



RADA FUNDACJI

Halina Bortnowska-Dąbrowska Marek Antoni Nowicki
Jerzy Ciemniowski Teresa Romer
Janusz Grzelak Mirosław Wyrzykowski
Michał Nawrocki

ZARZĄD FUNDACJI

Prezes: Danuta Przywara
Wiceprezes: Maciej Nowicki
Sekretarz: Piotr Kładoczny
Skarbnik: Lenur Kerymov
Członek Zarządu: Dominika Bychawska-Siniarska

Warszawa, 18 grudnia 2017 r.

2522/2017/MPL

Szanowny Pan
Stanisław Karczewski
Marszałek Senatu RP

1. Uwagi wstępne

Helsińska Fundacja Praw Człowieka pragnie przedstawić uwagi do ustawy z 14 grudnia 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk senacki nr 696). Poselski projekt ustawy został skierowany do Sejmu w dniu 10 listopada i po miesiącu został przyjęty przez Sejm. Tym samym, jest to kolejny przypadek, kiedy kwestie ustrojowe regulowane są za pośrednictwem projektów niepoddanych jakimkolwiek konsultacjom społecznym.

2. Głosowanie korespondencyjne a prawa osób z niepełnosprawnościami

Projektowana ustawa przewiduje usunięcie Rozdziału 6a ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2017 r. poz. 15 ze zm.) regulującego zasady prowadzenia głosowania korespondencyjnego. Uzasadnienie projektu jest w tym zakresie niezwykle ogólne. Wnioskodawca wskazuje, że „podobnie jak w przypadku wyborów dwudniowych, głosowanie korespondencyjne w istotny sposób zwiększa ryzyko nieprawidłowości. Wyborcy powinni oddawać swój głos poprzez akt osobistego uczestnictwa w procesie wyborczym. Prawo do głosowania przysługujące osobom, które z powodów od siebie niezależnych nie będą mogły udać się do lokalu wyborczego zostanie zagwarantowane poprzez instytucję głosowania przez pełnomocnika”.

W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka projektowana regulacja narusza Konstytucję, prawo międzynarodowe oraz świadomie prowadzi do wykluczenia osób z niepełnosprawnościami. Przede wszystkim projektowane rozwiązanie ogranicza powszechność wyborów, która wynika m.in. z 169 ust. 2 Konstytucji w odniesieniu do organów samorządu terytorialnego. Ponadto pozostawienie jedynie głosowania poprzez pełnomocnika ogranicza samodzielność osób z niepełnosprawnościami. Usunięcie możliwości głosowania korespondencyjnego prowadzi zatem do celowego pogorszenia sytuacji osób z niepełnosprawnościami, dla których jest to metoda zapewniająca niezależność w realizacji ich praw w życiu publicznym.

Zgodność głosowania korespondencyjnego z Konstytucją potwierdził również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 lipca 2011 r. (sygn. K 9/11). Trybunał wskazał w uzasadnieniu, że „postulat wprowadzenia tej formy głosowania od lat zgłaszany był przez przedstawicieli doktryny prawa, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Państwową Komisję Wyborczą”. Tym samym usunięcie obowiązujących regulacji w tym zakresie stanowić będzie poważny regres w zakresie rozwoju prawa wyborczego w Polsce oraz celowym pogorszeniem sytuacji osób z niepełnosprawnościami. Głosowanie korespondencyjne dopuszcza również tzw. Komisja Wenecka, wskazując, że głosowanie pocztą może być dozwolone tam, gdzie poczta jest bezpieczna i wiarygodna¹. W uzasadnieniu projektu nie wskazano, aby status Poczty Polskiej nie spełniał tych wymogów. Komisja Wenecka zachęca również państwa do tego, aby zapewnić dostępność punktów wyborczych oraz różnych procedur umożliwiających skuteczne oddanie głosu w wyborach². Z tego względu o potrzebie istnienia głosowania korespondencyjnego świadczy m.in. to, iż w świetle badań Biura Rzecznika Praw Obywatelskich przeprowadzonych po wyborach samorządowych w 2014 r. w 84% lokali stwierdzono uchybienia w zakresie ich dostępności dla osób z niepełnosprawnościami³.

Po drugie, projekt narusza prawo międzynarodowe, w szczególności Konwencję ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami⁴. Zgodnie z art. 29 Państwa Strony zapewniają osobom niepełnosprawnym możliwość pełnego i efektywnego uczestnictwa w życiu publicznym i politycznym na równych zasadach z innymi obywatelami, bezpośrednio lub poprzez dowolnie wybranych przedstawicieli, w tym szansę i prawo do głosowania i startowania w wyborach, poprzez między innymi:

- (i) Zagwarantowanie, iż procedury, udogodnienia i materiały wyborcze będą odpowiednie, dostępne, zrozumiałe i łatwe w użyciu;
- (ii) Ochronę prawa osób niepełnosprawnych do udziału w tajnym głosowaniu w wyborach i referendach publicznych, bez zastraszania, oraz prawa do startowania w wyborach, pełnienia urzędów i wszelkich funkcji publicznych na wszystkich szczeblach władzy, jak również poprzez umożliwienie osobom niepełnosprawnym, w razie konieczności, korzystania z urządzeń pomocniczych i nowych technologii;
- (iii) Zagwarantowanie osobom niepełnosprawnym swobody wyrazu woli jako wyborcom i w tym celu, w razie konieczności, udzielenie zgody na skorzystanie przy głosowaniu z pomocy osoby przez nie wybranej.

Projektowana regulacja pozbawia osoby z niepełnosprawnościami możliwości wyboru, z jakiej formy udziału w procesie wyborczym chcą uczestniczyć. Projektodawca przewiduje bowiem ograniczenie tych możliwości jedynie do formy głosowania przez pełnomocnika, co stanowi istotny krok wstecz w zakresie ochrony praw wyborczych.

Po trzecie, regulacja dostępnych metod głosowania jest również istotna z perspektywy obywateli Unii Europejskiej biorących udział w wyborach samorządowych lub do Parlamentu

¹ CDL-AD(2002)023rev-e Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report - Adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18-19 October 2002).

² Revised interpretative declaration to the Code of Good Practice in Electoral Matters on the Participation of People with Disabilities in Elections, Adopted by the Council for Democratic Elections at its 39 th meeting (Venice, 15 December 2011) and by the Venice Commission at its 89 th plenary session (Venice, 16-17 December 2011).

³ Por.: Lokale wyborcze dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych w wyborach samorządowych 2014 roku. Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z kontroli lokali wyborczych, Warszawa, luty 2015 – <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Raport%20RPO%20Lokale%20wyborcze.pdf>.

⁴ Dz. U. 2012 poz. 1169.

Europejskiego. Prawo Unii Europejskiej regulujące te zagadnienia⁵ musi uwzględniać zarówno Kartę Praw Podstawowych będących prawem pierwotnym Unii, jak również prawo międzynarodowe, którym Unia jest związana (m.in. Konwencja ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami ratyfikowana przez Unię w 2011 r.).

Zgodnie z art. 26 KPP Unia uznaje i szanuje prawo osób niepełnosprawnych do korzystania ze środków mających zapewnić im samodzielność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu społeczności. Co więcej, Państwa Strony Konwencji ONZ są zobowiązane do podjęcia stosownych kroków dla zagwarantowania tzw. „racjonalnego dostosowania” (art. 5 ust. 3), tj. konieczne i stosowne modyfikacje i adaptacje niepociągające za sobą nieproporcjonalnych i niepotrzebnych utrudnień, które to modyfikacje i adaptacje są niezbędne w określonych przypadkach dla zapewnienia osobom niepełnosprawnym możliwości egzekwowania i korzystania z wszystkich praw człowieka i fundamentalnych swobód (art. 2). Głosowanie korespondencyjne stanowi przykład takiego „racjonalnego dostosowania“, które wzmacnia udział osób z niepełnosprawnościami w życiu publicznym poprzez możliwość wybrania swoich przedstawicieli w wyborach. Rozwiązanie to już funkcjonuje tym samym nie jest konieczne poniesienie jakichkolwiek kosztów ze strony ustawodawcy. Wystarczającym jest pozostawienie obowiązujących regulacji w tym zakresie.

3. Konkluzje

Projektowana regulacja całkowicie ignoruje potrzeby osób nie mających fizycznej możliwości uczestniczenia w procesie wyborczym, jak również ignoruje normy prawa międzynarodowego. Projektowana zmiana spowoduje to, że grupa osób z niepełnosprawnościami będzie jeszcze bardziej wykluczona w życiu publicznym. Stwierdzenia o „nieprawidłowościach” nie poparto żadnymi dowodami, tzn. nie wskazano na przykłady takich nieprawidłowości.

W pozostałym zakresie, Helsińska Fundacja Praw Człowieka wskazuje, że uwagi i wątpliwości podniesione przez Państwową Komisję Wyborczą w zakresie gwarancji sprawności i rzetelności procedur wyborczych oraz ich sprawności w kontekście wyborów samorządowych zaplanowanych na 2018 r. muszą zostać poddane wnikliwej analizie. Przeprowadzenie rzetelnych i w pełni wolnych wyborów było jednym z warunków przystąpienia Polski do Rady Europy w 1991 r. Odstąpienie od podstawowych zasad systemu wyborczego utworzonego po 1989 r. (np. Państwowej Komisji Wyborczej składającej się z uznanych i niezawisłych sędziów) może w ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka stanowić poważny regres w rozwoju instytucji demokratycznych w Polsce.

⁵ Dyrektywa rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami; Dyrektywa Rady 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami.