. wnuk, wnuczka). Pomoc ta może mieć jednak tylko techniczny charakter. Członkowie obwodowej komisji wyborczej są zobowiązani, na prośbę wyborcy niepełnosprawnego, do odczytania obwieszczeń o komitetach wyborczych.

Warto podkreślić, że prawo wyborcze od kilku już lat umożliwia inny sposób głosowania niż tradycyjne udanie się do lokalu wyborczego. Można to uczynić z wykorzystaniem tzw. alternatywnych procedur głosowania.

Najważniejszą procedurą, skierowaną do wszystkich wyborców, jest głosowanie korespondencyjne. Obywatel chcący skorzystać z tego mechanizmu musi zgłosić taki zamiar (ustnie, pisemnie, telefaksem lub w formie elektronicznej) do urzędu gminy/miasta. Wówczas otrzyma pocztą pakiet wyborczy (m.in. kartę do głosowania, koperty). Po zagłosowaniu wyborca osobiście przekazuje materiały w zaklejonej kopercie przedstawicielowi Poczty Polskiej. Warto pamiętać, że w kraju procedura jest bezpłatna. Jeśli po otrzymaniu pakietu wyborca zmieni zdanie co do formy oddawania głosu, może przed dniem głosowania osobiście dostarczyć kopertę zwrotną do właściwego urzędu gminy (w godzinach pracy tego urzędu) lub w dniu wyborów, do czasu jego zakończenia, osobiście dostarczyć kopertę zwrotną do obwodowej komisji wyborczej, której adres się na niej znajduje. Ten, kto chciałby zagłosować korespondencyjnie za granicą, musi zgłosić taki zamiar do konsula. Warto podkreślić, że wyborca, który głosuje poza granicami kraju, ponosi koszty przesyłki – musi bowiem przesłać ją we własnym zakresie.

Inna procedura to głosowanie przez pełnomocnika. Jest ona jednak skierowana do ograniczonej grupy obywateli: tylko wyborca posiadający orzeczenie o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności (albo równoważne), a także ten, kto w dniu głosowania

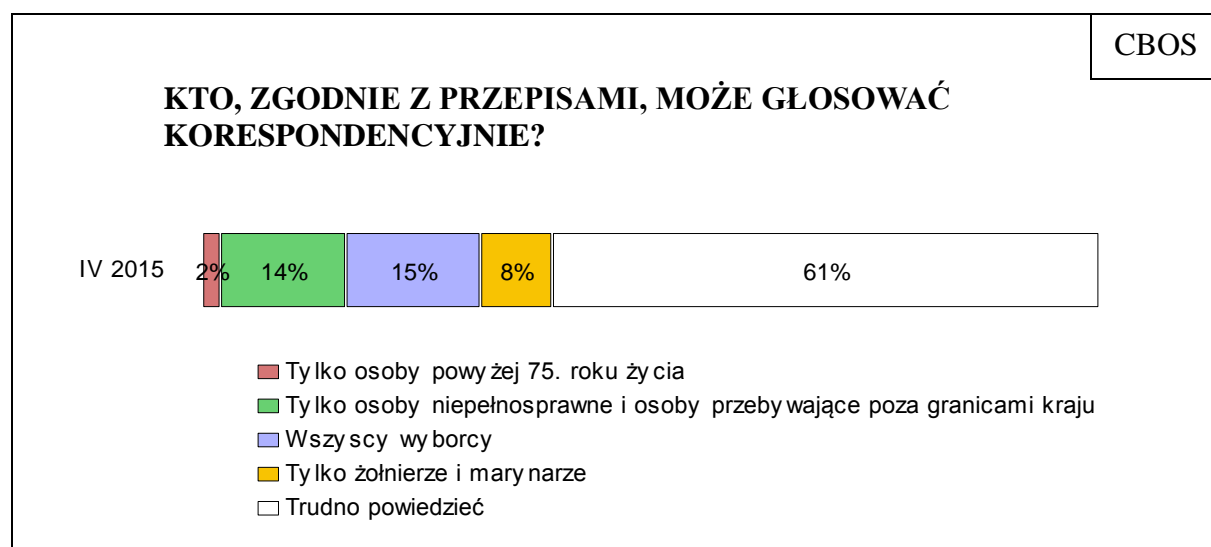
ma ukończone 75 lat, może ustanowić pełnomocnika, który zgłasza w jego imieniu. Musi jednak zgłosić taki zamiar (wniosek może być złożony pocztą lub przez dowolną osobę) w urzędzie gminy/miasta. Akt pełnomocnictwa sporządza urzędnik w miejscu zamieszkania wyborcy ustanawiającego pełnomocnika lub w innym wskazanym miejscu na terenie gminy. Procedura ta jest w pełni bezpłatna.

Brak wiedzy o ułatwieniach

Niestety, mimo funkcjonowania w kolejnych wyborach licznych dogodnych rozwiązań, są one wciąż nieznane wyborcom. Jak ukazują wyniki cyklicznych badań przeprowadzanych przez Centrum Badania Opinii Społecznej i Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich¹, zdecydowana większość ankietowanych nie ma świadomości, że może skorzystać z ułatwień w głosowaniu.

Z badania przeprowadzonego w kwietniu 2015 roku, czyli na kilka dni przed upływem terminu zgłaszania zamiaru skorzystania z procedury głosowania korespondencyjnego, wynikało, że tylko 15% Polaków miało świadomość, iż każdy wyborca może zgłaszać w ten sposób. Aż 60% badanych nie wiedziało o tej procedurze nic, natomiast pozostali wskazali błędne odpowiedzi.

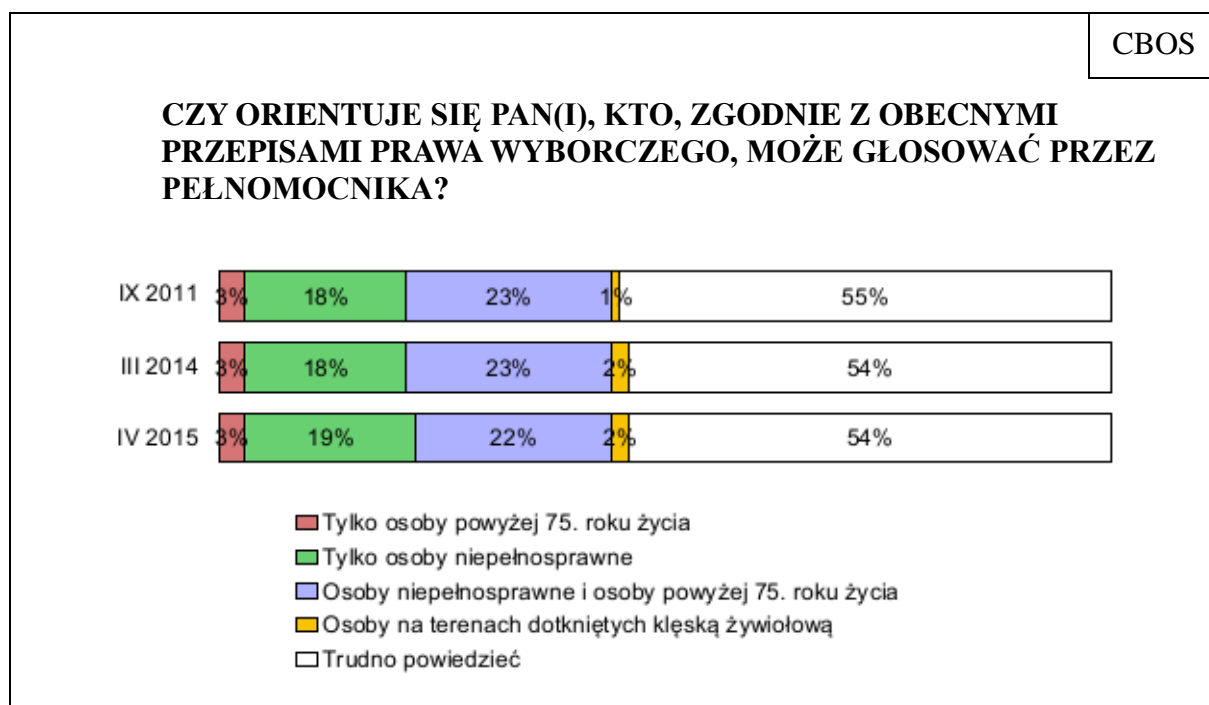
Warto zauważyć, iż szczególnie niewielką wiedzą charakteryzowała się grupa starszych ankietowanych (powyżej 65. roku życia), spośród których jedynie co dziesiąty wskazał właściwą odpowiedź.



¹ Zob. komunikat z badań CBOS: *Polacy o ułatwieniach w głosowaniu*, lipiec 2015, oprac. B. Roguska, J. Zbieranek. Badanie *Aktualne problemy i wydarzenia* (299) przeprowadzono metodą wywiadów bezpośrednich (*face-to-face*) wspomaganym komputerowo (CAPI) w dniach 16–22 kwietnia 2015 roku na liczącej 1027 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski. Badanie zostało przedstawione w komunikacie: J. Zbieranek, *Wiedza o ułatwieniach w głosowaniu przed wyborami prezydenckimi*, Warszawa 2015.

Źródło: J. Zbieranek, *Wiedza o ułatwieniach w głosowaniu przed wyborami prezydenckimi*, Warszawa 2015.

Jak już zostało wspomniane, wyborcy niepełnosprawni i w zaawansowanym wieku (powyżej 75 lat) mogą skorzystać z innej procedury – głosowania przez pełnomocnika. Warto pamiętać, że jest ona stosowana w tej samej formule od 2010 roku. Badania przeprowadzone w latach 2011 (przed wyborami parlamentarnymi) i 2014 (przed wyborami do Parlamentu Europejskiego i samorządowymi) wskazywały, że rozwiązanie to nie było szerzej znane Polakom. Również przed wyborami Prezydenta RP w roku 2015 pełną wiedzę o tym, kto jest uprawniony do głosowania przez pełnomocnika, miało tylko 22% ogółu ankietowanych. Co piąty respondent wskazywał na odpowiedzi częściowo poprawne. Większość badanych (54%) nie ma o procedurze żadnej wiedzy. Poziom poinformowania Polaków jest więc bardzo niski, podobnie jak w ubiegłych latach².



Źródło: J. Zbieranek, *Wiedza o ułatwieniach w głosowaniu przed wyborami prezydenckimi*, Warszawa 2015.

Co bardzo niepokojące, wśród adresatów procedury głosowania przez pełnomocnika stopień poinformowania wydaje się jeszcze niższy. O takiej możliwości wie jedynie co piąty ankietowany w wieku powyżej 75. roku życia. Blisko 80% wyborców w zaawansowanym wieku nie ma w ogóle pojęcia o tej procedurze lub błędnie wskazuje uprawnionych³.

² Ibidem.

³ Ibidem.

Ułatwienia w głosowaniu w praktyce

Wykorzystanie ułatwień w głosowaniu w praktyce wydaje się bardzo niewielkie. Dla przykładu – z procedury głosowania przez pełnomocnika w wyborach Prezydenta RP wyraziło zamiar skorzystania odpowiednio: 6 046 uprawnionych wyborców w zaawansowanym wieku i z niepełnosprawnościami (w związku z pierwszą turą; ostatecznie zagłosowało 5 956) i 9 386 (w związku z drugą turą wyborów; ostatecznie zagłosowało 8 981). Z kolei jeśli chodzi o procedurę głosowania korespondencyjnego, to skutecznie zamiar skorzystania z niej wyraziło 42 274 wyborców i tyle pakietów zostało do nich wysłanych⁴. Należy jednak podkreślić, że zdecydowaną większość głosujących (34 085 – a więc 80%) stanowili polscy obywatele przebywający poza granicami państwa. W kraju chęć głosowania korespondencyjnego wyraziło jedynie 8 189 wyborców. Natomiast nie wszyscy, którzy ujawnili taki zamiar, skutecznie zagłosowali. Łącznie organy wyborcze otrzymały bowiem z kraju i zagranicy 35 053 koperty zwrotne.

W głosowaniu ponownym, które przeprowadzono 24 maja 2015 roku, zamiar korespondencyjnego oddania głosu wyraziło łącznie 56 845 wyborców (w tym obywatele zgłaszający go przed pierwszą turą) i tyle pakietów wyborczych zostało do nich wysłanych. Zdecydowana większość zgłoszeń dotyczyła wyborców przebywających za granicą Polski (44 248 – a więc 77%), natomiast niespełna 12 597 – osób z kraju. Łącznie organy wyborcze otrzymały 40 720 kopert zwrotnych, z czego do urn wrzucono 39 304 koperty na karty do głosowania⁵.

Należy pamiętać, że do głosowania korespondencyjnego uprawnieni byli wszyscy wyborcy, a więc ponad 30 700 000 osób. Łącznie z procedur alternatywnych skorzystało więc niespełna 0,16% uprawnionych. Nieco więcej wyborców zrobiło użytek z możliwości uzyskania zaświadczeń o prawie do głosowania, jednak wciąż było to ledwie 0,8% uprawnionych.

Korzystanie z ułatwień w toku referendum ogólnokrajowego zarządzanego na 6 września 2015 roku było wręcz śladowe. Przez pełnomocnika zagłosowało 406 osób, zamiar głosowania korespondencyjnego wyraziło 5 379 wyborców, a skutecznie zagłosowało 3 872

⁴ Obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej (www.pkw.gov.pl). Również: *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 maja 2015 r. o wynikach ponownego głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 2015 r., poz. 725).

⁵ Różnice wynikały m.in. z braku załączenia w kopercie oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu.

(tyle komisje otrzymały kopert zwrotnych). Zaświadczenie o prawie do głosowania uzyskało natomiast 13 340 wyborców⁶.

Konieczność podjęcia działań informacyjnych

Przywołane powyżej dane potwierdzają, że aby ułatwienia w głosowaniu mogły skutecznie funkcjonować, należy odpowiednio poinformować o nich wyborców. Funkcjonujące obecnie procedury powiadamiania nie spełniają swojej funkcji. Są źle zaprojektowane. Dla przykładu: zgodnie z Kodeksem Wyborczym wójt/burmistrz/prezydent miasta przesyła wyborcy niepełnosprawnemu pocztą lub w wersji elektronicznej rozbudowane materiały informacyjne, m.in. o ułatwieniach w głosowaniu. Co ważne – czyni to wyłącznie na wniosek wyborcy. Jak jednak wskazują wyniki badań CBOS i BRPO, o możliwości takiej nie wie blisko 90% osób niepełnosprawnych⁷. Procedura nie jest więc wykorzystywana w szerszym zakresie.

W tej sytuacji należy podjąć bardziej aktywne działania, które będą miały na celu dotarcie do wszystkich zainteresowanych z przystępnie ujętą informacją o możliwości skorzystania z różnorodnych dostępnych dla nich mechanizmów. Działania takie pomogą efektywnie niwelować bariery w dostępie do głosowania i będą stanowić ważne dopełnienie wprowadzonych udogodnień.

⁶ Protokół o wyniku referendum.

http://referendum2015.pkw.gov.pl/aktualnosci/0/52_PROTOKOL_O_WYNIKU_REFERENDUM (dostęp: 10 września 2015 roku).

⁷ B. Roguska, J. Zbieranek, Ułatwienia w głosowaniu – wiedza, opinie i oczekiwania, Warszawa 2014.