



Krzysztof Skotnicki*

Uniwersytet Łódzki

UDZIAŁ W WYBORACH I REFERENDACH OSÓB GŁUCHYCH I NIEDOSŁYSZĄCYCH

Fundamentalną zasadą wyborów i referendum we współczesnych państwach jest zasada powszechności. Nieprzypadkowo też w odnoszących się do wyborów regulacjach prawnych, w tym przede wszystkim konstytucyjnych, jak i w prawniczej czy politologicznej literaturze wymieniana jest ona (obok takich zasad, jak: równość, bezpośredniość, tajność, proporcjonalność, a czasami również wolność) na pierwszym miejscu; ma to na celu podkreślenie jej ścisłego związku z zasadą suwerenności (narodu, ludu) i zasadą przedstawicielstwa jako podstawowej formy sprawowania władzy politycznej w państwie, jak i szczególnej roli, którą odgrywa w procesie wyborczym. Rozumienie tej zasady jest jednak różne, często istotnie od siebie odbiegające¹. W moim przekonaniu pojęcie powszechności odnosi się wyłącznie do kręgu osób uprawnionych do udziału w głosowaniu, a więc do tzw. czynnego (aktywnego) prawa wyborczego albo, inaczej mówiąc, do prawa wybierania. Już Zygmunt Cybichowski słusznie wskazywał przy tym, że „prawo wybierania nie może być powszechne w znaczeniu bezwzględnym, bo pewne kategorie jednostek są odeń wyłączone, jak dzieci, umysłowo chorzy, pozbawieni praw, ciężcy zbrodniarze itd. Mimo tych ograniczeń prawo wybierania nazywa się powszechnem pod warunkiem, że nie zna ani cenzusu majątkowego, ani cenzusu wykształcenia. Zasada powszechności ma więc znaczenie negatywne, jako wyłączenie tych cenzusów”².

Konstytucja z 1997 r. w art. 62 ustanawia, iż prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego przysługuje obywatelom polskim, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat (ust. 1) oraz

* kskotnicki@wpia.uni.lodz.pl

¹ Problem ten szeroko omawiałem w pracy *Zasada powszechności wyborów. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 9–22.

² Zob. Z. Cybichowski, *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego)*, t. 2, Warszawa 1936, s. 762.

prawomocnym orzeczeniem sądowym nie zostały ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo praw wyborczych (ust. 2). Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy³ ustanawia ponadto w przypadku wyborów organów stanowiących samorządu terytorialnego oraz wójta, burmistrza, prezydenta wymóg stałego zamieszkiwania na obszarze, odpowiednio, gminy, powiatu i województwa (art. 10 § 1 pkt 3 lit. a i b i pkt 4), a więc cenzus domicylu, jak i przyznaje w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach do rady gminy oraz w wyborach wójta, burmistrza, prezydenta miasta prawo wybierania obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi i spełniającym wszystkie pozostałe wymienione cenzusy (art. 10 § 1 pkt 2, 3 lit. a i pkt 4).

W przypadku właściwie wszystkich praw człowieka, ich istnienie czyni koniecznym podjęcie przez państwo działań pozwalających jednostce skorzystać z nich, stąd człowiek może domagać się od państwa, aby mu to umożliwiło⁴. Samo bowiem proklamowanie prawa jednostki w akcie normatywnym nie przesądza, że będzie ono przestrzegane oraz że zainteresowany będzie mógł dochodzić jego realizacji. Aby prawo nie było nic nieznaczącym zdaniem w konstytucji czy ustawie, niezbędne są jego gwarancje, przez które „należy rozumieć czynniki i środki służące zapewnieniu ich realizacji”⁵. Obowiązkiem państwa jest takie zorganizowanie wyborów, aby każdy, komu służy podmiotowe prawo wyborcze, miał możliwość jego realizacji⁶.

W przypadku czynnego prawa wyborczego roszczenie jednostki w stosunku do państwa to oczywiście umożliwienie jej wzięcia udziału podczas wyborów czy referendum w głosowaniu. Przez lata wypracowano wiele zapewniających to gwarancji, wśród których wskazać należy: termin wyborów i głosowania, dzień (dni) tygodnia przeprowadzenia głosowania, obwody głosowania tworzone na zasadzie terytorialnej, obwody głosowania za granicą, odrębne obwody głosowania, określone godziny głosowania, rejestry wyborców, spisy wyborców czy zaświadczenia o prawie do głosowania, a w ostatnich latach coraz więcej mówi się i wprowadza w życie tzw. alternatywne sposoby głosowania (głosowanie przez pełnomocnika, głosowanie korespondencyjne, głosowanie przy wykorzystaniu Internetu)⁷.

Szczególnym problemem podczas wyborów i referendum jest udział w nich przez posiadające pełnię praw wyborczych osoby niepełnosprawne (z niepełnosprawnościami). O skali problemu najlepiej świadczy fakt, iż w literaturze przedmiotu wskazuje się, że dotyczy on nawet kilku milionów wyborców. Niewątpli-

³ Tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 15 i 1089 oraz z 2018 r., poz. 4, 130 i 138.

⁴ Zob. np. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 3, Warszawa 2016, s. 105.

⁵ Zob. B. Banaszak, A. Bisztyga, K. Complak, M. Jabłoński, R. Wieruszewski, K. Wójtowicz, *System ochrony praw człowieka*, Zakamycze 2003, s. 17.

⁶ Zob. B. Michalak, A. Sokala, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 170.

⁷ Szeroko gwarancje te omawiam w pracy *Zasada...*, s. 148 i nn.

wie oznacza to, że absolutnie nie jest to problem marginalny⁸, jako że podczas ostatnich wyborów parlamentarnych w 2015 r. osób uprawnionych do głosowania było ponad 30,5 mln. Dla znacznej liczby takich osób trudne lub wręcz niemożliwe staje się dotarcie przez nie do lokalu obwodowej komisji wyborczej (ds. referendum), często też mają poważny kłopot ze zrozumieniem znajdujących się tam ogłoszeń czy nawet z prawidłowym odczytaniem karty do głosowania i dokonaniem ważnego oddania głosu. Są to klasyczne przypadki przymusowej absencji wyborczej⁹.

We współczesnym świecie, w tym również w Polsce, poszukuje się dlatego rozwiązań, które umożliwiają takim osobom aktywny udział w życiu społeczno-politycznym. Podstawową kwestią jest przekazanie tym wyborcom niezbędnych informacji o wyborach. Przede wszystkim są to jednak inne zabezpieczenia, które można podzielić na dwie grupy. Pierwszą są rozwiązania mające na celu ułatwienie im dotarcia do siedziby obwodowej komisji wyborczej oraz ułatwienia w samym głosowaniu (np. zorganizowanie dojazdu czy ułatwienie lub pomoc w wejściu do lokalu wyborczego bądź pomoc w zrozumieniu znajdujących się tam materiałów wyborczych). Druga skierowana jest natomiast do osób, które nie są w stanie opuścić miejsca swojego zamieszkania bądź z innych względów przybyć do lokalu wyborczego; to do nich w szczególności adresowane są tzw. alternatywne sposoby głosowania. Wprawdzie dyskusja o wprowadzeniu tych rozwiązań rozpoczęła się w Polsce już na początku lat 90. ubiegłego wieku, to jednak do ustanowienia stosownych gwarancji doszło dopiero po dwóch dekadach. W podjęciu tej problematyki dużą zasługę mają Państwowa Komisja Wyborcza i Rzecznik Praw Obywatelskich. Należy zwrócić również uwagę na fakt, że pomimo ożywionej dyskusji na ten temat w trakcie prac nad projektem kodeksu wyborczego, nie znalazło to pełnego odzwierciedlenia w jego pierwotnej treści. Dużo większe znaczenie miały natomiast prowadzone równoległe prace nad zgłoszonym dnia 2 grudnia 2009 r. przez posłów Platformy Obywatelskiej projektem ustawy o dostosowaniu organizacji wyborów do potrzeb osób niepełnosprawnych (druk nr 2008), co doprowadziło do nowelizacji (w dniu 27 maja 2011 r.) kodeksu wyborczego¹⁰ jeszcze przed jego wejściem w życie. O przyjęciu tych rozwiązań w dużej mierze zadecydowała również treść Konwencji ONZ z 13 grudnia 2006 r. o prawach osób niepełnosprawnych; wprawdzie Polska ratyfikowała ją dopiero dnia 6 września 2012 r., jej treść była jednak już znana¹¹.

⁸ Zob. J. Wojciechowski, *Problem realizacji prawa do głosowania przez osoby niepełnosprawne w ujęciu obowiązujących przepisów obowiązujących w polskim porządku prawnym oraz praktyce funkcjonowania Rzecznika Praw Obywatelskich (zagadnienia wybrane)* [w:] *Wyzwania współczesnego prawa wyborczego*, red. A. Pyrzyńska, P. Rażny, J. Wojciechowska, R. Zych, Toruń 2014, s. 264.

⁹ Zob. A. Żukowski, *Systemy wyborcze*, Olsztyn 1999, s. 116.

¹⁰ Dz. U. Nr 147, poz. 881.

¹¹ Szerzej na ten temat pisalem w: *Prawa wyborcze osób niepełnosprawnych i ich gwarancje* [w:] *Spoleczne i prawne aspekty funkcjonowania osób z niepełnosprawnością*, red. E. Widawska i K. Skotnicki, Częstochowa 2014, s. 159–161.

Wprowadzając ułatwienia w możliwości uczestniczenia w wyborach osób z niepełnosprawnościami, w pierwszej kolejności skoncentrowano się na dostosowaniu do ich potrzeb lokali wyborczych, co miało miejsce już w ustawie z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej¹². Później, w roku 2009, dwoma nowelizacjami obowiązujących ustaw wyborczych wprowadzono możliwość głosowania przez pełnomocnika¹³. Szczególnie istotna dla wyborców z niepełnosprawnościami była jednak dopiero przywołana już nowelizacja kodeksu wyborczego z dnia 27 maja 2011 r. Poza wprowadzeniem legalnej definicji „wyborcy niepełnosprawnego” (wyborca o ograniczonej sprawności fizycznej, psychicznej, umysłowej lub w zakresie zmysłów, która utrudnia mu wzięcie udziału w wyborach – art. 5 ust. 11), uregulowała również tryb przekazywania wyborcom niepełnosprawnym informacji o wyborach (art. 37a – art. 37c), rozszerzyła na wyborców niepełnosprawnych możliwość głosowania korespondencyjnego (art. 61a – art. 61j), która w pierwotnej wersji kodeksu została ustanowiona wyłącznie dla wyborców za granicą, wreszcie stworzyła wyborcom niepełnosprawnym możliwość głosowania przy użyciu nakładek na karty do głosowania sporządzone w alfabecie Braille’a (art. 40a)¹⁴.

Skierowane do osób z niepełnosprawnościami wskazane gwarancje powszechności wyborów przede wszystkim adresowane są, jak widać, do osób niepełnosprawnych ruchowo oraz osób niewidomych bądź niedowidzących, jak i osób starszych mających kłopot z poruszaniem się i wzrokiem. Całkowicie pomijani są natomiast wyborcy głusi i niesłyszący. Jest to poważny problem. Wprawdzie w Polsce nikt nie prowadzi statystyk, ile jest takich osób, szacuje się jednak, że liczba osób głuchych może wahać się między 45 tys. a 50 tys., pewne jest zaś, że niemal 900 tys. ma poważny uszczerbek słuchu¹⁵. W zdecydowanej większości przypadków są to osoby w pełni sprawne ruchowo, jak i widzące. Nie ulega dlatego wątpliwości, że osoby takie mają podczas wyborów i referendum poczucie wykluczenia społecznego. Nie chodzi przy tym o brak możliwości dokonania samego aktu głosowania, lecz brak możliwości wysłuchania radiowych i telewizyjnych audycji wyborczych i referendalnych, jak i innych programów odnoszących się do wyborów i referendów, a tym samym w pełni świadomego

¹² Dz. U. Nr 46, poz. 499, ze zm.

¹³ Były to: ustawa 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 (Dz. U. Nr 202, poz. 1547) i ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 213, poz. 1651).

¹⁴ Poszczególne sposoby głosowania, jak i korzystanie z nich, są stosunkowo szeroko omówione w literaturze przedmiotu, zob. np. J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym – gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej?*, Warszawa 2013; K. Kurowski, *Prawa wyborcze osób niepełnosprawnych – zagadnienia teorii i praktyki*, „Studia Wyborcze” 2011, t. 11; K. Skotnicki, *Prawa...*

¹⁵ <http://razemztoba.pl/beta/index.php?NS=srodek&nartyk=6184> [dostęp: 28.01.2018].

w nich uczestniczenia. Przekłada się to na ich niski udział w takich głosowaniach, co – w moim przekonaniu – wydaje się, iż można również wskazać jako przykład absencji przymusowej. W literaturze przedmiotu bardzo zasadnie podnosi się też, że pomimo wielu istniejących ułatwień, „w dalszym ciągu konieczny jest stały i systematyczny przegląd istniejących rozwiązań z punktu widzenia uwzględnienia szczególnej sytuacji, w której znajdują się osoby niepełnosprawne. Dotyczy to nie tylko konieczności wyeliminowania rozwiązań skutkujących nieuzasadnionym ograniczeniem czynnego prawa wyborczego, ale wielu innych zagadnień, które przyjmując postać konkretnych rozwiązań prawnych – nie uwzględniają specyfiki warunków, w których funkcjonują takie osoby”¹⁶.

W 2014 r. w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich powstał Raport zespołu ds. głuchych przy RPO *Sytuacja osób głuchych w Polsce*. Podkreślono w nim, iż dla osób głuchych podstawowym językiem jest polski język migowy, a język polski jest drugim językiem i to językiem obcym. Zasadne jest dlatego twierdzenie, że emisja telewizyjnych programów wyborczych wyłącznie w języku polskim bez tłumaczenia na język migowy, jak i nawet bez napisów powoduje, że do osób takich nie dociera wiele ważnych informacji i wypowiedzi. Tym samym zasadny wydaje się zarzut, że w przypadku tej grupy wyborców nie jest dochowane ich konstytucyjne prawo równości. Należy przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w uzasadnieniach swoich wyroków, że zgodne z Konstytucją RP jest ustanawianie takich przepisów, których zadaniem jest uprzywilejowanie określonej jednorodnej grupy podmiotów będące tzw. dyskryminacją pozytywną i mającą na celu stworzenie odpowiednich przesłanek (warunków) prowadzących do faktycznej równości (zasada równego traktowania i niedyskryminacji).

Dlatego nie dziwi, że do Sejmu i Prezydenta są kierowane petycje, w których żąda się nowelizacji kodeksu wyborczego i nałożenia na telewizję publiczną bądź na komitety wyborcze obowiązku tłumaczenia audycji wyborczych bądź przynajmniej spotów wyborczych na język migowy¹⁷. Słusznie przywołuje się w nich treść art. 2, art. 32 oraz art. 54 ust. 1 Konstytucji RP, w moim przekonaniu można jednak wskazać również na art. 96 ust. 2 w przypadku wyborów do Sejmu, art. 97 ust. 2 w przypadku wyborów do Senatu, art. 127 ust. 1 w przypadku wyborów Prezydenta RP oraz art. 169 ust. 2 w przypadku organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, które stanowią o zasadzie powszechności i równości wyborów. Z przepisów tych niewątpliwie wynika obowiązek państwa zagwaran-

¹⁶ Zob. M. Jabłoński, *Realizacja praw wyborczych przez osoby niepełnosprawne (kwestie dyskusyjne)* [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2015, s. 185.

¹⁷ Do Sejmu petycja taka została skierowana 22 września 2016 r. i dotyczyła nałożenia takiego obowiązku na telewizję publiczną (nr BKSP-145-126/16), do Prezydenta RP zaś została skierowana 24 listopada 2017 r. i dotyczyła nałożenia takiego obowiązku na komitety wyborcze, zob. <http://www.prezydent.pl/bip/petycje/petycje-2017/art,51,petycja-w-sprawie-ustawy--kodeks-wyborczy.html> [dostęp: 28.01.2018].

towania wszystkim wyborcom możliwości uczestniczenia w akcie głosowania na równych zasadach (stąd np. są wprowadzane tzw. alternatywne sposoby głosowania). Przede wszystkim należy jednak przywołać art. 69 Konstytucji, który powinien być interpretowany szeroko, jako odnoszący się również do udziału osób niepełnosprawnych w życiu publicznym. Tak Trybunał Konstytucyjny, jak i Europejski Trybunał Praw Człowieka wywodzą wiele praw szczegółowych z nakazu poszanowania praw człowieka, jak i zakazu dyskryminacji (a w Polsce są to art. 30 i 32 Konstytucji). Artykuł 69 stanowi o nakazie wyrównywania szans osób niepełnosprawnych. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 lutego 2007 r. w sprawie P 25/06 bardzo wyraźnie wskazał, że art. 69 chroni niepełnosprawnych przed praktykami prowadzącymi w sposób pośredni (niekiedy ukryty) do naruszania praw osób niepełnosprawnych.

W Sejmie przywołana petycja została skierowana do Komisji ds. Petycji. Komisja postanowiła wystąpić w tej sprawie z dezyderatem do Premiera Rady Ministrów, co nastąpiło dnia 11 maja 2017 r.¹⁸ Odpowiedzi, pismem z 27 czerwca 2017 r., udzielił Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, zaś komisja rozpatrzyła ją na posiedzeniu w dniu 13 września 2017 r.¹⁹ W odpowiedzi minister podniósł, iż nie jest właściwy w tej sprawie i konsultował ją z Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Pełnomocnikiem Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych i jest to bardziej ich niż jego stanowisko. Wskazał, iż Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego ustosunkował się negatywnie do zgłoszonego w petycji żądania tłumaczenia emitowanych materiałów wyborczych na język migowy. Podniósł wprawdzie, że powszechnie obowiązujące przepisy prawa nakładają już na nadawcę publicznego obowiązek tłumaczenia w określonym procencie na język migowy publikowanych treści, jednak w przypadku materiałów wyborczych, a w szczególności tych przygotowanych przez komitety wyborcze, mogłoby to oznaczać ingerowanie w ich treść. Wskazał, iż dochodzi tu do zderzenia dwóch wartości. Z jednej strony jest to prawo osób niepełnosprawnych do pełnego dostępu do informacji, które są emitowane w mediach publicznych. Z drugiej jednak strony jest to problem odpowiedzialności za owe treści i pytania, czy tłumaczenie na język migowy nie zniekształciło treści materiału przygotowanego przez komitet wyborczy. Podobne wątpliwości miał również Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, sekretarz stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, który podniósł jednocześnie, że takie żądanie nie zostało sformułowane przez zainteresowane środowiska. W odpowiedzi Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wskazał również, iż – jego zdaniem – organem państwa właściwym w tej sprawie jest Państwowa Komisja Wyborcza.

Nie podzielam przywołanej argumentacji. Podniesiony w petycji problem jest niesłuchanie istotny społecznie z uwagi na funkcje wyborów. Dla życia

¹⁸ Jest to dezyderat nr 37.

¹⁹ Ministra reprezentował Zastępca Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji.

społeczno-politycznego w państwie ma on szczególne znaczenie, stąd nie powinien być rozpatrywany na równi z innymi audycjami publicystycznymi czy informacyjnymi, lecz zasługuje na specjalne potraktowanie. Tłumaczenie na każdy język, w tym również migowy, zawsze rodzi niebezpieczeństwo pewnych zniekształceń, nie może prowadzić to jednak do konkluzji podważającej zasadność dokonywania przekładu. Istnieje też możliwość, co podnoszono w petycji, posługiwania się w trakcie emisji audycji wyborczych napisami.

Komisja ds. Petycji w dyskusji nad odpowiedzią skoncentrowała się na kwestii alternatywnych sposobów głosowania, czemu sprzyjało przedłożone jednocześnie w petycji żądanie ustanowienia w Polsce i-votingu. Ostatecznie przyjęła też odpowiedź Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i prace nad tą petycją uległy zakończeniu.

Autorem petycji do Prezydenta RP jest ta sama osoba, która złożyła petycję do Sejmu. Występuje ona często z petycjami w interesie publicznym i składa je do różnych podmiotów również w innych sprawach dotyczących osób głuchych i niedosłyszących²⁰. Zmiana żądania w petycji do Prezydenta RP wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą w celu znowelizowania kodeksu wyborczego i nałożenia na komitety wyborcze obowiązku tłumaczenia na język migowy przygotowanych przez nie audycji wyborczych jest bez wątpienia modyfikacją wcześniejszej zgłaszanego postulatu pod wpływem przebiegu prac Komisji ds. Petycji oraz treści odpowiedzi Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Jego ewentualne przyjęcie będzie jednak oznaczać, że zadanie państwa podczas wyborów bądź referendum zagwarantowania udziału w nich na równych zasadach wszystkich osób uprawnionych do udziału w głosowaniu zostaną w stosunku do osób głuchych i niedosłyszących przeniesione na inne podmioty. Z jednej strony państwo tym samym nie będzie wypełniać swych zadań w stosunku do licznej grupy osób niepełnosprawnych. Z drugiej strony należy również pamiętać, że nie każdy komitet wyborczy dysponuje środkami finansowymi w takiej wysokości, aby mógł pokryć koszty związane z tłumaczeniem swoich audycji na język migowy, byłaby to zresztą tylko część emitowanych w publicznej telewizji audycji wyborczych, co najlepiej zilustrować debatą telewizyjną kandydatów podczas wyborów Prezydenta. W chwili kończenia pracy nad niniejszym opracowaniem prace nad tą petycją trwają.

Reasumując, w moim przekonaniu, należy podjąć szybkie kroki w celu zmian w kodeksie wyborczym, które spowodują, aby wyborcy głusi i niedosłyszący nie mieli podczas wyborów i referendum poczucia wykluczenia społecznego.

²⁰ Na przykład dnia 10 października 2017 r. złożyła ona w Sejmie petycję w sprawie zmiany ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 876, ze zm.) w zakresie nałożenia na partie polityczne obowiązku zagwarantowania głuchym członkom partii dostępu do tłumaczy języka migowego.