



Rzeczywiste prawa osób z niepełnosprawnościami do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego

Raport informacyjny

Sprawozdawca: Krzysztof Pater



Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

SOC/554

Rzeczywiste prawa osób z niepełnosprawnościami do głosowania w wyborach do PE

RAPORT INFORMACYJNY

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa

**Rzeczywiste prawa osób z niepełnosprawnościami do głosowania
w wyborach do Parlamentu Europejskiego**

Sprawozdawca: **Krzysztof PATER**

Podstawa prawna	Art. 31 regulaminu wewnętrznego
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	06/03/2019
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20/03/2019
Sesja plenarna nr	542

1. Wstęp

- 1.1 Niniejszy raport przedstawia aktualny stan realizacji prawa obywateli Unii Europejskiej (UE), będących osobami z niepełnosprawnościami, do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego (PE). Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES), jako organ doradczy UE, uważa za swój obowiązek, by w przededniu wyborów do PE przedstawić instytucjom unijnym, państwom członkowskim i obywatelom UE pełen obraz tego, jak faktycznie realizowane jest to prawo. Ma nadzieję, że w kolejnych wyborach w 2024 r. żaden obywatel UE nie będzie już pozbawiony prawa do głosowania z powodu swej niepełnosprawności.
- 1.2 Dane na potrzeby niniejszego raportu dostarczyło kilkaset osób reprezentujących znaczną liczbę instytucji i organizacji z 27 państw członkowskich. **Zjednoczonego Królestwa nie wzięto pod uwagę, jako że wystąpi ono z UE 29 marca 2019 r., jeszcze przed wyborami do Parlamentu Europejskiego.** Respondenci to głównie organy publiczne państw członkowskich odpowiedzialne za proces wyborczy i organizacje reprezentujące lub wspierające osoby z niepełnosprawnościami, a także członkowie intergrupy ds. osób niepełnosprawnych w Parlamencie Europejskim oraz przedstawiciele Europejskiego Forum Osób Niepełnosprawnych.
- 1.3 W zarysie sprawozdanie obejmuje wstępną krótką analizę prawną aktów podstawowych gwarantujących osobom z niepełnosprawnościami prawo do głosowania – które to prawo często w praktyce nie jest przestrzegane – oraz ram prawnych dotyczących wyborów do Parlamentu Europejskiego. Ponadto wymieniono szereg działań, które można podjąć na szczeblu UE, aby poprawić sytuację. Następnie przedstawiono te bariery prawne na poziomie krajowym, które pozbawiają obywateli UE prawa do głosowania z powodu ich niepełnosprawności. Jednocześnie wskazano dobre przykłady postępów poczynionych w ostatnich latach w wielu krajach. W dalszej części przeanalizowano istniejące utrudnienia oraz pokazano wiele dobrych rozwiązań dla osób z niepełnosprawnościami – najpierw według aspektów istotnych dla wszystkich krajów, a mianowicie dostępu do informacji przed wyborami, organizacji głosowania w standardowych lokalach wyborczych, kart do głosowania oraz ich dostępności. Kolejne rozdziały poświęcone są rozwiązaniom istniejącym w niektórych państwach członkowskich – wcześniejszemu głosowaniu w wyznaczonych lokalach wyborczych, głosowaniu korespondencyjnemu, głosowaniu do przenośnej urny, głosowaniu poprzez pełnomocników i głosowaniu elektronicznemu. Na końcu zwrócono uwagę na pewne aspekty związane z głosowaniem przez osoby przebywające w szpitalach i placówkach długoterminowej opieki, prawem osób z niepełnosprawnościami do głosowania w tych krajach, gdzie głosowanie jest obowiązkowe, oraz z procedurami stosowanymi w wypadku, gdy dana osoba z niepełnosprawnością ma miejsce stałego pobytu w innym państwie niż jej kraj pochodzenia.
- 1.4 Celem raportu nie jest krytyka żadnego z państw UE, dlatego jego znaczącą część stanowią pozytywne przykłady, a rozwiązania wymagające usprawnień lub zmian są zwykle omawiane bez wskazywania konkretnych państw, których dotyczy problem.
- 1.5 Raport dotyczy procedur w wyborach europejskich, ale podobne lub takie same rozwiązania są stosowane także w wyborach do parlamentów krajowych, wyborach władz lokalnych lub w referendach. EKES ma nadzieję, że niniejszy raport pomoże państwom UE w opracowaniu

kompleksowych rozwiązań, które zlikwidują bariery prawne i techniczne (organizacyjne) uniemożliwiające części osób z niepełnosprawnościami udział w głosowaniu. EKES liczy na to, że te informacje zostaną wykorzystane przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego starające się usunąć bariery, które utrudniają osobom z niepełnosprawnościami udział w głosowaniu, a także przez władze publiczne – często na szczeblu lokalnym – które mogą wdrożyć wiele praktycznych rozwiązań bez konieczności wprowadzania zmian w prawie krajowym.

2. **Wnioski**

- 2.1 W każdym z 27 państw UE występują przepisy lub rozwiązania organizacyjne, które wykluczają część wyborców z niepełnosprawnościami z uczestnictwa w wyborach do PE.
 - 2.1.1 Około 800 tys. obywateli UE z 16 państw członkowskich jest pozbawionych przez krajowe przepisy prawa udziału w wyborach do PE z powodu niepełnosprawności lub problemów w zakresie zdrowia psychicznego. Skala tego zjawiska jest bardzo nierównomiernie rozłożona pomiędzy poszczególne kraje.
 - 2.1.2 Miliony obywateli UE nie mają możliwości głosowania z powodu rozwiązań organizacyjnych (barier technicznych), które nie uwzględniają ich potrzeb wynikających z niepełnosprawności.
 - 2.1.3 Podstawowym miejscem głosowania jest lokal wyborczy. Wiele osób z niepełnosprawnościami, nawet mając możliwość skorzystania z alternatywnej, wygodniejszej formy, chce głosować w lokalu wyborczym, uznając to za najpełniejszą formę obywatelskiej aktywności. W 12 państwach może być to niemożliwe, gdyż przepisy krajowe nie pozwalają na zmianę lokalu wyznaczonego na podstawie miejsca zamieszkania na inny, lepiej dostosowany pod kątem konkretnego rodzaju niepełnosprawności. W innych krajach udział w wyborach jest utrudniony z uwagi na liczne ograniczenia występujące w lokalach wyborczych.
 - 2.1.4 W ośmiu państwach członkowskich osoba, która nie jest w stanie dotrzeć do lokalu wyborczego, nie może głosować, bo nie ma możliwości skorzystania z żadnej alternatywnej formy głosowania – głosowania korespondencyjnego, głosowania do przenośnej urny wyborczej lub głosowania elektronicznego. Trzy spośród tych państw oferują możliwość głosowania przez pełnomocnika, jednak takiego rozwiązania nie można uznać za wystarczającą alternatywę. W istocie nie umożliwia ona wyborcy z niepełnosprawnościami realizacji jego prawa do głosowania, lecz pozwala jedynie wybrać osobę, której przekaze on swój głos.
 - 2.1.5 W 18 państwach członkowskich wyborca niewidomy nie ma żadnych możliwości samodzielnego głosowania – może jedynie powierzyć oddanie głosu osobie, która mu towarzyszy.
 - 2.1.6 Czynnikiem uniemożliwiającym samodzielne głosowanie lub do niego zniechęcającym są też szczegółowe przepisy i rozwiązania organizacyjne – takie jak np. brak informacji dostosowanej do różnych rodzajów niepełnosprawności, utrudnienia w poruszaniu się w samym lokalu wyborczym, uciążliwe procedury administracyjne, by móc skorzystać z prawa do głosowania w odpowiednio dostosowanej formie.

2.2 Gdyby wdrożyć już stosowane najlepsze praktyki ze wszystkich państw, powstałby system idealny, w którym każdy obywatel UE, będący osobą z niepełnosprawnościami, nie tylko miałby pełną możliwość głosowania, ale także mógłby wybrać najdogodniejszą dla siebie formę.

2.3 Obowiązujące przepisy UE już teraz regulują szereg kwestii dotyczących wyborów do PE. Nie ma więc żadnych formalnych przeszkód, aby przepisy te objęły także gwarancje w zakresie możliwości głosowania przez osoby z niepełnosprawnościami. Niemniej w każdym wypadku konieczna jest formalna inicjatywa legislacyjna PE, a następnie akceptacja ze strony wszystkich państw członkowskich.

3. **Główne międzynarodowe ramy prawne i polityczne dotyczące czynnego prawa wyborczego osób z niepełnosprawnościami**

3.1 Akty prawne Organizacji Narodów Zjednoczonych

3.1.1 Powszechna deklaracja praw człowieka została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 10 grudnia 1948 r. W jej artykule 21 zapisano, że „każdy człowiek ma prawo do uczestniczenia w rządzeniu swym krajem bezpośrednio lub poprzez swobodnie wybranych przedstawicieli”.

3.1.2 Artykuł 25 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 16 grudnia 1966 r., stanowi: „Każdy obywatel ma prawo i możliwości, bez żadnej dyskryminacji, o której mowa w artykule 2, i bez nieuzasadnionych ograniczeń: [...] b) korzystania z czynnego [...] prawa wyborczego w rzetelnych wyborach”.

3.1.3 Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, która została przyjęta w 2006 r. i weszła w życie 3 maja 2008 r.¹, jest obecnie najważniejszym aktem prawnym ONZ dotyczącym osób z niepełnosprawnościami.

3.1.3.1 Artykuł 29 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych² jednoznacznie wymaga od państw-stron „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 obywateli, włączając w to prawo i możliwość korzystania z czynnego [...] prawa wyborczego”, oraz określa szereg środków, które mają to umożliwić, zobowiązując do:

- „zapewnienia, że tryb głosowania oraz stosowane w związku z nim urządzenia i materiały będą odpowiednie, dostępne i łatwe do zrozumienia i zastosowania”;
- „ochrony praw osób niepełnosprawnych do tajnego głosowania [...] bez zastraszania”;
- umożliwienia osobom z niepełnosprawnościami „korzystania z pomocy w głosowaniu ze strony wybranej przez nie osoby”.

¹ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych została ratyfikowana przez UE i wszystkie państwa członkowskie.

² Malta zgłosiła zastrzeżenia do art. 29.

3.1.3.2 Artykuł 29 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych należy interpretować w związku z artykułem 9 (Dostępność), który wymaga zapewnienia dostępu do powszechnie wykorzystywanych „budynków, dróg, transportu oraz innych urządzeń wewnętrznych i zewnętrznych”. Artykuł ten powinien też być interpretowany w związku z art. 12 (Równość wobec prawa)³, w którym zapisano, że „osoby niepełnosprawne mają prawo do uznania ich za podmioty prawa” i „mają zdolność prawną, na zasadzie równości z innymi osobami, we wszystkich aspektach życia”.

3.1.3.3 W swojej uwadze ogólnej do artykułu 9 Komitet do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych⁴ stwierdził, że osoby z niepełnosprawnościami nie będą w stanie korzystać z praw zagwarantowanych im przez artykuł 29, „jeżeli państwa-strony nie zdołały zapewnić, by tryb głosowania oraz stosowane w związku z nim urządzenia i materiały były odpowiednie, dostępne i łatwe do zrozumienia. (...) W takim wypadku osoby z niepełnosprawnościami są pozbawione prawa do uczestniczenia w procesie politycznym na zasadzie równości z innymi osobami”. W uwadze ogólnej do artykułu 12 komitet ten podkreślił, że „w celu pełnego urzeczywistnienia równego uznawania zdolności prawnej we wszystkich aspektach życia ważne jest uznanie zdolności prawnej osób z niepełnosprawnościami w życiu publicznym i politycznym (art. 29). Oznacza to, że zdolność danej osoby do podejmowania decyzji nie może być uzasadnieniem dla jakiegokolwiek wykluczenia osób z niepełnosprawnościami z wykonywania ich praw politycznych, w tym czynnego prawa wyborczego”.

3.2 Akty prawne Unii Europejskiej

3.2.1 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej jasno wskazuje w artykule 20 ust. 2 lit. b), że: „obywatele Unii [...] mają między innymi prawo do: [...] głosowania [...] w wyborach do Parlamentu Europejskiego [...] w Państwie Członkowskim, w którym mają miejsce zamieszkania, na takich samych warunkach jak obywatele tego Państwa”.

3.2.2 Karta praw podstawowych Unii Europejskiej potwierdza, w artykule 39, prawo wszystkich obywateli UE do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego. W art. 21 ust. 1 karty potwierdzono, że „zakazana jest wszelka dyskryminacja w szczególności ze względu na [...] niepełnosprawność”. Art. 26 stanowi: „Unia uznaje i szanuje prawo osób niepełnosprawnych do korzystania ze środków mających zapewnić im samodzielność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu społeczności”.

³ Estonia, Francja i Niderlandy złożyły deklaracje dotyczące art. 12, a Polska zgłosiła zastrzeżenia.

⁴ Organ składający się z niezależnych ekspertów, który monitoruje wprowadzanie w życie konwencji przez państwa-strony. Jednym z jego zadań jest publikowanie ogólnych uwag dotyczących artykułów Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, które wymagają wykładni.

3.3 Inne kluczowe akty prawne i polityczne

3.3.1 W art. 15 Europejskiej karty społecznej (zrewidowanej)⁵ jednoznacznie gwarantuje się osobom z niepełnosprawnościami „skuteczne wykonywanie prawa do samodzielności, integracji społecznej i do udziału w życiu wspólnoty”.

3.3.2 Zrewidowana przez Komisję Wenecką deklaracja interpretacyjna do Kodeksu dobrych praktyk w sprawach wyborczych dotycząca udziału osób z niepełnosprawnościami w wyborach⁶ przewiduje, że „osoby z niepełnosprawnościami powinny mieć prawo do wykonywania swego czynnego prawa wyborczego na zasadzie równości z innymi obywatelami”, zaś Kodeks dobrych praktyk w sprawach wyborczych⁷ przewiduje, że „można przewidzieć pozbawienie danej osoby czynnego prawa wyborczego”, jeśli jest to uzasadnione niepełnosprawnością intelektualną i pod warunkiem, że orzeknie o tym sąd w indywidualnej decyzji.

3.3.3 Zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy, przyjęte 16 listopada 2011 r.⁸, potwierdza, że wszystkie osoby z niepełnosprawnościami mają prawo do uczestniczenia w życiu politycznym i publicznym na zasadzie równości z innymi osobami. Podkreślono w nim również, że „w trakcie głosowania trzeba zapewnić dostępne karty wyborcze i udogodnienia”.

3.3.4 W europejskiej konwencji praw człowieka nie ma mowy o czynnym prawie wyborczym; jednak Europejski Trybunał Praw Człowieka ustalił, że art. 3 protokołu nr 1 gwarantuje prawa indywidualne, w tym czynne prawo wyborcze, a pozbawienie tego prawa musi podlegać rygorystycznej ocenie proporcjonalności. W wyroku w sprawie Alajos Kiss przeciwko Węgrom⁹ Trybunał przyznał, że czynne prawo wyborcze to „dziedzina, w której zasadniczo należy przyznać prawodawcy krajowemu szeroki margines swobody, jeśli chodzi o ustalenie, czy ograniczenia czynnego prawa wyborczego mogą być uzasadnione w dzisiejszych czasach”, ale jednocześnie podkreślił, że nie można zaakceptować, by „całkowite wykluczenie z głosowania osób częściowo ubezwłasnowolnionych, niezależne od ich rzeczywistych zdolności, mieściło się w zakresie dopuszczalnego marginesu swobody”, oraz że „jeżeli ograniczenie praw podstawowych ma zastosowanie do grupy szczególnie społecznie wrażliwej, która doświadczyła znacznej dyskryminacji w przeszłości, np. osób z niepełnosprawnością intelektualną, wówczas margines swobody danego państwa jest znacznie węższy i państwo to musi mieć bardzo poważne powody do wprowadzenia omawianych ograniczeń”. Trybunał potwierdził później to stanowisko w kilku innych sprawach.

⁵ Ratyfikowana przez 19 państw członkowskich EU.

⁶ Przyjęta przez Radę ds. Demokratycznych Wyborów na 39. posiedzeniu (Wenecja, 15 grudnia 2011 r.) i przez Komisję Wenecką na 89. sesji plenarnej (Wenecja, 16–17 grudnia 2011 r.).

⁷ Przyjęta przez Komisję Wenecką na 52. sesji (Wenecja, 18–19 października 2002 r.).

⁸ [CM/Rec\(2011\)14](#).

⁹ [Wyrok nr 38832/06, 20 maja 2010 r.](#)

3.4 Uwagi

- 3.4.1 Oczwiste jest, że od wielu lat liczne akty prawne gwarantują obywatelom UE czynne prawo wyborcze.
- 3.4.2 W XXI w. międzynarodowe i europejskie prawo w kwestiach dotyczących czynnego prawa wyborczego osób z niepełnosprawnościami ulega zmianom – od przepisów, które są raczej ogólnymi deklaracjami, do bardziej szczegółowych rozwiązań skupiających się na faktycznym wprowadzeniu w życie czynnego prawa wyborczego tych osób.
- 3.4.3 Jeśli chodzi o bariery techniczne uniemożliwiające osobom z niepełnosprawnościami głosowanie w wyborach, uwaga skupia się na różnych aspektach dostępności – w tym na dostępie do lokali wyborczych i innych form głosowania oraz zdolności do wypełnienia lub wybrania karty do głosowania.
- 3.4.4 Jeśli chodzi o przeszkody prawne, zasadnicze znaczenie ma zmiana postawy wobec osób z niepełnosprawnością intelektualną lub problemami zdrowia psychicznego, które są objęte środkami ochronnymi i są pozbawiane czynnego prawa wyborczego. Wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dają jasną wskazówkę wszystkim tym państwom, których systemy prawne automatycznie pozbawiają prawa głosu osoby pozbawione zdolności prawnej, iż powinny dostosować swoje systemy do zobowiązań międzynarodowych, przynajmniej poprzez dokonywanie indywidualnej oceny sądowej. Jest bardzo prawdopodobne, że w nadchodzących latach stanowisko Komitetu do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych potwierdzi, że w ramach Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych żadne pozbawienie czynnego prawa wyborczego nie jest dopuszczalne.

4. Podstawa prawna wyborów do Parlamentu Europejskiego

4.1 Kontekst historyczny

- 4.1.1 Zgromadzenie, ustanowione na podstawie art. 137 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Traktatu EWG), początkowo, zgodnie z art. 138 ust. 1 Traktatu EWG, składało się z delegatów mianowanych spośród posłów do parlamentów krajowych zgodnie z procedurą ustanowioną przez każde państwo członkowskie. Jednak w art. 137 jasno stwierdzono, że Zgromadzenie jest „złożone z przedstawicieli narodów Państw należących do Wspólnoty”.
- 4.1.2 Na swojej pierwszej sesji, która odbyła się w dniach 19–21 marca 1958 r., Zgromadzenie przyjęło nazwę *Assemblée parlementaire européenne* w języku francuskim, *Assemblea parlamentara* w języku włoskim i, co szczególnie istotne, *Europees Parlement* w języku niderlandzkim i *Europäisches Parlament* w języku niemieckim. Dnia 30 marca 1962 r. Zgromadzenie postanowiło ujednoczyć swą nazwę w różnych językach urzędowych i opowiedziało się za nazwą *Parlement européen* w języku francuskim i *Parlamento europeo* w języku włoskim. Od tego czasu nazwa Parlament Europejski jest powszechnie używana, mimo że w aktach prawnych wciąż figuruje nazwa „Zgromadzenie”.

4.1.3 Art. 138 ust. 3 Traktatu EWG stworzył podstawę prawną do opracowania ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego. Artykuł ten stanowił, że: „Zgromadzenie opracowuje projekty mające na celu umożliwienie przeprowadzenia powszechnych wyborów bezpośrednich zgodnie z jednolitą procedurą we wszystkich Państwach Członkowskich. Rada, stanowiąc jednomyślnie, ustanawia przepisy, których przyjęcie zaleca Państwom Członkowskim, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”.

4.1.4 Zgodnie z tymi przepisami Zgromadzenie przedstawiło Radzie wniosek ustawodawczy z myślą o wprowadzeniu powszechnych wyborów bezpośrednich, a Rada zatwierdziła go jednogłośnie, przyjmując „Akt dotyczący wyboru przedstawicieli do Zgromadzenia w powszechnych wyborach bezpośrednich”, dołączony do decyzji Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom z dnia 20 września 1976 r. (akt wyborczy z 1976 r.), i zapewniając podstawę prawną pierwszych wyborów bezpośrednich do Parlamentu Europejskiego, które odbyły się w 1979 r.

4.2 Obecnie obowiązujące przepisy

4.2.1 Akt wyborczy z 1976 r. ustanowił następujące zasady wyborów do Zgromadzenia:

- ustalił, że przedstawiciele do Zgromadzenia są wybierani w powszechnych wyborach bezpośrednich (art. 1), oraz określił liczbę przedstawicieli wybieranych w każdym państwie członkowskim (art. 2);
- ustalił długość kadencji przedstawicieli do Zgromadzenia na pięć lat (art. 3);
- ustalił, że przedstawiciele głosują indywidualnie, osobiście i niezależnie (art. 4);
- zapewnił możliwość łączenia mandatu przedstawiciela z krajowym mandatem parlamentarnym (art. 5);
- określił, że nie można łączyć mandatu przedstawiciela z innymi funkcjami krajowymi lub europejskimi (art. 6);
- zakazał głosowania więcej niż jeden raz w danych wyborach przedstawicieli do Zgromadzenia (art. 8);
- określił okres wyborczy i datę pierwszych wyborów (art. 9 i 10);
- wprowadził weryfikację mandatów (art. 11);
- określił procedurę zapełniania wakatów powstałych podczas pięcioletniej kadencji (art. 12).

4.2.2 Akt wyborczy z 1976 r. ustanowił podstawowe zasady wyborów do Zgromadzenia: ustalono w nim tylko niektóre przepisy dotyczące wyborów powszechnych, a nie, jak przewidywał art. 138 ust. 3, „jednolitą procedurę we wszystkich Państwach Członkowskich”. Akt wyborczy z 1976 r. zawierał pewną liczbę wspólnych przepisów i zasad, które można by uznać raczej za „ramy prawne” niż „jednolitą procedurę”.

4.2.3 Akt wyborczy z 1976 r. został zmieniony decyzją Rady 2002/772/WE, Euratom, w której ujęto następujące zmiany merytoryczne:

- zobowiązanie państw członkowskich do zapewnienia wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego na zasadzie proporcjonalnej z zastosowaniem systemu list lub pojedynczego głosu podlegającego przeniesieniu, przy czym państwa członkowskie mogą przyjąć swoją procedurę głosowania na podstawie systemu list preferencyjnych (art. 1 ust. 1 i 2);
- wolne i tajne wybory (art. 1 ust. 3);
- swobodę państw członkowskich w zakresie tworzenia okręgów wyborczych do celów wyborów do Parlamentu Europejskiego, o ile nie narusza to proporcjonalnego charakteru wyborów (art. 2);
- możliwość ustanowienia przez państwa członkowskie minimalnego progu krajowego nieprzekraczającego 5 % oddanych głosów oraz ustanowienia górnej granicy wydatków na kampanię wyborczą kandydatów (art. 2A i 2B);
- dodanie nowych sytuacji niepołączalności mandatu posła do Parlamentu Europejskiego, w tym z mandatem posła do parlamentu krajowego (art. 6 ust. 2);
- ustanowienie zasady, że procedura wyborcza podlega przepisom krajowym w każdym państwie członkowskim, o ile nie naruszają one proporcjonalnego charakteru wyborów europejskich (art. 7);
- zakaz ogłaszania wyników krajowych przed zakończeniem głosowania w państwie członkowskim, którego wyborcy głosują jako ostatni (art. 9 ust. 2);
- jaśniejsze przepisy dotyczące zapełniania wakatów powstałych podczas pięcioletniej kadencji (art. 12).

4.2.4 Zmiany do aktu wyborczego z 1976 r. zostały przyjęte na podstawie art. 190 ust. 4 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana, zwanego dalej „Traktatem WE”), który stanowił w tym artykule (dawny art. 138 Traktatu EWG), że: „Parlament Europejski opracowuje projekt mający na celu umożliwienie przeprowadzenia powszechnych wyborów bezpośrednich zgodnie z jednolitą procedurą we wszystkich Państwach Członkowskich lub zgodnie z zasadami wspólnymi dla wszystkich Państw Członkowskich. Rada, stanowiąc jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego udzielonej większością głosów jego członków, ustanawia właściwe przepisy, których przyjęcie zaleca Państwom Członkowskim, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”.

4.2.5 Art. 8b ust. 2 Traktatu WE stanowił, że: „Bez uszczerbku dla postanowień artykułu 138 ustęp 3 i przepisów przyjętych w celu jego wykonania, każdy obywatel Unii mający miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie jest obywatelem, ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Państwie Członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa. Prawo to jest wykonywane z zastrzeżeniem szczegółowych warunków, jakie zostaną ustalone przed 31 grudnia 1993 roku przez Radę stanowiącą jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim; warunki te mogą przewidywać odstępstwa, jeśli uzasadniają to specyficzne problemy Państwa Członkowskiego”.

4.2.6 Istota tego przepisu zawiera się obecnie w art. 20 ust. 2 lit. b) i art. 22 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który potwierdza prawo migrujących obywateli UE do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie zamieszkania na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa.

4.2.7 Zgodnie z art. 8b ust. 2 Traktatu WE przyjęto dyrektywę Rady 93/109/WE¹⁰. Główne przepisy wprowadzone w tej dyrektywie to:

- możliwość głosowania i kandydowania przez obywateli UE w wyborach do Parlamentu Europejskiego w innym niż państwo pochodzenia państwie członkowskim na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa, przy czym państwa członkowskie mogą ograniczyć te prawa tak, by mieli je wyłącznie unijni wyborcy, którzy mają miejsce zamieszkania w danym państwie przez pewien minimalny okres nie dłuższy niż odpowiednio pięć (dla czynnego prawa wyborczego) i dziesięć lat (dla biernego prawa wyborczego), pod warunkiem że odsetek wyborców niebędących obywatelami danego państwa przekracza 20 % ogólnej liczby obywateli UE, którzy mają miejsce zamieszkania w tym państwie;
- ustanowienie procedury, zgodnie z którą niebędący obywatelami danego państwa wyborcy lub kandydaci wyrażają wolę głosowania lub kandydowania w wyborach w państwie, w którym mają miejsce zamieszkania;
- ustanowienie procedury sprawdzania, czy nieposiadający obywatelstwa danego państwa wyborcy lub kandydaci nie zostali pozbawieni czynnego lub biernego prawa wyborczego w państwie pochodzenia, oraz wprowadzenie zakazu podwójnego głosowania i kandydowania zarówno w państwie miejsca zamieszkania, jak i w państwie pochodzenia.

4.2.8 Należy jednak zaznaczyć, że zakres dyrektywy 93/109/WE jest bardzo ograniczony i nie dotyczy ona sposobu, w jaki organizowane są wybory europejskie, dla którego jedyną podstawę stanowi akt wyborczy z 1976 r.

4.3 Możliwość zmiany obowiązujących przepisów

4.3.1 Obecnie podstawą prawną do zmiany obowiązujących ram prawnych dotyczących wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego jest art. 223 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) (dawny art. 190 ust. 4 i 5 Traktatu WE), który stanowi, że: „Parlament Europejski opracowuje projekt w celu ustanowienia przepisów niezbędnych do umożliwienia wybrania swoich członków w powszechnych wyborach bezpośrednich zgodnie z jednolitą procedurą we wszystkich Państwach Członkowskich lub zgodnie z zasadami wspólnymi dla wszystkich Państw Członkowskich. Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, który stanowi większością głosów wchodzących w jego skład członków, ustanawia niezbędne przepisy. Przepisy te wchodzi w życie po ich zatwierdzeniu przez Państwa Członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”.

10

[Dz.U. L 329 z 30.12.1993, s. 34](#) (Polskie wydanie specjalne: rozdział 20 tom 1, s. 7–11).

- 4.3.2 Obowiązująca podstawa prawna dla przyszłych zmian europejskiego systemu wyborczego jest podobna do poprzedniej, którą był art. 137 Traktatu EWG i art. 190 ust. 4 Traktatu WE.
- 4.3.3 Należy również wspomnieć, że można by wprowadzić lżejszy, mniej inwazyjny środek na podstawie art. 13 aktu wyborczego z 1976 r., który stanowi: „Jeśli konieczne będzie przyjęcie środków w celu wykonania niniejszego Aktu, Rada, stanowiąc jednomyślnie, na wniosek Zgromadzenia, po konsultacji z Komisją, przyjmie takie środki, dołożywszy starań, aby osiągnąć porozumienie ze Zgromadzeniem w ramach komitetu pojednawczego składającego się z Rady i przedstawicieli Zgromadzenia”.
- 4.3.4 Na podstawie art. 13 można by przyjąć środki, o ile służą one wdrożeniu przepisów lub zasad zawartych już w akcie wyborczym z 1976 r. Środki wykonawcze powinny zostać zaproponowane przez Parlament Europejski po konsultacji z Komisją i przyjęte przez Radę, stanowiącą jednomyślnie.
- 4.3.5 Dnia 11 listopada 2015 r. Parlament Europejski wydał rezolucję ustawodawczą z inicjatywy własnej w sprawie reformy prawa wyborczego Unii Europejskiej (2015/2035(INL))¹¹. Inicjatywa ta kontynuowała podejście przyjęte w poprzednich ramach prawnych, które nie stworzyły jednolitej procedury wyborczej, ale określały wspólne zasady. Parlamenti narodowe niektórych państw członkowskich złożyły opinie o niezgodności z zasadą pomocniczości.

4.4 Uwagi

- 4.4.1 Tylko w jednym akcie prawnym dotyczącym systemu wyborczego do Parlamentu Europejskiego zawarto przepisy gwarantujące prawa wyborcze obywateli UE. Odnoszą się one do osób mieszkających w innym państwie członkowskim niż ich kraj pochodzenia.
- 4.4.2 Żaden akt prawny nie dotyczy rzeczywistych praw do głosowania, zwłaszcza w przypadku osób z niepełnosprawnościami.
- 4.4.3 Wszelkie zmiany obecnego systemu wyborczego wymagają poparcia większości posłów do Parlamentu Europejskiego i jednomyślnej decyzji Rady, a następnie zatwierdzenia przez państwa członkowskie stosownie do ich odpowiednich wymogów konstytucyjnych – wydaje się zatem mało prawdopodobne, by system ten został znacząco zmieniony w niedalekiej przyszłości. Jednakże możliwe może być przyjęcie niekontrowersyjnych zmian w krótkim okresie, jeśli zostaną zaproponowane przez Parlament Europejski, pod warunkiem że zakres takiej propozycji będzie ograniczony. Uregulowania mające na celu poprawę rzeczywistych praw obywateli UE z niepełnosprawnościami do głosowania mogą stanowić ideę, która zyska powszechne poparcie w krótkim czasie.

11

Konferencja Przewodniczących Parlamentu Europejskiego zatwierdziła 5 lutego 2015 r. wydanie sprawozdania legislacyjnego z inicjatywy własnej P8_TA(2015)0395.

5. Prawne przeszkody w prawach do głosowania

5.1 Pozbawianie prawa do głosowania

- 5.1.1 Aby chronić interesy niektórych osób z niepełnosprawnością intelektualną lub problemami zdrowia psychicznego, w UE wprowadzono różne koncepcje opieki. Ich wspólną cechą jest to, że opiekun (zwany także powiernikiem, sprawującym nadzór, kuratorem lub doradcą) otrzymuje uprawnienia do podejmowania decyzji w niemal wszystkich obszarach życia osoby ubezwłasnowolnionej (w przypadku całkowitego ubezwłasnowolnienia) lub w ich części (w przypadku częściowego ubezwłasnowolnienia), lub przynajmniej prawo do zatwierdzenia niektórych decyzji podopiecznego (prawo do zablokowania decyzji). W wielu systemach prawnych takie środki prawne są związane z pozbawianiem podopiecznego zdolności prawnej, a więc z pozbawieniem go prawa do głosowania.
- 5.1.2 Systemy prawne dziewięciu państw automatycznie wykluczają wiele osób objętych różnymi środkami ochronnymi (przynajmniej w ramach całkowitego ubezwłasnowolnienia) z udziału w życiu politycznym, tym samym odmawiając im prawa do głosowania. Przepisy te są zwykle włączone w prawodawstwo parlamentarne, czasami zawarte bezpośrednio w konstytucji. Tak jest w przypadku **Bułgarii, Estonii, Cypru, Niemiec, Grecji, Litwy, Luksemburga, Polski i Rumunii**.
- 5.1.3 Według przepisów siedmiu krajów ubezwłasnowolnienie danej osoby nie oznacza bynajmniej, że automatycznie traci ona prawo do głosowania. Zazwyczaj to sąd lub sędzia wyznacza opiekuna i na podstawie indywidualnej oceny po prostu podejmuje decyzję o zakresie jego obowiązków. Jednak w jednym państwie taka decyzja jest podejmowana przez specjalną radę lekarską. W wyniku tej procedury sąd także może podjąć decyzję o pozbawieniu podopiecznego prawa do głosowania. Tak się to odbywa w **Belgii, Republice Czeskiej, we Francji, na Węgrzech, na Malcie, Portugalii i na Słowenii**¹².
- 5.1.4 W 11 państwach członkowskich (**Austrii, Chorwacji, Danii**¹³, **Finlandii, Irlandii, we Włoszech, na Łotwie, w Niderlandach, na Słowacji, w Hiszpanii i Szwecji**)¹⁴ w żadnym wypadku nie można pozbawić jednostki prawa do głosowania.
- 5.1.5 Procedury prowadzące albo do ubezwłasnowolnienia i w konsekwencji automatycznie do pozbawienia prawa do głosowania, albo do pozbawienia prawa do głosowania na podstawie indywidualnej oceny różnią się w poszczególnych państwach członkowskich. W niektórych procedury te dotyczą wyłącznie osób w bardzo ciężkim stanie zdrowia bez możliwości kontaktu z innymi osobami. Z kolei w innych krajach tysiące ludzi muszą przejść przez skomplikowany

¹² Liczba osób, które pozbawiono prawa głosu w większości tych krajów, jest bardzo mała.

¹³ Zob. szczegółowe dane w punkcie 5.2.2.

¹⁴ Jest tak również w Zjednoczonym Królestwie.

proces, który czasami obejmuje ocenę wiedzy ogólnej na podstawie bardzo szczegółowych pytań¹⁵.

5.1.6 Dokładne lub szacunkowe dane o liczbie osób pozbawionych prawa głosowania z powodu niepełnosprawności dostępne są tylko w przypadku niektórych państw członkowskich. Na ich podstawie można jednak szacować, że krajowe przepisy uniemożliwiają udział w wyborach do PE około 800 tys. obywateli UE. Niemniej skala tego problemu jest bardzo nierównomiernie rozłożona pomiędzy poszczególne kraje. Przykładowo w **Portugali** z prawa do głosowania nie może skorzystać około 100 osób, ale są też kraje, w których liczba ta wynosi ponad 50 tys., a nawet około 300 tys. osób.

5.2 Niedawne zmiany w przepisach państw członkowskich

5.2.1 W ostatnich latach zauważa się wyraźny trend w systemach prawnych państw członkowskich. Zamiast automatycznego pozbawienia prawa do głosowania wszystkich ubezwłasnowolnionych obywateli (którzy utracili zdolność prawną), systemy te zwracają się ku temu, by nie dochodziło do pozbawienia czynnego prawa wyborczego lub by w nielicznych przypadkach o pozbawieniu decydował sąd na podstawie indywidualnej oceny.

5.2.2 W ciągu ostatnich ośmiu lat w państwach członkowskich dokonały się następujące zmiany:

- W dniu 1 stycznia 2012 r. na **Węgrzech** weszła w życie nowa konstytucja, w której zmieniono wcześniejszy system automatycznego pozbawienia prawa głosu wszystkich obywateli pozbawionych zdolności prawnej na rozwiązanie, w którym w każdym indywidualnym przypadku wymagane jest orzeczenie sądu. Zgodnie z art. XXIII ust. 6 zmienionej konstytucji: „Osoby pozbawione przez sąd praw [...] ze względu na ograniczenie sprawności umysłowej nie mają prawa do głosowania”.
- Na **Łotwie** 29 listopada 2012 r. zmieniono paragraf 356 prawa cywilnego. Nowe przepisy weszły w życie 1 stycznia 2013 r. i przewidują, że „nie są ograniczane indywidualne niefinansowe prawa osób”, co oznacza też, że osobom pozbawionym zdolności prawnej nie odmawia się prawa do głosowania.
- W **Chorwacji**, po krytycznych uwagach rzecznika ds. osób z niepełnosprawnościami, w grudniu 2012 r. wdrożono reformę prawa znoszącą pozbawianie prawa do głosowania osób pozbawionych zdolności prawnej (art. 64 ustawy o rejestrze wyborców).
- Zgodnie z nowym kodeksem cywilnym **Republiki Czeskiej**, który został przyjęty 3 lutego 2012 r. i wszedł w życie 1 stycznia 2014 r., zniesiona została zasada automatycznego pozbawienia prawa do głosowania. Zamiast tego „sąd może ograniczać zdolność prawną osoby fizycznej w takim zakresie, w jakim osoba ta nie jest w stanie dokonywać czynności prawnych z powodu zaburzeń psychicznych, które nie są tylko tymczasowe, i określać zakres, w jakim ma ona ograniczoną zdolność do niezależnych czynności prawnych” (art. 57 ust. 1).

15

W jednym państwie członkowskim osoba, która chciała zachować prawo do głosowania, musiała m.in. odpowiedzieć na pytanie o prędkość światła albo o to, kim była Katarzyna Wielka.

- W **Belgii** w ustawie z dnia 17 marca 2013 r. „reforma systemów dotyczących niepełnosprawności i wprowadzenie nowego statusu ochrony wynikającego z godności ludzkiej” wprowadza domniemanie zdolności. Zakłada się, że wszyscy (w tym osoby z niepełnosprawnością intelektualną) są uprawnieni, na ile to możliwe, do samodzielnego realizowania swoich praw. Tzw. sędzia pokoju określa indywidualny, dostosowany do każdego przypadku zakres czynności, do wykonywania których dana ubezwłasnowolniona osoba nie jest zdolna (zarówno w zakresie zarządzania majątkiem, jak i korzystania z praw osobistych). Wśród tych czynności może znaleźć się także prawo do głosowania, a zatem automatyczne pozbawianie niektórych osób prawa do głosowania zastąpiono bardziej elastycznym mechanizmem.
- Akt o pomocy w podejmowaniu decyzji (Assisted Decision-Making (Capacity) Act 2015) został podpisany w **Irlandii** 30 grudnia 2015 r. Zapewnia on nowoczesne ramy ustawowe, które wspomagają podejmowanie decyzji przez dorosłych z trudnościami w wykonywaniu pewnych czynności. Nowy system, zamiast modelu ubezwłasnowolnienia, wprowadza liczne rodzaje wsparcia – asystentów w podejmowaniu decyzji, osoby współdecydujące lub reprezentantów podejmujących decyzje. W efekcie zniesiono możliwość pozbawienia kogoś prawa do głosowania.
- W kwietniu 2016 r. parlament **Danii** zmienił przepisy dotyczące wyborów samorządowych oraz wyborów do Parlamentu Europejskiego. Odtąd wszyscy dorośli obywatele mają prawo do głosowania w tych wyborach. Wciąż istnieją ograniczenia dotyczące prawa do głosowania w wyborach do krajowego parlamentu (*Folketinget*), ponieważ duńska konstytucja stanowi, że jeżeli osoba jest pozbawiona zdolności prawnej, automatycznie traci też prawo do głosowania w krajowych wyborach parlamentarnych. Jednak od 1 stycznia 2019 r., kiedy weszła w życie zmiana ustawy o opiece prawnej, która zezwala na częściowe ubezwłasnowolnienie – równoległe do istniejącego wcześniej całkowitego ubezwłasnowolnienia – wszystkie osoby, które są jedynie częściowo pozbawione zdolności prawnej, mają prawo głosu również w wyborach do parlamentu krajowego.
- W dniu 22 marca 2017 r. trybunał konstytucyjny **Słowacji** orzekł, że pozbawienie prawa do głosowania ze względu na niepełnosprawność umysłową jest niezgodne z konstytucją Republiki Słowackiej. Te ograniczające przepisy prawa wyborczego przestały obowiązywać pod koniec listopada 2017 r. – sześć miesięcy po opublikowaniu wyroku trybunału.
- W dniu 5 grudnia 2018 r. Kongres Deputowanych **Hiszpanii** jednogłośnie przyjął ustawę organiczną 2/2018, zmieniającą ustawę organiczną 5/1985 o ogólnym prawie wyborczym. Zmienione przepisy gwarantują wszystkim osobom z niepełnosprawnościami prawo do głosowania. Nowa ustawa weszła w życie dnia 6 grudnia, czyli wraz z jej opublikowaniem w hiszpańskim dzienniku urzędowym (*Boletín Oficial del Estado*). Po tej zmianie prawnej żadnej osoby z niepełnosprawnością nie będzie można pozbawić prawa do głosowania, a te osoby, które wcześniej straciły możliwość głosowania, automatycznie odzyskują to prawo. Nowe przepisy są wynikiem wieloletniej kampanii głównych hiszpańskich stowarzyszeń osób z niepełnosprawnościami (CERMI, Grupo Social ONCE, Piena Inclusion, FIAPAS).
- W dniu 29 stycznia 2019 r. Federalny Trybunał Konstytucyjny w **Niemczech** orzekł, że przepisy prawa wyborczego tego kraju dotyczące pozbawiania osób ubezwłasnowolnionych prawa do głosowania są niezgodne z konstytucją, choć pozbawienie prawa do głosowania może być konstytucyjnie uzasadnione, jeżeli przepisy te spełniają szczególne warunki. Po

tym orzeczeniu oczekuje się zmiany ordynacji wyborczej, która zapewni prawo do głosowania przynajmniej znacznej grupie osób obecnie pozbawionych prawa do głosowania.

- W dniu 16 lutego 2019 r. Zgromadzenie Narodowe we **Francji** przyjęło ustawę programującą 2019–2022 i reformę sądownictwa, która obejmuje uchylenie artykułu ordynacji wyborczej, który uprawniał sędziego ustanawiającego opiekę prawną do odebrania prawa do głosowania ubezwłasnowolnionym dorosłym. Oczekuje się, że wszyscy obywatele będą mieli prawo głosować najpóźniej w kolejnych wyborach samorządowych w 2020 r.

5.3 Uwagi

- 5.3.1 Prawo do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego musi być uznawane nie tylko w świetle Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych i innych aktów prawnych ONZ, aktów podstawowych UE czy innych kluczowych dokumentów przyjętych przez międzynarodowe podmioty, ale przede wszystkim jako ważny element godności ludzkiej.
- 5.3.2 Nie ma uzasadnienia dla łączenia przepisów mających chronić – poprzez modele wsparcia lub ubezwłasnowolnienia – prawa osób z niepełnosprawnością z takimi przepisami, które nie pozwalają im głosować – a więc korzystać z ich podstawowych praw obywatelskich.
- 5.3.3 Parlament Europejski i inne instytucje UE powinny na wszelkie możliwe sposoby przyspieszyć proces zmian w systemach prawnych państw członkowskich, tak aby znieść wszelkie prawne ograniczenia dla głosowania przez osoby z niepełnosprawnościami.

6. **Techniczne przeszkody w prawach do głosowania**

6.1 Dostęp do informacji dla osób z niepełnosprawnościami w okresie poprzedzającym wybory

- 6.1.1 W wielu państwach członkowskich istnieją rozwiązania dla przekazywania osobom z niepełnosprawnościami informacji o wyborach w formie dostosowanej do ich potrzeb. Często taka praktyka wynika z wieloletnich zwyczajów i nie jest wprost zapisana w przepisach prawa. Dostarczenie tych informacji to obowiązek władz publicznych i działania podejmowane z własnej inicjatywy i na własny koszt przez komitety wyborcze reprezentujące partie lub kandydatów, organizacje pozarządowe czy media mogą je jedynie uzupełniać – a nie zastępować.
- 6.1.2 Prawo do rzetelnej informacji o terminie wyborów, sposobie głosowania oraz formach głosowania alternatywnych do wizyty w lokalu wyborczym jest nierozdzielnie związane z prawem do udziału w wyborach. Instytucje publiczne odpowiedzialne za wybory w dużej większości państw UE przekazują wyborcom w ich miejscu zamieszkania podstawowe informacje w tym zakresie, a w niektórych państwach także o numerach telefonów infolinii i adresie strony internetowej tej instytucji. Informacje te mają formę ulotek albo broszur dostarczanych bezpośrednio do mieszkań lub ogłoszeń wywieszanych w budynkach mieszkalnych i miejscach publicznych bądź specjalnych imiennych kart do głosowania przekazywanych każdemu wyborcy, jak to ma miejsce np. w Danii lub na Litwie. W ośmiu państwach członkowskich informowanie przez publiczne instytucje jest jednak bardzo ograniczone i odbywa się jedynie za pośrednictwem mediów i internetu.

6.1.3 Zaledwie w kilku krajach informacje przekazywane wyborcom uwzględniają potrzeby osób z niepełnosprawnościami. Na przykład:

- na stronie internetowej organu wyborczego w **Szwecji** (Valmyndigheten) można znaleźć wszystkie informacje dla wyborców nie tylko po szwedzku, ale i w 30 innych językach, a ponadto w uproszczonej wersji szwedzkiej oraz w języku migowym¹⁶;
- ponadto w **Szwecji** i w **Niemczech**¹⁷ dostępny jest tzw. czytany portal internetowy, na którym osoby słabowidzące, niewidome lub mające trudności z odczytywaniem tekstu (np. osoby z dysleksją) mogą wysłuchać odczytywanych na głos informacji;
- Centralna Komisja Wyborcza w **Bułgarii** opublikowała na swojej stronie internetowej film o procedurach głosowania, skierowany do osób z niepełnosprawnościami; film jest przetłumaczony również na język migowy;
- biblioteka dla niewidomych na **Słowacji** wydaje materiały informujące o tym, jak zaznaczyć swój wybór na karcie do głosowania oraz pełną listę kandydatów w alfabecie Braille'a i na nagraniu dźwiękowym;
- w **Niemczech** osoby niewidome i słabowidzące mogą zamówić wzory kart do głosowania w Niemieckim Stowarzyszeniu Osób Niewidomych i Słabowidzących (*Deutscher Blinden- und Sehbehindertenverband*), które jest finansowane ze środków publicznych i zobowiązane prawnie do opracowywania i rozpowszechniania tych wzorów kart; wzór jest wysyłany razem z płytami CD, na których nagrano instrukcje dotyczące wzoru i oficjalne informacje na temat wyborów;
- w **Hiszpanii**¹⁸ i w **Polsce**¹⁹ władze publiczne i organizacje pozarządowe udostępniają w internecie filmy instruktażowe przedstawiające metody głosowania dla niewidomych wyborców;
- w **Republice Czeskiej** Ministerstwo Spraw Wewnętrznych wysyła Rządowej Radzie ds. Osób z Niepełnosprawnościami ogólną ulotkę informacyjną (w formie rozprawdanej wśród wszystkich obywateli), a następnie rada ta przekazuje ją poszczególnym organizacjom zrzeszającym osoby z niepełnosprawnościami, aby dostosowały formę tych informacji do potrzeb swych członków;
- w **Belgii** przed wyborami nagrywa się film instruktażowy przystępnie pokazujący, jak odbywa się elektroniczne głosowanie w lokalach wyborczych²⁰;
- w **Słowenii** przed każdymi wyborami odpowiednie ministerstwa wysyłają do szpitali i ośrodków opieki długoterminowej zawiadomienia o tym, w jaki sposób osoby tam przebywające mogą skorzystać z prawa do głosowania;
- poza tym w **Słowenii** najpóźniej do dwóch tygodni przed dniem wyborów dostarcza się do wszystkich gospodarstw domowych w kraju wykazy potwierdzonych kandydatów;

16 [Valmyndigheten - Teckenspråk.](#)

17 [Der Beauftragter - Barrierefreiheit - Wahlen.](#)

18 [https://www.youtube.com/watch?v=ThjZtOyIM3U.](https://www.youtube.com/watch?v=ThjZtOyIM3U)

19 [http://www.wyborybezbarier.org/braille.html.](http://www.wyborybezbarier.org/braille.html)

20 Np. [https://www.youtube.com/watch?v=8sWrV4S-P4c&feature=youtu.be.](https://www.youtube.com/watch?v=8sWrV4S-P4c&feature=youtu.be)

- w **Rumunii** Stały Urząd Wyborczy przygotowuje elektroniczną mapę z wszystkimi lokalami wyborczymi, dzięki której wyborcy mogą nie tylko poznać lokalizację lokalu, ale i przedsięwziąć na mapie trasę do niego z obecnej lub dowolnie wybranej lokalizacji;
- w **Finlandii** Stowarzyszenie Osób Słabowidzących (*Näkövalmaisten liitto ry*) opracowuje i rozprowadza ulotkę informacyjną w alfabecie Braille’a, zaś koszty pokrywa Ministerstwo Sprawiedliwości. Informacje o zbliżających się wyborach są publikowane w internecie w kilku językach, w tym w formie broszury w uproszczonym języku fińskim i szwedzkim oraz w formie wideo w dwóch językach migowych (fińskim²¹ i fińskim-szwedzkim), a także w uproszczonym fińskim²², szwedzkim i angielskim;
- w **Polsce** na stronach internetowych władz lokalnych umieszczane są informacje o możliwości dowozu osób z niepełnosprawnościami do lokali wyborczych;
- w **Hiszpanii** urząd ds. spisu wyborców prowadzi specjalną stronę internetową, na której wyborca, wpisując swój krajowy numer identyfikacyjny lub nazwisko i datę urodzin, może sprawdzić swój lokal wyborczy i komisję, gdzie może oddać swój głos;
- w **Irlandii** uruchamia się bezpłatną infolinię, czynną także w dniu wyborów, o łatwym do zapamiętania numerze (zgodnym z datą wyborów), pod którą można uzyskać szczegółowe informacje o sposobie głosowania przez osoby z niepełnosprawnościami;
- wszystkie konferencje prasowe Państwowej Komisji Wyborczej w **Polsce**, poświęcone wyborom i transmitowane w telewizji i w Internecie, są dostępne z tłumaczeniem na język migowy²³.

6.1.4 Dla osób o ograniczonej możliwości poruszania się (w tym osób korzystających z wózków inwalidzkich), osób niewidomych lub osób ze znacznie ograniczoną zdolnością widzenia bardzo ważna jest informacja, w jaki sposób dany lokal wyborczy został dostosowany do ich potrzeb oraz czy odpowiedzialny organ publiczny będzie mógł udzielić pomocy, jeśli dana osoba się o nią zwróci. W poszczególnych państwach bardzo różnie zapewnia się prawo do takiej informacji. W niektórych władze publiczne zakładają, że skoro istnieje prawny obowiązek dostępności wszystkich lokali, to faktycznie każdy lokal ma być w pełni dostosowany do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Kolejna grupa to państwa, w których istnieje obowiązek głosowania w lokalu wyborczym związanym z miejscem zamieszkania wyborcy i nie ma możliwości jego zmiany, dlatego władze uznają, że takie informacje byłyby mało przydatne i nie muszą ich dostarczać. W zdecydowanej większości państw władze starają się jednak przekazać te istotne informacje – najczęściej poprzez władze lokalne, które zwykle są zobowiązane do przygotowania lokali wyborczych na ich terenie, bądź telefonicznie lub na stronie internetowej. Często taka informacja jest też dostępna na stronie centralnej instytucji organizującej wybory lub za pośrednictwem infolinii. Bywa jednak, że uzyskanie informacji o dostępności danego lokalu wyborczego jest nadmiernie sformalizowane – trzeba np. złożyć pisemny wniosek.

21 <https://www.youtube.com/watch?v=8vOHkq7ugUA&index=1&list=PLBOD3s07Ie2xrtsEnxJT5gLZ6U5zBHEI>.

22 <https://www.youtube.com/watch?v=482izpHIOqY>.

23 Np. <https://www.youtube.com/watch?v=S9tStaM5XSQ>.

6.1.5 W UE jest też wiele pozytywnych przykładów:

- na **Litwie** na stronie internetowej Centralnej Komisji Wyborczej jest mapa z lokalami wyborczymi specjalnie przystosowanymi dla osób o ograniczonej możliwości poruszania się; podobne rozwiązanie istnieje też w **Polsce**;
- w **Estonii** każdy lokal wyborczy ma nawet swój numer telefonu, wyborca może więc uzyskać bardzo szczegółowe i techniczne odpowiedzi na swe pytania;
- w **Niemczech** zawiadomienie o wyborach, przesyłane do wszystkich wyborców, musi zawierać informacje o dostępności danego lokalu wyborczego dla osób z niepełnosprawnościami oraz numer telefonu, pod którym można uzyskać informacje na ten temat.

6.1.6 Uwagi

- a) Informacja o terminie wyborów, podstawowych zasadach oraz możliwych formach głosowania, także o dostosowaniu do potrzeb osób z niepełnosprawnościami musi być odpowiednio przekazana w formie uwzględniającej różne rodzaje niepełnosprawności wśród wyborców – zwłaszcza biorąc pod uwagę potrzeby osób niewidomych, słabowidzących, niesłyszących oraz osób z niepełnosprawnościami intelektualnymi.
- b) Opracowując i przekazując takie informacje, władze publiczne powinny współpracować z organizacjami osób z niepełnosprawnościami, aby zapewnić jak największą skuteczność przekazu. Ponadto władze publiczne powinny rozważyć finansowanie działań tych organizacji.
- c) Osoby z niepełnosprawnościami to często osoby o ograniczonej możliwości samodzielnego poruszania się, bardziej zależne od wsparcia ze strony otoczenia. Dlatego duże znaczenie ma bezpośrednie dostarczanie informacji w formie dostosowanej do indywidualnych potrzeb wynikających z danego rodzaju niepełnosprawności. Media publiczne i internet, mimo że są ważnym sposobem komunikacji, nie mogą być jedynym kanałem docierania do tych osób.
- d) Każdy wyborca w UE powinien móc łatwo dowiedzieć się, jaka jest faktyczna dostępność danego lokalu wyborczego dla osoby z ograniczonymi możliwościami samodzielnego poruszania się.
- e) Bardzo ważna jest możliwość uzyskania informacji przez telefon i zadania dodatkowych pytań. Niepokój budzi mała liczba państw członkowskich, oferujących obecnie to rozwiązanie, które powinno być powszechne.
- f) Informacje obrazkowe wydają się być jednym ze skuteczniejszych sposobów informowania osób z niepełnosprawnością intelektualną. Niestety ta forma przekazu jest bardzo rzadko wykorzystywana w UE.

6.2 Głosowanie w lokalu wyborczym

6.2.1 Podstawową i najbardziej popularną, a w niektórych krajach jedyną formą uczestnictwa w wyborach jest głosowanie w lokalu wyborczym. Dlatego bardzo ważne jest, aby lokale były w pełni dostępne dla osób z różnymi niepełnosprawnościami, zaś członkowie komisji wyborczych – jako podmiotów odpowiedzialnych za właściwy przebieg wyborów w lokalach wyborczych – mieli do dyspozycji odpowiednie narzędzia i mogli udzielać niezbędnej pomocy w zależności od potrzeb tych osób. Inne rozwiązania prawno-organizacyjne, pozwalające na udział w głosowaniu takim wyborcom (np. głosowanie korespondencyjne, głosowanie do przenośnych urn, przez pełnomocnika, wczesne głosowanie w wybranych lokalach wyborczych) mogą być traktowane jako uzupełnienie oferty dla osób z niepełnosprawnościami, nie zaś jako rozwiązania zastępujące ich prawo do osobistego głosowania w lokalu wyborczym w dniu wyborów.

6.2.2 W 12 państwach członkowskich osoby z niepełnosprawnościami nie mogą zmienić wyznaczonego im na podstawie miejsca zamieszkania lokalu wyborczego, motywując to np. lepszym dostosowaniem innego lokalu do ich potrzeb wynikających z niepełnosprawności. Na szczęście 15 państw członkowskich zapewnia taką możliwość. Zazwyczaj procedura jest prosta. Na przykład:

- Na **Węgrzech** każdy obywatel do dwóch dni przed wyborami może poinformować, że będzie potrzebował dostosowanego lokalu wyborczego; takiego zgłoszenia można dokonać na stronie internetowej krajowego biura wyborczego, osobiście w urzędzie gminy lub listownie. Podobną procedurę stosuje się w niektórych innych krajach, m.in. na **Słowenii** – z terminem na zgłoszenie do trzech dni przed wyborami – i w **Danii** – do ośmiu dni.
- We **Włoszech** taka procedura jest możliwa nawet w dniu wyborów, a dodatkowo władze lokalne zapewniają osobom o ograniczonej mobilności transport do dostosowanego do ich potrzeb lokalu wyborczego. Także w **Bułgarii** zapewnia się transport.
- W **Chorwacji** i w **Polsce** wyborcy mają dwie możliwości – mogą głosować w miejscu innym niż miejsce zamieszkania, o ile dopełnili formalności dla wcześniejszej rejestracji (wpis do spisu wyborców głosujących z dala od miejsca zamieszkania), albo mogą uzyskać zaświadczenie uprawniające do głosowania w dowolnym lokalu wyborczym.
- Na **Słowacji** wyborca może zwrócić się w swej gminie stałego pobytu o kartę do głosowania gdzie indziej nawet w ostatnim dniu roboczym przed dniem wyborów (wtedy karta zostanie mu wydana od razu) albo listownie lub pocztą elektroniczną przynajmniej 15 dni roboczych przed dniem wyborów (wtedy gmina wysyła kartę w ciągu trzech dni roboczych od otrzymania wniosku).
- Na **Litwie** wprowadzono bardzo elastyczną procedurę, z której można skorzystać nawet w dniu wyborów w każdym lokalu wyborczym. Gdy wyborca stawi się w wybranym – innym niż przydzielony mu na podstawie miejsca zamieszkania – lokalu wyborczym, komisja tego lokalu wysyła elektroniczne zapytanie do tego lokalu wyborczego, który jest przydzielony temu wyborcy, a po otrzymaniu elektronicznego potwierdzenia, iż nie głosował on jeszcze w żadnym innym lokalu wyborczym, osobę tę wpisuje się na listę wyborców tego lokalu, do którego się on udał.
- Także w **Niderlandach** możliwe jest głosowanie w dowolnie wybranym lokalu wyborczym.

- W **Niemczech** każdy wyborca może złożyć wniosek o zaświadczenie o prawie do głosowania (*Wahlschein*) do godz. 18.00 przedostatniego dnia przed dniem wyborów i z tym zaświadczeniem może zagłosować w dowolnym lokalu wyborczym swojego okręgu administracyjnego lub miasta.

6.2.3 Kwestia dostosowania lokali wyborczych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami jest bardzo różnie uregulowana w prawach państw członkowskich. Jedenaście państw UE stosuje generalną zasadę, według której wszystkie lokale wyborcze muszą być dostosowane. Przy bliższej analizie okazuje się jednak, że w praktyce tę dostępność pojmuje się dość wąsko – jedynie jako brak barier architektonicznych dla osób używających wózków inwalidzkich, przybywających do lokalu wyborczego w towarzystwie innych osób, które mogą w razie potrzeby pomóc w manewrowaniu wózkiem. Pomija się natomiast szereg innych kwestii – takich jak potrzeby osób niewidomych, odpowiednia organizacja ciągów komunikacyjnych, wygląd i sposób prezentacji oficjalnych komunikatów wywieszanych w lokalach wyborczych. W sześciu państwach członkowskich nie ma przepisów o dostosowaniu lokali wyborczych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Kilka państw członkowskich określiło dostępność lokali wyborczych jako ogólną zasadę, którą należy uwzględniać przy wyznaczaniu miejsc, w których lokale zostaną stworzone.

6.2.4 Jedynie niektóre państwa członkowskie realistycznie przyznały, że nie są w stanie w krótkim czasie w pełni dostosować wszystkich lokali wyborczych. Zarazem dostrzegły one, że trzeba precyzyjnie uregulować obowiązek zapewnienia dostępności przynajmniej części lokali, wprowadzając wskaźniki ilościowe:

- w **Polsce** co najmniej 50 % lokali wyborczych musi być dostępnych dla osób z niepełnosprawnościami;
- w **Austrii** w każdej gminie oraz w każdej dzielnicy Wiednia należy zapewnić dostępność przynajmniej jednego lokalu wyborczego;
- na **Węgrzech** i w **Irlandii** na każdym osiedlu musi być przynajmniej jeden lokal wyborczy dostępny dla osób z niepełnosprawnościami;
- na **Litwie** 26 listopada 2018 r. Centralna Komisja Wyborcza, Litewskie Forum Osób z Niepełnosprawnościami i Litewskie Stowarzyszenie Gmin podpisały porozumienie gwarantujące, że co najmniej 50 % lokali wyborczych będzie w pełni dostosowanych pod kątem osób z niepełnosprawnościami.

6.2.5 Lokale wyborcze najczęściej znajdują się w budynkach użyteczności publicznej, np. w szkołach, placówkach opieki zdrowotnej, urzędach administracji lokalnej, które są udostępniane nieodpłatnie do przeprowadzenia wyborów. Niestety wiele z nich to stare obiekty, nieprzystosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Interesujące rozwiązanie znaleziono na **Litwie**²⁴. Jeżeli nie jest możliwe dostosowanie i wyposażenie istniejącego lokalu wyborczego pod kątem potrzeb osób z niepełnosprawnościami, należy wynająć inne pomieszczenie spełniające wymogi dostępności, a koszty pokryć z budżetu państwa.

- 6.2.6 Często zdarza się, że wyborcy z niepełnosprawnościami chcą udać się do lokalu wyborczego w towarzystwie wybranej osoby, która może pomóc im przynajmniej w niektórych czynnościach związanych z głosowaniem, czyli w odebraniu karty do głosowania, zaznaczeniu lub wpisaniu na niej wybranej opcji, wrzuceniu karty do urny wyborczej. W większości państw członkowskich taka asysta jest dopuszczalna i przepisy w tym zakresie są bardzo elastyczne. Wskazanie asystenta przez wyborcę jest zwykle wiążące i nie może być przez nikogo podważone. Najczęstszym ograniczeniem jest niemożność podjęcia się funkcji asystenta przez członka komisji wyborczej, aczkolwiek np. w **Szwecji**, **Luksemburgu**, **Danii** i w **Niemczech** wyborca może wyznaczyć na asystenta także członka takiej komisji, w **Finlandii** zarówno członka komisji jak i tzw. asystenta wyborczego, obecnego w każdym lokalu, a na **Węgrzech** wyborca może skorzystać z pomocy albo dowolnie wybranej osoby, albo działających wspólnie dwóch członków komisji.
- 6.2.7 Wiele państw nie wprowadziło limitu wiekowego, a więc pomocy może udzielać także osoba, która jeszcze nie ma prawa głosowania (np. dziecko lub wnuk wyborcy). Tak jest choćby we **Francji**, **Belgii**, **Polsce**, **Niemczech**, **Szwecji**, **Austrii** i na **Litwie**. Wiele państw wymaga jednak, aby asystentem była osoba mająca prawo głosowania (a więc spełniająca limit wieku), a nawet prawo głosowania w tym konkretnym lokalu. Stanowi to utrudnienie dla wyborcy i niekiedy może uniemożliwić oddanie głosu. Sporadycznie wymaga się także, by komisja wyborcza oceniła, czy wskazany przez wyborcę z niepełnosprawnościami asystent będzie zdolny do pomocy albo czy konkretny wyborca rzeczywiście potrzebuje pomocy asystenta. W jednym państwie członkowskim wyborca musi najpierw złożyć przysięgę, że naprawdę jest niewidomy i potrzebuje asystenta. Przepisy określają formułę tej przysięgi, a także zestaw szczegółowych pytań do wybranego asystenta. Całą procedurę trzeba przeprowadzić najpóźniej do dwóch godzin przed zamknięciem lokalu wyborczego, bo w przeciwnym wypadku głosowanie z pomocą asystenta może zostać odrzucone. Te wymogi, jak i przepisy o rodzaju niepełnosprawności uprawniającym do pomocy asystenta (np. tylko osoba niewidoma), czy też żądanie od wyborcy (najczęściej z widoczną niepełnosprawnością) przedstawienia zaświadczenia lekarskiego, że nie jest w stanie samodzielnie głosować i potrzebuje asysty, należy uznać za nieuzasadnione. To samo dotyczy obowiązku wcześniejszego zarejestrowania asystenta, który będzie towarzyszył osobie z niepełnosprawnościami.
- 6.2.8 Wątpliwości budzi występujący w dwóch krajach przepis, który do wykonywania zadań asystenta uprawnia wyłącznie członków komisji wyborczej. Stoi to w sprzeczności z zasadą tajności wyborów i szczególnie w małych społecznościach, gdzie wszyscy się znają, może zniechęcać do udziału w wyborach.
- 6.2.9 W zdecydowanej większości państw członkowskich istnieje obowiązek korzystania z wydzielonego miejsca, np. kabiny, aby swobodnie dokonać wyboru na karcie do głosowania. Najczęściej jednak przepis ten nie jest restrykcyjnie przestrzegany. Podobnie elastycznie podchodzi się do wymogu korzystania z kabiny wyborczej na raz tylko przez jedną osobę, co najwyżej wraz z asystentem.
- 6.2.10 Na **Słowacji**, jeśli lokal wyborczy nie jest dostępny dla osoby z niepełnosprawnościami, wynosi się kartę do głosowania i urnę poza lokal, aby umożliwić tej osobie głosowanie. W **Belgii** wyborca może skorzystać ze specjalnie dostosowanej do potrzeb osób

z niepełnosprawnościami kabiny wyborczej usytuowanej w dostępnym miejscu, nawet jeśli znajduje się ono poza pomieszczeniem lokalu wyborczego. W **Chorwacji** członkowie komisji wyborczej wynoszą na zewnątrz kartę do głosowania do wyborcy, który nie jest w stanie wejść do lokalu wyborczego. Następnie wyborca zaznacza swój wybór, składa kartę i wkłada ją do koperty. Potem kartę w kopercie oddaje członkom komisji, którzy wnoszą ją do lokalu, wyciągają z koperty i wrzucają do urny wyborczej.

6.2.11 Kwestia organizacji lokali wyborczych w poszczególnych państwach członkowskich, w tym kabin do głosowania, budzi wiele zastrzeżeń. W żadnym państwie członkowskim nie wdrożono kompleksowych rozwiązań ujednolicających wyposażenie i funkcjonowanie lokali wyborczych, tak aby można było je uznać za przyjazne dla wszystkich wyborców. Niemniej np. w **Polsce** istnieją bardzo szczegółowe przepisy określające standardy, jakie muszą spełniać te lokale wyborcze, które są oficjalnie uznane za dostępne dla osób z niepełnosprawnościami. Z kolei w **Belgii** przed każdymi wyborami opracowuje się szczegółową instrukcję dla władz lokalnych dotyczącą przygotowania lokali wyborczych. Instrukcje te są publikowane w internecie, a zatem i wyborcy bez przeszkód mogą się z nimi zapoznać. Określają one m.in. rozmiar czcionek na ogłoszeniach, minimalną szerokość korytarzy, nachylenie ramp i podjazdów, przygotowanie parkingu przed lokalem wyborczym, rozmiary urny wyborczej²⁵.

6.2.12 Bardzo częstym błędem jest brak koncepcji jednego ciągu komunikacyjnego, a więc nieprzemysłane usytuowanie w lokalu wyborczym kolejnych etapów głosowania (miejsca rejestracji wyborców i odbioru kart do głosowania, kabin wyborczych i urny do głosowania). To powoduje, że wyborcy nieraz muszą się mijać w małych pomieszczeniach, co jest uciążliwe nie tylko dla osób z niepełnosprawnościami.

6.2.13 Do najczęstszych utrudnień należą: zbyt małe kabiny wyborcze, duże komplikacje przy korzystaniu z nich przez osoby poruszające się na wózkach (np. często trzeba odsuwać krzesło, aby ustawić wózek przy stoliku), brak możliwości wyboru sposobu wypełnienia karty do głosowania (na siedząco lub na stojąco), zbyt małe stoliki do wypełnienia karty (zwykle jedynym miejscem, gdzie wyborca może np. odłożyć swoją torebkę, jest podłoga), usytuowanie otworu w urnie w sposób, który uniemożliwia niektórym wyborcom z niepełnosprawnościami samodzielne wrzucenie karty.

6.2.14 W większości państw przepisy są elastyczne, jeśli chodzi o wrzucanie karty do głosowania do urny. Kartę do głosowania może wrzucić do urny nie tylko wyborca, ale także inna wyznaczona przez niego osoba. Często robią to dzieci, gdy lokale wyborcze odwiedzają całe rodziny. Przykładowo w **Republice Czeskiej**, **Niemczech** lub **Grecji** może pomóc także członek komisji, nawet jeśli nie jest asystentem, a w **Portugalii** kartę zawsze oddaje się przedstawicielowi komisji wyborczej, który wrzuca ją do urny. Wątpliwości budzi natomiast zasada tzw. ostatniego kontaktu, czyli praktyka występująca w dwóch państwach, która nakazuje wyborcy – także temu z niepełnosprawnością – być ostatnią osobą, która dotyka karty do głosowania przed wrzuceniem jej do urny.

6.2.15 Dostęp do informacji w lokalu wyborczym jest istotnym aspektem udziału w wyborach. Prawo krajowe precyzyjnie reguluje zakres informacji dostępnych w lokalu wyborczym i ogranicza go do dwóch kwestii – podstawowych, oficjalnych informacji o wszystkich kandydatach oraz instrukcji o sposobie głosowania. Wobec osób z niepełnosprawnościami najczęściej stosuje się ustne wyjaśnienia udzielane przez członków komisji wyborczej, co pozwala na szybkie rozwianie wątpliwości i dostosowanie formy przekazu do potrzeb konkretnego wyborcy. Trudności mogą pojawić się w sytuacji, gdy osobą potrzebującą wyjaśnień jest wyborca niesłyszący, który posługuje się językiem migowym, ponieważ tylko w kilku państwach członkowskich można skorzystać z pomocy tłumacza języka migowego dostępnego online.

6.2.16 Bardzo często w lokalach wyborczych wywieszane są oficjalne obwieszczenia wydawane przez krajowy organ przeprowadzający wybory. Często popełnianym błędem jest zawieszenie tych obwieszczeń na niewłaściwej wysokości, a więc w sposób uniemożliwiający odczytanie np. przez osoby poruszające się na wózkach. Choć np. w **Polsce** przepisy bardzo wyraźnie regulują tę kwestię, dzięki czemu informacje mogą być odczytane przez wszystkich.

6.2.17 Niektóre kraje wprowadzają także dodatkowe rozwiązania adresowane do osób z konkretnymi rodzajami niepełnosprawności, dostępne w lokalach wyborczych:

- W **Hiszpanii** drukuje się i wysyła do każdego lokalu wyborczego ulotki informacyjne napisane przystępnym językiem. Ulotki te przed każdymi wyborami przygotowuje Ministerstwo Spraw Wewnętrznych we współpracy z najważniejszymi hiszpańskimi organizacjami osób z niepełnosprawnościami.
- Na **Litwie** Centralna Komisja Wyborcza wydaje ulotki z informacjami na piśmie o sposobie głosowania. Oprócz tego w lokalach wyborczych dostępne są informacje w alfabecie Braille’a.
- Na **Malcie** prawo stanowi, że wszystkie lokale wyborcze mają być wyposażone w odtwarzacze audio i szablony w alfabecie Braille’a z wykazem kandydatów i partii, które są na karcie do głosowania.
- W **Portugalii** i w **Irlandii** w każdym lokalu wyborczym rozwiesza się kopię karty do głosowania w dużym powiększeniu.
- W niektórych państwach członkowskich, np. w **Szwecji**, **Belgii** i **Niderlandach**, wyborcy mogą skorzystać ze szkła powiększającego udostępnianego w każdym lokalu wyborczym.

6.2.18 Uwagi

- a) Pomimo istniejących przepisów zdecydowana większość lokali wyborczych w UE nie jest w pełni albo nie jest w ogóle dostosowana do potrzeb osób z różnego rodzaju niepełnosprawnościami i nie da się tego szybko poprawić. Dlatego na razie najlepiej temu zaradzić poprzez umożliwienie wyborcy z niepełnosprawnościami zmiany lokalu wyborczego, jeśli lokal ten jest wyznaczany w związku z miejscem zamieszkania. Administracyjna procedura prowadząca do tej zmiany powinna być prosta i szybka.

- b) Każdy wyborca z niepełnosprawnościami powinien mieć możliwość swobodnego wskazania osoby, która będzie mu pomagała podczas wyborów w lokalu wyborczym. Występujące w wielu państwach dodatkowe warunki stawiane wobec takich asystentów nie wydają się być uzasadnione.
- c) Wiele krajów wprowadziło interesujące, praktyczne rozwiązania zapewniające wyborcom z różnego rodzaju niepełnosprawnościami dobry dostęp do informacji w lokalach wyborczych. Najważniejsze z nich, a zarazem możliwe do szybkiego wprowadzenia to: wywieszanie oficjalnych ogłoszeń i kopii kart wyborczych w odpowiednich rozmiarach i na wysokości umożliwiającej łatwe odczytanie, udostępnianie osobom niewidomym informacji w alfabecie Braille'a, możliwość skorzystania online z pomocy tłumacza języka migowego.
- d) Niezwykle ważne jest opracowanie bardzo szczegółowych zasad (w postaci norm prawnych lub instrukcji dla władz lokalnych i komisji wyborczych) określających wyposażenie i organizację pracy komisji wyborczych. Zasady te powinny precyzować m.in. strukturę bezkonfliktowych ciągów komunikacyjnych, rozmiary, usytuowanie i wyposażenie kabin wyborczych, dostępność urny wyborczej, a także aspekt parkingu i dojścia do lokalu wyborczego.

6.3 Karta do głosowania

6.3.1 Sposób oddawania głosu podczas wyborów do PE jest w UE bardzo zróżnicowany. Często to jeden z czynników decydujących o rzeczywistej możliwości samodzielnego głosowania przez osoby z niepełnosprawnościami. Bywa, że układ karty do głosowania i wymagany sposób głosowania jest barierą nie do pokonania i oddanie głosu wymaga pomocy innej osoby, której trzeba ujawnić sposób głosowania.

6.3.2 Jeżeli system wyborczy przewiduje, że wyborca ma obowiązkowo wykonać jakąś czynność, a ponadto może jeszcze dodatkowo wykonać inną (np. musi wskazać partię polityczną, a ponadto może, ale nie musi wskazać swojego preferowanego kandydata) – to należy też zapewnić wyborcy z niepełnosprawnościami możliwość skorzystania ze wszystkich uprawnień.

6.3.3 Czynności, które wyborcy z państw członkowskich muszą wykonać, aby zagłosować, można podzielić na trzy kategorie:

- zaznaczenie czegoś na karcie w wyznaczonym miejscu (znak „x”, „+”, „v”, zamazanie kwadracika, obwiedzenie numeru kółkiem);
- wybranie jednej karty z pakietu kart zawierających nazwy partii politycznych;
- wpisanie czegoś na karcie (numeru, nazwy lub nazwiska).

6.3.4 Biorąc pod uwagę te rodzaje działań wyborców, państwa członkowskie można podzielić następująco:

- kraje, w których głosowanie polega na postawieniu znaku, np. „x”, „+”), zakreśleniu kółkiem lub wypełnieniu określonej rubryki w jednym miejscu lub w kilku miejscach na karcie wyborczej, aby wskazać albo partię, albo danego kandydata, albo kilku kandydatów

z listy partii: **Austria, Belgia, Bulgaria, Chorwacja, Cypr, Dania, Niemcy, Węgry, Luksemburg, Niderlandy, Polska, Portugalia, Rumunia i Słowenia;**

- kraje, w których wyborca najpierw wybiera kartę danej partii z otrzymanego pakietu kart, a potem zaznacza na niej jednego bądź kilku kandydatów, stawiając znak, np. „x” lub „+”, albo wypełniając określoną rubrykę: **Republika Czeska, Grecja, Łotwa i Słowacja;**
- kraje, w których wybór polega na postawieniu znaku przy nazwie partii politycznej, ale wyborca musi albo może wpisywać także numer lub nazwisko konkretnego kandydata lub kandydatów: **Włochy i Litwa;**
- kraje, w których głosowanie polega na wpisaniu wybranej opcji na karcie do głosowania – nazwy partii, numeru lub nazwiska określonego kandydata: **Finlandia i Estonia;**
- kraje, w których wyborca niczego nie zaznacza ani nie wpisuje na karcie do głosowania, tylko z otrzymanego pakietu kart wybiera jedną kartę z nazwą partii i wrzuca ją do urny wyborczej: **Francja i Hiszpania;**
- kraje, w których numery wskazujące preferencje wyborcy wpisuje się w pola tuż obok nazwisk kandydatów: **Malta i Irlandia;**
- **Szwecja** jest krajem z bardzo złożonym systemem kart do głosowania: wyborca wybiera najpierw spośród trzech kart w różnym kolorze, a następnie, w zależności od wybranej karty, może jeszcze – choć nie zawsze – zaznaczyć wybrane pole bądź wpisać nazwę partii albo nazwisko kandydata.

6.3.5 Dla wyborców, którzy otrzymują karty do głosowania z wydrukowanymi nazwiskami kandydatów i nazwami partii politycznych, duże znaczenie ma wielkość czcionki oraz rozmiar karty do głosowania. O wielkości czcionki i często także o rozmiarze karty do głosowania decyduje zazwyczaj organ odpowiedzialny za organizację wyborów. Są jednak także kraje, w których wymiary karty określają przepisy prawa. Występuje tu duże zróżnicowanie pomiędzy państwami UE – od formatu A4 do formatów większych nawet niż A2. Bardzo interesujące są normy w **Belgii**, dotyczące wyłącznie długości karty, która zależnie od regionu wynosi 36 lub 72 cm, a z kolei **Cypr** określił rozmiar karty na maksymalnie 16 x 70 cm. W **Bulgarii** w przypadku dużej listy kandydatów przygotowuje się specjalną książeczkę.

6.3.6 Najbardziej popularną, a zarazem najprostszą formą głosowania do PE jest postawienie znaku „x” lub zbliżonego w kratce obok nazwiska kandydata lub nazwy partii politycznej. Takie rozwiązanie stosuje się w 12 państwach, w dwóch innych krajach kratka ta powinna zostać zamalowana, a w jeszcze dwóch innych znak „x” stawia się obok nazwy lub nazwiska, nie ma jednak specjalnie wyznaczonego na to miejsca.

6.3.7 Inne formy zaznaczenia wyboru to zakreślenie kółka wokół numeru porządkowego kandydata (**Słowacja, Słowenia**) lub postawienie pieczętki za pomocą stempla otrzymanego od komisji wyborczej przy nazwisku kandydata (**Rumunia**). W **Luksemburgu** narysowanie kółka albo postawienie znaku „x” (lub zbliżonego) w górnej części karty jest traktowane jako poparcie całej listy, chociaż wyborca ma też prawo podzielić sześć przysługujących mu głosów pomiędzy preferowanych kandydatów, z tym że jeden kandydat może otrzymać maksymalnie dwa głosy (oznaczane jako dwa znaki „x” przy nazwisku).

- 6.3.8 Przepisy większości państw członkowskich zasadniczo bardzo elastycznie podchodzą do jakości znaków stawianych na karcie wyborczej, choć np. w **Polsce** dwie linie znaku „x” muszą skrzyżować się wewnątrz wyznaczonej kratki, by głos został uznany za ważny. W wielu krajach uznaje się jednak, że jeśli intencje osoby głosującej nie budzą wątpliwości, to nie należy tworzyć bardzo sformalizowanych przepisów, zgodnie z którymi np. z powodu niedokładnego przecięcia się linii albo niedomknięcia koła uznawano by taki głos za nieważny. Przykładowo w **Portugali** głos uznaje się wtedy, gdy jednoznacznie wskazuje on na wolę wyborcy, nawet jeśli postawiony przez niego znak nie jest idealny lub wychodzi poza linie kratki.
- 6.3.9 Kwestia ważności głosu jest związana z dostępnością rozwiązań technicznych umożliwiających osobom z niepełnosprawnościami, w szczególności osobom niewidomym i słabowidzącym oraz osobom o ograniczonej sprawności manualnej, oddanie głosu samodzielnie i z pewnością, że ich głosy będą uznawane i liczone. W siedmiu państwach członkowskich wyborca może otrzymać specjalną nakładkę na kartę wyborczą, która dokładnie wyznacza miejsce, w którym należy postawić odpowiedni znak²⁶. Jednak w niektórych z nich brakuje znaków alfabetu Braille’a, co niezwykle utrudnia osobom niewidomym samodzielne głosowanie. W pozostałych krajach brakuje takich rozwiązań dla osób niewidomych, słabowidzących oraz mających trudności z precyzyjnym pisaniem, przez co muszą one korzystać z pomocy bliskich przy oddawaniu głosu.
- 6.3.10 Jedynie w dwóch państwach członkowskich – w **Hiszpanii** i **Szwecji** – spośród siedmiu, w których wybór karty z nazwą partii politycznej lub komitetu wyborczego z pakietu kart wszystkich partii stanowi pierwszy lub jedyny etap procedury głosowania, wdrożono rozwiązania pozwalające osobie niewidomej na samodzielne znalezienie odpowiedniej karty. Tam karty włożone są w koperty oznaczone alfabetem Braille’a, co ułatwia wybór.
- 6.3.11 W siedmiu państwach członkowskich wyborcy wpisują na karcie do głosowania numer rejestracyjny lub nazwisko wybranego kandydata lub nazwę partii, na którą głosują. Takie rozwiązanie stanowi poważne utrudnienie dla wielu osób, zwiększa ryzyko uznania głosu za nieważny w przypadku nieczytelnego pisma (często spowodowanego niepełnosprawnością) lub nieuwzględnienia wyrażonej przez wyborcę preferencji dla konkretnych kandydatów i zaliczenia ich głosów jedynie konkretnym partiom politycznym. W jednym państwie członkowskim napisanie na karcie jakiegokolwiek znaku lub słowa, innego niż numer rejestracyjny kandydata, powoduje, że karta do głosowania jest uznawana za nieważną. Spośród tych państw jedynie na **Malcie** udzielana jest pomoc osobom słabowidzącym. Na życzenie udostępnia się nakładkę w alfabecie Braille’a i nagranie. Nie trzeba się o to zwracać z wyprzedzeniem. Jeśli mimo to dana osoba wciąż nie jest w stanie zagłosować, wówczas asystenci wyborczy udzielają pomocy w zależności od potrzeby. Na czas takiej pomocy przestrzeń kabiny do głosowania jest zamknięta dla osób postronnych.
- 6.3.12 W niektórych państwach członkowskich głosowanie nie polega na wykonaniu jednej prostej czynności, lecz jest – niekiedy trudnym do zrozumienia – ciągiem różnych opcji. Na **Litwie** można wybrać od zera do pięciu preferowanych kandydatów. Na **Słowacji** można wybrać maksymalnie dwóch kandydatów. W **Luksemburgu** wyborca ma określoną liczbą głosów,

26

W Irlandii takie nakładki też są dostępne, ale wyłącznie podczas referendów i wyborów prezydenckich.

które może rozdysponować pomiędzy kandydatów, dając im nawet dwa głosy. Na **Malcie** wyborca ustala hierarchię wśród maksymalnie pięciu preferowanych kandydatów. W **Szwecji** głosujący musi najpierw wybrać jedną z trzech kart do głosowania, a następnie w zależności od wybranej karty zdecydować pomiędzy różnymi opcjami. W szczególnych sytuacjach możliwe jest nie tylko wybranie preferowanego kandydata z listy, ale również wpisanie nazwiska osoby, która nie figuruje w wykazie. Władze w tych krajach udostępniają instrukcje dotyczące głosowania, w których wyjaśnia się skutki poszczególnych możliwych wariantów. W **Szwecji**, która ma najbardziej skomplikowany system, dostępne są plakaty pokazujące krok po kroku, na ilustracjach, na czym polegają poszczególne etapy głosowania.

6.3.13 Uwagi

- a) Dla wyborców z niepełnosprawnościami techniczny aspekt głosowania jest równie ważny jak dostęp do informacji czy dostęp do lokalu wyborczego. Najdogodniejszym rozwiązaniem jest wybór poprzez zaznaczenie znaku „x” lub podobnego w odpowiednio dużej kratce. Dla osób niewidomych, słabowidzących oraz mających trudności w precyzyjnym posługiwaniu się długopisem bardzo dobrym rozwiązaniem są specjalne nakładki na karty wyborcze, oznakowane zarówno alfabetem Braille'a, jak i łatwym do odczytania tekstem (np. same numery porządkowe kandydatów). Natomiast głosowanie poprzez zakreślenie kółkiem, np. numeru porządkowego kandydata, jest sporą przeszkodą dla wyborców o ograniczonej sprawności rąk.
- b) Jeśli wyborca dokonuje wyboru karty zawierającej nazwę partii politycznej z pakietu otrzymanych kart, trzeba zapewnić odpowiednio dużą czcionkę na kartach poszczególnych partii oraz wydrukować wszystkie karty także w alfabecie Braille'a albo udostępnić je w kopertach oznakowanych Braille'em, aby osoby niewidome mogły wybrać właściwą kartę.
- c) Wybór poprzez wpisanie na karcie numeru lub nazwiska kandydata albo nazwy partii jest uciążliwy i stwarza ryzyko uznania głosu za nieważny. Dlatego niezależnie od tradycji wyborczej danego kraju warto rozważyć zmianę tej zasady.
- d) Z myślą o osobach z niepełnosprawnościami intelektualnymi należy odpowiednio dostosować informację o procedurach wyborczych. Najlepiej sprawdza się tekst z prostymi zdaniami lub instrukcja graficzna. Jest to ważne zwłaszcza w państwach o złożonym procesie wyborczym, który zakłada, że wyborca podejmuje szereg decyzji i związanych z nimi czynności. Trzeba wyjaśnić takim wyborcom nie tylko kolejne kroki postępowania, ale i ich konsekwencje.

6.4 Wczesne głosowanie – przed oficjalnym dniem wyborów w wyznaczonych lokalach wyborczych

- 6.4.1 Dziesięć państw członkowskich zapewnia przynajmniej niektórym grupom wyborców możliwość głosowania z wyprzedzeniem przez osobiste stawienie się w wyznaczonym lokalu – zazwyczaj w siedzibie władz lokalnych. Lokale te umieszcza się w obiektach dostosowanych do potrzeb osób z ograniczonymi możliwościami samodzielnego poruszania się.

6.4.2 W ośmiu spośród tych 10 krajów prawo do wcześniejszego głosowania przysługuje wszystkim obywatelom, zaś w pozostałych dwóch tylko określone grupy obywateli są uprawnione do tego rodzaju głosowania. Przy czym niepełnosprawność nie jest kryterium kwalifikującym do wczesnego głosowania, za to faktyczny lub planowany pobyt w szpitalu w dniu wyborów – już tak.

6.4.3 W zdecydowanej większości państw procedura wczesnego głosowania nie wymaga od wyborcy żadnych czynności administracyjnych. Choć w niektórych krajach trzeba z wyprzedzeniem zgłosić zamiar wczesnego głosowania. Wystarczy przyjść do lokalu wyborczego w godzinach jego otwarcia. W **Finlandii** wczesne głosowanie przeprowadza się m.in. w lokalach utworzonych w szpitalach i placówkach długoterminowej opieki.

6.4.4 Uwagi

a) Wczesne głosowanie może być skutecznym rozwiązaniem pomagającym osobom z niepełnosprawnościami uczestniczyć w wyborach. Ponieważ odbywa się ono co najmniej przez kilka dni, władzom lokalnym łatwiej jest zorganizować transport zainteresowanych osób do takich lokali.

b) W placówkach długoterminowej opieki łatwiej takie głosowanie zorganizować w dzień roboczy, ponieważ wtedy zwykle obsada pracowników jest większa niż w niedzielę, tradycyjny dzień wyborów w większości państw.

6.5 Głosowanie korespondencyjne

6.5.1 W niektórych państwach członkowskich wyborcy mieszkający w państwie głosowania mogą wcześniej (przed dniem wyborów) uzyskać kartę do głosowania, osobiście ją wypełnić, a następnie przesłać pocztą lub kurierem albo przekazać komisji wyborczej za pośrednictwem innej osoby (innej niż członek tej komisji). W niniejszym raporcie wszystkie te rozwiązania uznaje się za głosowanie korespondencyjne.

6.5.2 W **Hiszpanii, Luksemburgu i Niemczech** wszyscy obywatele mogą głosować korespondencyjnie. W **Austrii, Irlandii, Polsce, Słowenii i Szwecji** ta forma głosowania jest dozwolona dla ściśle określonych grup osób, które nie mogą przybyć do lokalu wyborczego w dniu wyborów, w tym dla osób z niepełnosprawnościami.

6.5.3 W **Danii** istnieje system mieszany, zawierający w sobie elementy głosowania korespondencyjnego. Powszechna jest możliwość wcześniejszego głosowania – od trzech tygodni do dwóch dni – w wyznaczonych lokalach wyborczych. W przypadku osób, które nie są w stanie udać się do lokalu wyborczego, wczesne głosowanie ma też formę głosowania korespondencyjnego. W placówkach takich jak szpitale i domy opieki kierownictwo zbiera w tym okresie odpowiednio zabezpieczone karty do głosowania od osób przebywających w tych placówkach i przekazuje je do komisji wyborczej. Odbiorem wypełnionych kart do głosowania od osób z niepełnosprawnościami w domach zajmują się specjaliści wyborczy.

6.5.4 W państwach, w których wyborca musi zgłosić chęć głosowania korespondencyjnego, aby otrzymać kartę do głosowania, stosuje się przyjazne procedury – zawsze jest to formularz dostarczany do urzędu (niekoniecznie osobiście przez wyborcę), niektóre państwa akceptują także wniosek przesłany mailem, formularz wypełniony online, a nawet zgłoszenie telefoniczne. Karty do głosowania są najczęściej przesyłane bezpłatnie na adres domowy, w **Irlandii** i **Hiszpanii** mogą być odbierane w wyznaczonych urzędach. W **Hiszpanii** osoba z niepełnosprawnością, która nie może udać się do urzędu pocztowego, by złożyć wniosek o głosowanie korespondencyjne lub by odebrać kartę do głosowania, może zwrócić się do notariusza, który bezpłatnie wyda pełnomocnictwo, tak aby osoba wskazana przez tego wyborcę mogła dopełnić formalności dla głosowania korespondencyjnego. W **Niemczech** wyborcy z niepełnosprawnością mogą zwrócić się do organów publicznych o pomoc w uzyskaniu dokumentów niezbędnych do oddania głosu drogą pocztową.

6.5.5 Przesyłka wypełnionych przez wyborców kart do głosowania odbywa się bezpłatnie (pocztą bądź kurierem). W **Szwecji** koperta z wypełnioną kartą do głosowania jest odbierana od wyborcy przez specjalnego pełnomocnika (może nim być np. listonosz) i dostarczana do komisji wyborczej – karta ta jest wkładana do koperty przez wyborcę (lub w razie potrzeby przez osobę asystującą) w obecności tego pełnomocnika oraz świadka. W **Polsce**, **Austrii** i **Szwecji** wyborca, który zgłosił chęć głosowania korespondencyjnego i otrzymał kartę do głosowania, może zmienić zdanie i – zamiast odsyłać kartę – może zanieść ją osobiście do urny wyborczej w dniu wyborów w swoim lokalu wyborczym.

6.5.6 W **Niemczech** i **Polsce** niewidomi wyborcy mogą otrzymać specjalne nakładki na karty do głosowania (takie same jak te udostępniane w lokalach wyborczych), pozwalające im na całkowicie samodzielne głosowanie.

6.5.7 Uwagi

- a) Głosowanie korespondencyjne znacznie ułatwia osobom z niepełnosprawnościami udział w wyborach.
- b) Skuteczność i popularność tego rozwiązania zależy jednak od prostoty procedur i braku opłat: zgłaszania chęci udziału, sposobu odbioru karty do głosowania i jej wysłania po wypełnieniu.
- c) Wyborcom należy przysyłać nie tylko kartę do głosowania, ale też informacje w formie dostosowanej do rodzaju niepełnosprawności konkretnego wyborcy, a w razie potrzeby także nakładki dla osób niewidomych i słabowidzących.

6.6 Głosowania do przenośnej urny wyborczej

6.6.1 Ten rodzaj głosowania jest – w różnym stopniu – stosowany w 17 państwach członkowskich. W 12 spośród nich możliwe jest głosowanie do urny dostarczanej do aktualnego miejsca pobytu wyborcy (np. miejsca zamieszkania, łóżka szpitalnego, instytucji opieki długoterminowej) lub do urny wynoszonej przed lokal wyborczy, np. kiedy wejście do lokalu wyborczego byłoby zbyt dużym utrudnieniem dla wyborcy. Z perspektywy wyborcy podobne rozwiązanie przyjęto

w pięciu innych krajach. Nie oddaje się tam głosu do urny – ponieważ karta do głosowania *de facto* nie jest wrzucana do urny – lecz odpowiednio zabezpieczona karta do głosowania jest bezpośrednio od wyborcy odbierana w kopercie (stanowiącej swego rodzaju urnę) przez członków komisji wyborczej.

- 6.6.2 Z możliwości tego typu głosowania mogą skorzystać osoby, które nie mogą dotrzeć do lokalu wyborczego z powodu swej niepełnosprawności lub stanu zdrowia. W wielu krajach wystarczającym kryterium jest przebywanie w dniu wyborów w szpitalu lub instytucji długoterminowej opieki, a na **Litwie** także ukończenie 70 lat. W niektórych krajach przepisy precyzyjnie określają wymogi formalne, a w innych bardziej elastycznie ocenia się każdą sytuację i uwzględnia także czasowy brak mobilności (np. przebywający w domu pacjent po operacji).
- 6.6.3 Procedura zgłaszania zamiaru głosowania do przenośnej urny jest w państwach UE bardzo elastyczna, poza wypełnieniem formalnego zgłoszenia często dopuszcza się korespondencję mailową oraz zgłoszenia telefoniczne. Jedynie w jednym państwie wymagane jest przedstawienie zaświadczenia lekarskiego, potwierdzającego brak możliwości dotarcia do lokalu wyborczego.
- 6.6.4 Najbardziej elastyczne rozwiązanie – dostarczenie urny wyborczej do miejsca zamieszkania wyborcy – stosuje się w 12 państwach. Najczęstszym ograniczeniem jest tu wymóg, by miejsce zamieszkania wyborcy znajdowało się na terenie gminy właściwej dla lokalu wyborczego, do którego ten wyborca jest przypisany. W trzech państwach użycie przenośnej urny wyborczej jest ograniczone tylko do pacjentów szpitali i osób przebywających w instytucjach opieki, którzy leżą w łóżkach i nie mogą się samodzielnie poruszać. Dwa inne państwa dopuszczają przenoszenie urny w obrębie lokalu wyborczego, jeśli wyborca nie jest w stanie dojść do niej z uwagi na bariery architektoniczne. Możliwe jest nawet wyniesienie urny i karty do głosowania przed lokal wyborczy.
- 6.6.5 **Słowacja, Finlandia, Estonia** umożliwiają także osobie sprawującej stałą opiekę nad niepełnosprawnym wyborcą równoczesne zagłosowanie do tej samej urny wyborczej. Warunkami są: wcześniejsze zgłoszenie, przypisanie do tej samej komisji wyborczej i bliskie pokrewieństwo z wyborcą.
- 6.6.6 Około połowa państw członkowskich przeprowadza głosowanie do mobilnej urny wyborczej w dniu wyborów, pozostałe natomiast w dniach poprzedzających wybory. Wyborcę powiadamia się zwykle, w jakim przedziale czasowym urna zostanie dostarczona do jego domu, jednak tylko w 4 państwach ten przedział jest stosunkowo krótki i nie przekracza 3 godzin.
- 6.6.7 Podczas głosowania do mobilnej urny wyborcy z niepełnosprawnościami mogą korzystać z takich samych ułatwień jak w lokalu wyborczym – z nakładki dla osób niewidomych (jeśli w tym kraju jest dostępna) lub pomocy innej osoby (asystenta).

6.6.8 Uwagi

- a) Przenośna urna wyborcza bardzo skutecznie umożliwi osobom z niepełnosprawnościami udział w głosowaniu. Niemniej ze względu na koszty warto skorelować to rozwiązanie z głosowaniem korespondencyjnym, gdyż te dwie formy mogą się wzajemnie uzupełniać.
- b) Jako rozwiązanie tymczasowe do momentu poprawy dostępności lokali wyborczych należy rozważyć możliwość wyniesienia wyborcy karty do głosowania i małej dodatkowej urny wyborczej przed lokal wyborczy i przeprowadzenie tam głosowania.
- c) Dla osób chorych lub osób z poważnymi niepełnosprawnościami wielogodzinne czekanie na przyjazd komisji z urną wyborczą może być bardzo uciążliwe – przedział czasowy, w którym ma być dostarczona urna, powinien być krótki.

6.7 Głosowanie przez pełnomocnika

- 6.7.1 Głosowanie przez pełnomocnika dotyczy tylko tych przypadków, gdy wyborca upoważnia inną osobę do oddania głosu za tego wyborcę podczas głosowania w lokalu wyborczym. Jest to procedura powszechnie znana jako przekazanie prawa do głosowania. Pełnomocnik głosuje podczas wyborów w imieniu wyborcy. W chwili głosowania wyborca nie przebywa w towarzystwie swego pełnomocnika.
- 6.7.2 To rozwiązanie jest możliwe w czterech państwach członkowskich – we **Francji** i w **Niderlandach** z głosowania przez pełnomocnika mogą skorzystać wszyscy wyborcy, w **Polsce** jest to ograniczone do osób z niepełnosprawnościami oraz osób powyżej 75 lat, w **Belgii** takie prawo mają dość liczne grupy wyborców, w tym osoby chore i niepełnosprawne po przedstawieniu odpowiedniego zaświadczenia lekarskiego.
- 6.7.3 Wyznaczony pełnomocnik musi mieć prawo głosowania w tym samym lokalu, co wyborca udzielający pełnomocnictwa. Wyjątki od tej zasady wymagają odrębnych procedur administracyjnych.
- 6.7.4 W **Polsce** i we **Francji** pełnomocnictwo musi być udzielone w obecności lokalnego urzędnika, jednak może to się odbyć także w domu wyborcy. W **Belgii** pełnomocnictwo jest udzielane na specjalnym druku i nie wymaga urzędowego potwierdzenia.
- 6.7.5 Nadzwyczajny charakter tej formy głosowania potwierdza także inne ograniczenie występujące we wszystkich tych krajach. W **Belgii** dozwolone jest posiadanie tylko jednego pełnomocnictwa, w **Niderlandach** dwóch, we **Francji** co do zasady jednego, a drugiego tylko w sytuacji, gdy zostało wystawione przez osobę przebywającą za granicą, w **Polsce** – dwóch, o ile co najmniej jedno z nich zostało wystawione przez najbliższego członka rodziny.

6.7.6 Uwagi

- a) Głosowanie przez pełnomocnika można traktować jako rozwiązanie uzupełniające, nie może jednak być pretekstem do zaniechania wysiłków na rzecz umożliwienia wszystkim wyborcom autentycznie bezpośredniego udziału w wyborach.
- b) Należy zwracać szczególną uwagę na sposób udzielenia pełnomocnictwa (wymóg złożenia podpisu). Wyborcy z niepełnosprawnościami trzeba umożliwić udzielenie pełnomocnictwa w miejscu jego zamieszkania.
- c) Ograniczanie liczby pełnomocnictw, którymi może dysponować jedna osoba, jest rozwiązaniem słusznym, zapobiegającym nieprawidłowościom w procesie wyborczym.

6.8 Głosowanie elektroniczne

6.8.1 W **Estonii** wszyscy obywatele mogą głosować elektronicznie. Jest to jeden z elementów kompleksowego systemu komunikowania się obywateli z organami państwa i załatwiania prawie wszystkich spraw urzędowych. Korzystanie z tego systemu jest tak powszechne, że nie ma potrzeby organizowania podstawowych szkoleń w tym zakresie. Dla wielu Estończyków z niepełnosprawnościami głosowanie elektroniczne jest najwygodniejszym rozwiązaniem. Głosowanie takie polega na wskazaniu numeru rejestracyjnego kandydata, podobnie jak w stacjonarnych lokalach wyborczych. Dodatkowym atutem jest większa wygoda przeglądania listy kandydatów na ekranie komputera niż analizowanie papierowych list dostępnych w lokalu wyborczym.

6.8.2 Organizacja głosowania w **Estonii** zabezpiecza wyborców – co jest bardzo istotne w przypadku osób z niepełnosprawnościami, często zależnych od opiekunów – przed próbą wymuszenia określonego sposobu głosowania. Stosowana jest zasada ostatniego głosu: wyborca głosujący elektronicznie może zmienić zdanie i zagłosować ponownie, wówczas system uzna za właściwy ostatni głos. Wyborca może zmienić zdanie, nawet gdy możliwość głosowania elektronicznego już się zakończyła. Wówczas jednak musi udać się osobiście do lokalu wyborczego.

6.8.3 W niektórych regionach **Belgii** głosowanie w lokalach wyborczych odbywa się za pomocą specjalnych urządzeń stacjonarnych z ekranem (podobnych do bankomatu). Z punktu widzenia osób z niepełnosprawnościami nie stanowi to jednak istotnej zmiany na lepsze – problemem może być wysokość, na jakiej jest umieszczony ekran, jego czytelność, a także manualne czynności związane z obsługą urządzenia.

6.8.4 Uwagi

- a) Elektroniczne głosowanie może być kolejną formą głosowania przyjazną dla części osób z niepełnosprawnościami, o ile jest elementem kompleksowej koncepcji komunikacji elektronicznej obywatela i organów państwa. Tworzenie systemu tylko z myślą o wyborach jest nieuzasadnione. Niezależnie od uwarunkowań technicznych, związanych m.in. z bezpieczeństwem, potrzebne byłyby duże nakłady w zakresie informowania

o sposobie głosowania, zwłaszcza że dotarcie z taką informacją do osób z różnymi niepełnosprawnościami wymaga zindywidualizowanego podejścia.

- b) Elektroniczne głosowanie za pomocą urządzeń stacjonarnych w lokalach wyborczych nie stanowi obecnie istotnej poprawy dostępności wyborów dla osób z niepełnosprawnościami. Aby to się zmieniło, konieczne jest wprowadzenie rozwiązań technicznych umożliwiających osobom z różnymi niepełnosprawnościami samodzielne obsługiwanie tych urządzeń, a ich lokalizacja musi zapewniać wyborcom rzeczywistą prywatność i tajność ich decyzji.

6.9 Głosowanie w instytucjach długoterminowej opieki oraz w szpitalach

Osoby przebywające w instytucjach długoterminowej opieki oraz szpitalach często nie mają możliwości korzystania ze swego prawa do udziału w wyborach. Jeżeli wyborcy w danym kraju mogą korzystać, po spełnieniu określonych warunków, z innych form niż głosowanie w lokalu wyborczym (np. za pośrednictwem przenośnych urn lub głosowania korespondencyjnego), to są one oczywiście dostępne także dla osób przebywających w tych ośrodkach. Jednak niektóre państwa wdrożyły specjalne rozwiązania adresowane tylko do takich osób i kompleksowo wspierające ich udział w wyborach. Ci wyborcy nie muszą więc przed wyborami dopełniać specjalnych formalności – w przeciwieństwie do wyborców o podobnym stanie zdrowia, ale mieszkających we własnych domach.

- 6.9.1 W siedmiu państwach organizuje się dla tych osób tzw. zamknięte lokale wyborcze. Takie lokale działają w dniu wyborów, zwykle w tych samych godzinach jak powszechnie lokale wyborcze. W **Polsce** jest dozwolone wcześniejsze zakończenie pracy takiej komisji wyborczej, jeśli zagłosowali wszyscy uprawnieni. We **Włoszech** godziny otwarcia lokalu wyborczego ustala kierownik szpitala albo instytucji opieki i zwykle są one znacznie krótsze niż godziny otwarcia pozostałych lokali wyborczych w kraju.
- 6.9.2 Czynnikiem decydującym o utworzeniu lokalu wyborczego w danej instytucji jest liczba osób w niej przebywających. Są one bardzo zróżnicowane – w **Bułgarii** wystarczy 10 osób, w **Polsce** – 15, na **Malcie** progiem jest 50 mieszkańców w przypadku domów seniora, zaś największe szpitale są wyraźnie wymienione w ordynacji wyborczej. We **Włoszech** taki lokal wyborczy otwiera się w instytucjach, w których przebywa powyżej 200 osób. W **Niemczech** i **Chorwacji** komisje wyborcze tworzy się w większych placówkach, a do mniejszych szpitali i instytucji długoterminowej opieki może przyjechać specjalna mobilna komisja wyborcza lub przedstawiciel normalnej komisji wyborczej.
- 6.9.3 W innych państwach wdrożono specjalne formy głosowania dostępne tylko dla osób przebywających w szpitalach i instytucjach długoterminowej opieki. Na **Litwie** osoby nie mające problemów z poruszaniem się są dowożone i głosują przed dniem wyborów w wyznaczonych urzędach pocztowych. Do osób, które nie są w stanie dotrzeć do takiej placówki, przyjeżdża specjalna komisja z kartami do głosowania i pilnuje, aby zostały one wypełnione samodzielnie lub przez asystenta wybranego przez osobę głosującą i pod nadzorem tej osoby. W **Finlandii** organizuje się głosowanie na podobnych zasadach jak w zamkniętych lokalach wyborczych, ale w okresie poprzedzającym dzień wyborów (od 11 do 5 dni przed wyborami). Podobnie odbywa się to także w **Estonii**. W **Irlandii** wyborcy przebywający

w instytucjach długoterminowej opieki mogą zwrócić się, przedstawiając odpowiednie zaświadczenie lekarskie, o wpisanie ich na listę specjalnych wyborców. Jeżeli procedura ta została wypełniona, wyznaczeni urzędnicy przychodzą do każdego takiego wyborcy z osobną, aby odebrać jego głos.

- 6.9.4 We wszystkich krajach, które organizują wybory w szpitalach lub placówkach długoterminowej opieki, osoby leżące, wymagające całodobowej opieki, mają możliwość głosowania. Większość z nich głosuje w swoim pokoju bądź sali, wrzucając głos do przenośnej urny dostarczonej przez komisję wyborczą. W dwóch krajach takich wyborców przewozi się w łóżkach bądź na wózkach do przygotowanego lokalu wyborczego. W przypadku wyborcy, który nie jest w stanie samodzielnie zaznaczyć swojego wyboru, robi to wskazana przez niego osoba pod jego kontrolą.
- 6.9.5 Pomiędzy osobami przebywającymi w tych placówkach i personelem występują specyficzne relacje, często o dużym poziomie zależności, i stwarza to ryzyko wpływania na decyzję wyborcy. Dlatego w tych instytucjach nie należy wspierać form głosowania na odległość (np. korespondencyjnie lub przez internet), lecz koncentrować się na formach bezpośrednich, pozwalających na sprawdzenie przez niezależną komisję, czy ktoś z personelu nie próbuje wymuszać na wyborcy określonego sposobu głosowania.
- 6.9.6 W wielu krajach osoby przebywające w tych placówkach, jeżeli nie utworzono w nich lokalu wyborczego, mogą skorzystać z innych form głosowania w dniu wyborów albo wcześniej – przede wszystkim poprzez głosowanie do mobilnej urny wyborczej albo korespondencyjnie, albo z dowiezieniem do powszechnego lokalu wyborczego. Bardzo często te alternatywne formy są koordynowane przez kierownictwo danej instytucji. W niektórych krajach mają postać mobilnej komisji wyborczej, która przyjeżdża do szpitala lub instytucji opieki i nie wymaga od osób tam przebywających wcześniejszej deklaracji woli uczestnictwa w głosowaniu.
- 6.9.7 W prawie 1/3 państw członkowskich osoby przebywające w ośrodkach stałej opieki lub na długotrwałym leczeniu w szpitalach nie mają żadnych możliwości uczestnictwa w wyborach. W wielu krajach głosowanie byłoby możliwe – w teorii, jednak praktyczna realizacja tego prawa wymaga dużego wysiłku i wsparcia ze strony rodziny. W pozostałych państwach większość tych osób ma możliwość uczestnictwa w wyborach, ale rozwiązania systemowe tam stosowane mogą być uznane za przyjazne tylko dla części wyborców – najczęściej dla tych, którzy przebywają w dużych placówkach.
- 6.9.8 Uwagi
- a) Zmiany demograficzne i proces starzenia się społeczeństw są czynnikiem, który będzie wpływał na wzrost liczby osób przebywających w instytucjach opieki i szpitalach. Władze państw członkowskich powinny zwrócić szczególną uwagę na zapewnienie tym osobom warunków do realizacji ich prawa do głosowania.
 - b) Doświadczenia wskazują, że optymalnym rozwiązaniem systemowym jest organizowanie zamkniętego lokalu wyborczego, jeżeli w placówce przebywa co najmniej 50–100 osób, a dla osób w mniejszych placówkach – organizowanie głosowania do przenośnej urny

wyborczej dostarczanej przez mobilną komisję wyborczą. Oczywiście osoby leżące w łóżkach zawsze powinny mieć możliwość głosowania do przenośnej urny.

- c) Ze względu na szczególne relacje o dużym stopniu zależności pomiędzy osobami przebywającymi w tych placówkach i personelem należy zminimalizować ryzyko wpływania na decyzję o sposobie głosowania. Dlatego w tych instytucjach należy koncentrować się na bezpośrednich formach głosowania, pozwalających na sprawdzenie przez niezależną komisję, czy ktoś z personelu nie wymusza na wyborcy określonego sposobu głosowania.

6.10 Obowiązek głosowania

6.10.1 W trzech państwach UE udział obywateli w wyborach jest obowiązkowy. W **Belgii i Grecji** prawo nie przewiduje od tej zasady wyjątków. W **Luksemburgu** głosowanie nie jest obowiązkowe dla osób powyżej 75. roku życia.

6.10.2 W **Belgii i Luksemburgu** nieobecność na wyborach usprawiedliwia się listownie, załączając ewentualnie dokumenty potwierdzające. W Grecji ma to charakter rozmowy z urzędnikiem. Nie istnieją żadne szczególne procedury dostosowane do sytuacji osób z niepełnosprawnościami.

6.10.3 Dla osób z niepełnosprawnościami jest to często źródłem dodatkowego stresu – najpierw nie mogą głosować z powodu niedostatecznych rozwiązań, a potem muszą usprawiedliwiać swoją nieobecność na wyborach. Zawsze też istnieje ryzyko, że usprawiedliwienie nie zostanie uznane za wystarczające i konsekwencją mogą być sankcje.

6.10.4 Tylko w **Grecji** zasada ta, pomimo że istnieje w systemie prawnym, faktycznie jest traktowana przez władze bardzo elastycznie, a nieobecność nie wiąże się z sankcjami. W **Belgii** pierwsza nieusprawiedliwiona nieobecność w wyborach skutkować może upomnieniem lub karą finansową w wysokości 40–80 EUR. Kolejne nieusprawiedliwione nieobecności prowadzą do większych kar finansowych (80–200 EUR), a gdy w ciągu 15 lat zgromadzi się cztery nieobecności, wyborca jest skreślany z listy wyborców na okres 10 lat. W **Luksemburgu** pierwsza nieusprawiedliwiona nieobecność wiąże się z karą finansową w wysokości 100–250 EUR, kolejne (w ciągu 5 lat) 500–1000 EUR, a prawo przewiduje także sankcje o charakterze karnym, chociaż ten przepis w praktyce nie jest prawdopodobnie stosowany.

6.10.5 Uwagi

- a) Nałożony na obywateli obowiązek uczestnictwa w wyborach powinien być dla władz danego kraju silnym impulsem do wdrażania rozwiązań umożliwiających każdej osobie z niepełnosprawnościami udział w wyborach.
- b) Nie może dochodzić do sytuacji, w której osoba z niepełnosprawnościami musi przekonywać organ państwowy, iż nie mogła wziąć udziału w głosowaniu, ponieważ to państwo nie dostosowało warunków uczestnictwa w wyborach do jej niepełnosprawności.

6.11 Prawo do głosowania w państwie stałego pobytu innym niż państwo pochodzenia

6.11.1 Wszyscy obywatele państw UE mieszkający w państwie członkowskim innym niż kraj pochodzenia mają prawo głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w kraju swojego zamieszkania. Aby jednak skorzystać z tego prawa, muszą zostać wpisani do spisu wyborców.

6.11.2 W zdecydowanej większości państw członkowskich wpis do spisu wyborców jest automatycznie powiązany z wpisem do rejestru mieszkańców lub podatników. Potencjalny wyborca może zgłosić chęć głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przy okazji wpisywania się do rejestru mieszkańców lub podatników lub w późniejszym terminie. W siedmiu krajach procedura ta jest bardziej skomplikowana. W czterech z tych krajów obywatele UE, którzy chcą głosować, muszą dopełnić odrębnych formalności, wypełniając odpowiedni formularz rejestracyjny. W trzech krajach konieczne jest złożenie podania, które następnie jest rozpatrywane przez władze lokalne.

6.11.3 Dla osób z niepełnosprawnościami istotne znaczenie ma techniczny przebieg procedury wpisywania na listę wyborców. W 12 państwach członkowskich można to uczynić jedynie poprzez dopełnienie formalności osobiście w urzędzie. W pozostałych 15 państwach możliwe są także inne formy, uznawane za wygodniejsze. W 14 państwach istnieje możliwość wysłania wniosku w formie papierowej, a w 10 wniosek taki można złożyć elektronicznie – mailem wraz z załącznikami bądź poprzez wypełnienie formularza online. W przypadku wiadomości mailowej najczęściej wymagany jest autoryzowany podpis elektroniczny, ale np. na **Litwie** wystarczy wysłanie skanu wypełnionego wniosku oraz niezbędnych załączników. W żadnym kraju umożliwiającym wypełnienie formularza online nie dostosowano go jednak pod kątem osób słabowidzących ani nie przewidziano specjalnych rozwiązań dla osób niesłyszących jak np. informacji w języku migowym. W niektórych państwach możliwe są procedury indywidualnie dostosowane do szczególnych potrzeb konkretnych osób z niepełnosprawnościami. Przykładowo na **Malcie** urzędnik może nawet przyjść do domu osoby rejestrującej się, aby mogła wypełnić formularz, a na **Litwie** formularz rejestracyjny może dostarczyć lub przesłać inna osoba.

6.11.4 Tylko w dwóch krajach obywatele innych państw UE umieszczeni w rejestrze wyborców muszą ponownie ubiegać się o wpis do spisu wyborców przed kolejnymi wyborami – co wydaje się być zbędnym obciążeniem administracyjnym. W pozostałych państwach osoby takie są już zawsze umieszczane w spisie wyborców.

6.11.5 Bardzo ważną kwestią jest termin, do kiedy można złożyć wniosek o wpis do spisu wyborców. W większości państw UE termin ten upływa ze znacznym wyprzedzeniem przed wyborami – ponad 4 tygodnie, w niektórych krajach 60 dni, a w jednym nawet 90 dni przed wyborami. Tak więc potencjalny wyborca musi ubiegać się o wpisanie na listę, zanim w mediach pojawią się informacje o zasadach uczestnictwa w wyborach, w tym o rozwiązaniach dla osób z niepełnosprawnościami – pozwalające im ocenić, czy będą mogły samodzielnie brać udział w wyborach. Tylko w dwóch państwach termin ten nie upływa wcześniej niż jeden tydzień przed wyborami – na **Litwie** można wpisywać się do spisu na siedem dni przed wyborami, a w **Polsce** do pięciu dni (a w szczególnych przypadkach nawet później).

6.11.6 Uwagi

- a) Rejestracja wyborców mieszkających w innym kraju UE niż kraj ich pochodzenia powinna być jednorazowa, nie należy wymagać powtarzania procedury podczas kolejnych wyborów.
 - b) Dla wielu osób z niepełnosprawnościami rejestracja osobiście w urzędzie może być niemożliwa albo bardzo uciążliwa. Należy zatem dopuścić i stale rozszerzać inne możliwe formy rejestracji, także te zindywidualizowane w szczególnie uzasadnionych przypadkach.
 - c) W wielu państwach członkowskich formy rejestracji nie uwzględniają wystarczająco potrzeb osób niewidomych i słabowidzących oraz osób niesłyszących. Należy pilnie poprawić tę sytuację.
 - d) Obecnie w krajach UE ostateczny termin na wpisanie się na listę głosujących jest bardzo zróżnicowany – upływa od 90 do 3 dni przed datą wyborów. Trudno te rozbieżności uzasadnić. Zamykanie list wyborców nie powinno odbywać się wcześniej niż maksymalnie dwa tygodnie przed wyborami.
-



Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

Rue Belliard/Belliardstraat 99
1040 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIË

Dział odpowiedzialny za publikację: Dział Wizyt i Publikacji
EESC-2019-26-PL

www.eesc.europa.eu



© Unia Europejska, 2019

Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

W celu wykorzystania lub reprodukcji zdjęć / ilustracji, należy uzyskać pozwolenie bezpośrednio od posiadacza/posiadaczy praw autorskich.



Print
QE-02-19-153-PL-C
ISBN 978-92-830-4421-5
doi:10.2864/274224

Online
QE-02-19-153-PL-N
ISBN 978-92-830-4424-6
doi:10.2864/77329

PL