

KOMUNIKAT Z **BADAŃ**

ISSN 2353-5822

Nr 50/2019

Ułatwienia w głosowaniu – opinie i oczekiwania

Znak jakości przyznany CBOS przez
Organizację Firm Badania Opinii i Rynku 23 stycznia 2019 roku



Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej
ul. Świętojerska 5/7, 00-236 Warszawa
e-mail: sekretariat@cbos.pl; info@cbos.pl
<http://www.cbos.pl>
(48 22) 629 35 69

Ułatwienia w głosowaniu – opinie i oczekiwania

- » Polacy pozytywnie oceniają wprowadzanie do polskiego prawa wyborczego tzw. alternatywnych procedur głosowania, umożliwiających oddanie głosu poza lokalem wyborczym. Wskazują, że powinny być one adresowane przede wszystkim do osób w szczególnej sytuacji, które napotykają techniczne trudności uniemożliwiające dotarcie do lokali wyborczych.
-

- » W kwestii własnych preferencji, polscy wyborcy są tradycjonalistami – spośród różnych procedur najchętniej wybraliby możliwość oddania głosu w lokalu wyborczym (73%). Warto podkreślić, że również ankietowane osoby z niepełnosprawnościami i w zaawansowanym wieku wskazują głosowanie w lokalu wyborczym jako pierwszy, preferowany sposób udziału w wyborach. Zwraca to jednocześnie uwagę na ogromną rolę właściwego technicznego dostosowania lokali wyborczych do ich potrzeb.
-

- » Co piąta badana osoba z niepełnosprawnościami deklaruje, że zdarzało się, iż ze względu na niepełnosprawność lub ograniczoną sprawność, utrudniającą udział w wyborach, rezygnowała z głosowania.

Omawiane badanie¹ miało na celu określenie opinii wyborców i ich oczekiwań związanych z niektórymi ułatwieniami w głosowaniu oraz rozpoznanie ewentualnych koniecznych zmian w tym zakresie. W ogólnym zarysie nawiązuje ono do wcześniejszych badań, które zostały zrealizowane w lipcu 2011 roku² oraz w marcu 2014 roku³. Umożliwia to m.in. uchwycenie tendencji z kilku lat.

W badaniu dużą uwagę zwróciliśmy na opinie i oczekiwania wyborców niepełnosprawnych. Ogółem więcej niż co dziesiąty ankietowany zadeklarował, że ma orzeczenie o niepełnosprawności (przy czym większość jest niepełnosprawna w stopniu umiarkowanym lub znacznym) i/lub że ma ograniczoną sprawność, utrudniającą udział w wyborach.

POLACY O ALTERNATYWNYCH PROCEDURACH GŁOSOWANIA

Oceny alternatywnych procedur głosowania

Prawo wyborcze reguluje procedury głosowania, a więc zasady technicznej czynności oddawania głosu. Podstawowa, tradycyjna procedura udziału w głosowaniu w czasach nowożytnych polegała na udaniu się przez wyborcę osobiście do wskazanego lokalu wyborczego (miejsca głosowania) i oddaniu głosu. Rozważano jednak zasadność wprowadzenia innych sposobów oddawania głosu przez wyborców. Z czasem uznano za potrzebne i uzasadnione dopuszczenie procedur głosowania, w ramach których nie przewiduje się osobistego przybycia wyborcy do punktu wyborczego. Ich zasadniczą funkcją jest ułatwienie udziału w głosowaniu, a przez to m.in. wzmocnienie zasady powszechności wyborów. W literaturze przedmiotu techniki takie określane są mianem „alternatywnych” (wobec tradycyjnego, podstawowego trybu głosowania w lokalu wyborczym). W ustawodawstwie wyborczym różnych państw można wyróżnić cztery zasadnicze alternatywne procedury głosowania: głosowanie przez pełnomocnika, głosowanie korespondencyjne, głosowanie elektroniczne (zdalne, m.in. przez internet), a także przy wykorzystaniu tzw. mobilnej urny wyborczej.

¹ Badanie dla Rzecznika Praw Obywatelskich przeprowadzono metodą wywiadów bezpośrednich (face to face) wspomaganym komputerowo w dniach od 29 listopada do 9 grudnia 2018 roku na liczącej 942 osoby reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski.

² Zob. komunikat CBOS „Polacy o ułatwieniach w głosowaniu”, lipiec 2011 (oprac. B. Roguska, J. Zbieranek).

³ Zob. komunikat CBOS „Ułatwienia w głosowaniu – wiedza, opinie i oczekiwania”, kwiecień 2014 (oprac. B. Roguska, J. Zbieranek).

Wszystkie te konstrukcje przewidują umożliwienie wyborcy oddania głosu bez konieczności udawania się przez niego osobiście do lokalu wyborczego.

W polskim prawie wyborczym funkcjonują obecnie dwie alternatywne wobec tradycyjnego sposobu oddawania głosu w lokalu wyborczym procedury głosowania⁴. Z głosowania korespondencyjnego mogą korzystać wyłącznie wyborcy niepełnosprawni (w stopniu umiarkowanym lub znacznym), natomiast z głosowania przez pełnomocnika – wyborcy niepełnosprawni (w stopniu umiarkowanym lub znacznym), ale także osoby, które ukończyły 75 lat.

Warto zauważyć, że alternatywne procedury głosowania w Polsce, wprowadzone jako istotne ułatwienie, po okresie dość szybkiego rozwoju i upowszechniania (np. od 2015 roku z głosowania korespondencyjnego mogli skorzystać wszyscy polscy wyborcy), przez część polityków zostały poddane krytyce i od 2018 roku w znaczący sposób ograniczone.

W omawianym badaniu postanowiliśmy, podobnie jak w 2011 i 2014 roku, zapytać Polaków o ich opinie i oczekiwania związane z alternatywnymi procedurami głosowania. Odpowiedzi pozwalają również na poznanie opinii dotyczących kręgu osób, które powinny z nich korzystać (w szczególności – czy procedury te powinny być adresowane do ogółu wyborców, czy tylko do określonych grup).

Wyniki badania potwierdzają wcześniejsze ustalenia, że polscy wyborcy pozytywnie odnoszą się do pomysłu stosowania w wyborach procedur głosowania innych niż osobiste głosowanie w lokalu wyborczym. Ankietowani najczęściej wskazują na możliwość głosowania elektronicznego (przez internet). Procedurę tę widzieliby w polskim prawie wyborczym łącznie 78% badanych, w tym 43% uważa, że powinna być ona adresowana do wszystkich wyborców, a 35% – że tylko do osób, które mają duże trudności z dotarciem do lokali wyborczych. Warto przy tym podkreślić, że jest to jedyna procedura, która w opinii dużej grupy ankietowanych powinna być kierowana do wszystkich wyborców (choć grupa ta zmniejsza się). Całkowicie przeciwnych wprowadzeniu takiej procedury jest 17% respondentów. Wyniki te są generalnie zbliżone do uzyskanych w badaniach przeprowadzonych w 2011 i 2014 roku.

Niejako tradycyjnie największymi zwolennikami procedury głosowania przez internet są osoby najmłodsze (18–24 lata) – łączne poparcie dla niej wynosi w tej grupie 86%. Większość z nich (54%) wskazuje przy tym, że powinna to być procedura dostępna dla wszystkich wyborców. Co ciekawe, niewiele mniej zwolenników głosowania elektronicznego jest wśród ankietowanych w przedziale 45–54 lata. W tej grupie jest też najmniej zadeklarowanych przeciwników głosowania przez internet.

⁴ W bardzo ograniczonym zakresie (np. w szpitalach) stosowana jest mobilna urna wyborcza (urna pomocnicza). O historii tego rozwiązania więcej: J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym – gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej?* Warszawa 2013.

Procedurę głosowania przez pełnomocnika, jako element prawa wyborczego, popiera nieco mniej ankietowanych (74%) niż głosowanie elektroniczne. To jednak zauważalny wzrost – w 2014 zwolennikami tej procedury było 69% badanych. Większość respondentów (54%) głosowanie przez pełnomocnika uważa za mechanizm, który powinien być adresowany do grupy wyborców mających szczególnie duże problemy z dotarciem do lokali wyborczych (w takiej formule procedura ta została wprowadzona do polskiego prawa wyborczego i jest z powodzeniem stosowana już od 2010 roku). Mniejsza grupa – 20% badanych uważa, że możliwość głosowania przez pełnomocnika powinni mieć wszyscy wyborcy. Negatywnie o omawianym rozwiązaniu wypowiada się 21% ankietowanych. Zauważyć można w tej mierze wyraźną tendencję spadkową, biorąc pod uwagę 28% w 2011 i 25% w 2014 roku.

Należy podkreślić stopniowy wzrost poparcia procedury głosowania korespondencyjnego. Stosowanie jej w omawianym badaniu poparło łącznie 65% respondentów. W 2011 roku taką formę głosowania popierało tylko 46% ankietowanych, a w 2014 roku – już 61%. Większa część zwolenników głosowania korespondencyjnego uważa jednak, że powinno być ono dostępne tylko dla osób będących w szczególnej sytuacji, mających problemy z dotarciem do lokali wyborczych. Procedura głosowania korespondencyjnego budzi sprzeciw coraz mniejszej części badanych. W 2018 roku było to 29% respondentów (w 2014 roku – 32%, a w 2011 roku grupa przeciwników obejmowała prawie połowę ankietowanych – 46%).

Gorzej oceniona przez badanych została procedura, zgodnie z którą przedstawiciele komisji wyborczej udawaliby się do domu głosującego z przenośną urną wyborczą. Ankietowani są do niej najmniej przekonani. Stosowanie takiego rozwiązania popiera 63% spośród nich, ale warto podkreślić, że tylko 11% uważa, iż ta procedura powinna być dostępna dla wszystkich wyborców, a 52% – że tylko dla tych, którzy mają problemy z dotarciem do lokali wyborczych. Przeciwnicy takiego rozwiązania stanowią 33% respondentów. Należy podkreślić, że w tym zakresie wyniki badań przeprowadzonych w 2011 i 2014 roku były zbliżone.

RYS. 1. O każdej z przedstawionych form głosowania proszę powiedzieć, czy powinna być taka możliwość czy też nie?



■ Powinna być taka możliwość dla wszystkich

■ Powinna być taka możliwość, ale tylko dla osób, które mają trudności z dotarciem do lokalu wyborczego, np. ze względu na niepełnosprawność lub podeszły wiek

■ W ogóle nie powinno być takiej możliwości

■ Trudno powiedzieć

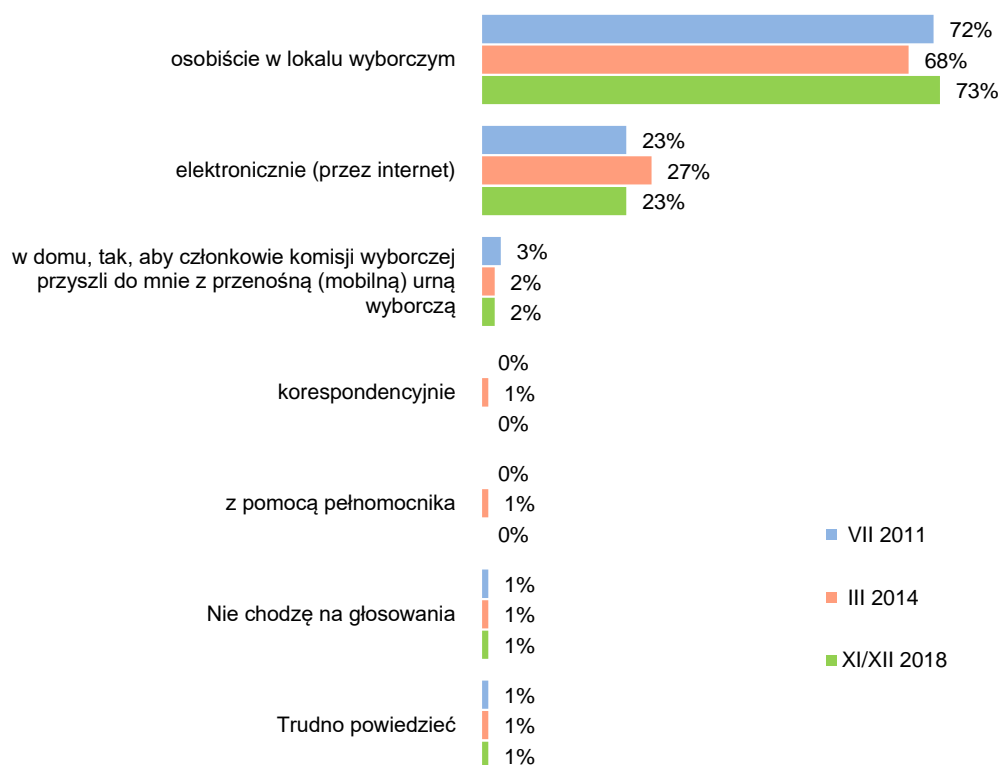
Preferencje dotyczące sposobu głosowania wśród potencjalnych wyborców

Przeprowadzone badanie potwierdziło wcześniejsze ustalenia, z których wynika, że polscy wyborcy – mimo zdecydowanie pozytywnych ocen przyznawanych alternatywnym procedurom głosowania – w kwestii preferowanej przez siebie procedury oddawania głosu wciąż są tradycjonalistami. Zdecydowana większość badanych (73%) wskazuje, że spośród wszystkich potencjalnych procedur głosowania preferuje osobiste udanie się do lokalu wyborczego. Podobny wynik (72%) uzyskaliśmy w badaniu przeprowadzonym w 2011 roku. Porównując rezultaty trzech badań można uznać, że spadek popularności głosowania w lokalu wyborczym zauważalny w badaniu w 2014 roku (do 68%) wydaje się być tylko czasowy.

Wskazanie jako głównej preferencji którejś z alternatywnych procedur głosowania jest znacznie rzadsze i dotyczy co czwartego badanego. Najpopularniejsze w tym zakresie jest głosowanie elektroniczne (przez internet), na które jako preferowaną (potencjalną – ponieważ nie jest stosowana w polskim prawie wyborczym) formę udziału w wyborach wskazało 23% badanych (w 2011 roku – również 23%, w 2014 – 27%). Inne procedury (m.in. głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika) jako główną preferencję wybrali jedynie nieliczni respondenci.

CBOS

RYS. 2. Gdyby miał(a) Pan(i) wybór jak głosować, to wolał(a)by Pan(i) głosować:



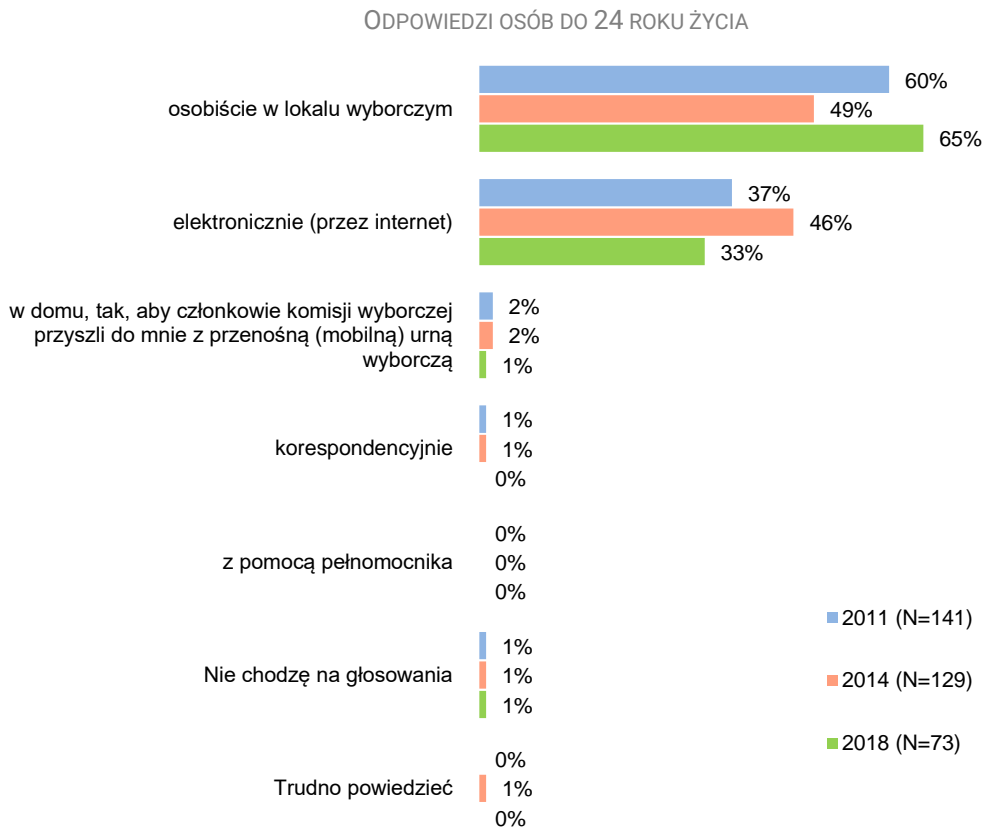
Głębsza analiza wyników wskazuje, że preferencje wśród najstarszych ankietowanych (w wieku od 65 lat) utrzymują się od badania w 2011 roku (również w 2014 roku) na zbliżonym poziomie – procedurę głosowania w lokalu wyborczym wybiera zdecydowana większość spośród nich (88%).

Dość duże zmiany zaszły w opiniach najmłodszych wyborców, w wieku od 18 do 24 lat. W 2014 roku młodzi ludzie wyraźnie rzadziej niż w 2011 roku wybierali głosowanie w lokalu wyborczym i po raz pierwszy tę (potencjalną) procedurę jako preferowaną wybrała mniejszość respondentów z tej kategorii wiekowej (49% wobec 60% w 2011 roku). W 2014 roku wzrosła jednocześnie popularność głosowania elektronicznego – wskazało na nie wówczas aż 46% ankietowanych z najmłodszej grupy (37%–40% trzy lata wcześniej). Badanie przeprowadzone w 2018 roku przyniosło w tym zakresie wyniki świadczące o wyraźnym odwróceniu tych tendencji. Blisko 65% najmłodszych badanych wskazało jako preferowane głosowanie w lokalu wyborczym, a jedynie 33% – głosowanie elektroniczne.

Można jednocześnie zauważyć, że w 2018 roku utrzymała się generalna tendencja: im starsi badani, tym mniejsze odsetki wskazań na procedurę głosowania elektronicznego (przy czym w grupach wiekowych 18–24, 25–34 i 35–44 utrzymują się one na zbliżonym poziomie – ok. 33%–35%, by w kolejnych grupach wyraźnie spadać, osiągając niespełna 5% wśród wyborców od 65 roku życia).

CBOS

RYS. 3. Gdyby miał(a) Pan(i) wybór, jak głosować, to wolał(a)by Pan(i) głosować:



PROBLEMATYKA GŁOSOWANIA WYBORCÓW Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI

Warto podkreślić, że zdecydowana większość badanych wyborców niepełnosprawnych deklarowała zamiar oddania głosu w sposób tradycyjny – 77% osób z niepełnosprawnościami (mających orzeczenie o niepełnosprawności lub problemy ze sprawnością utrudniające udział w głosowaniu) wskazywało głosowanie osobiste w lokalu wyborczym jako preferowany przez nie sposób oddania głosu. Jest to tendencja stała. Dla porównania – w 2014 roku preferencję taką deklarowało blisko 75% wyborców z niepełnosprawnościami.

Już od lat formułuje się więc wniosek, że alternatywne procedury głosowania uznawane są przez osoby z niepełnosprawnościami za mechanizmy niewątpliwie ważne i pożądane, ale rozważane i stosowane raczej w obliczu konieczności (w sytuacjach awaryjnych)⁵, gdy głosowanie w lokalu wyborczym nie jest możliwe.

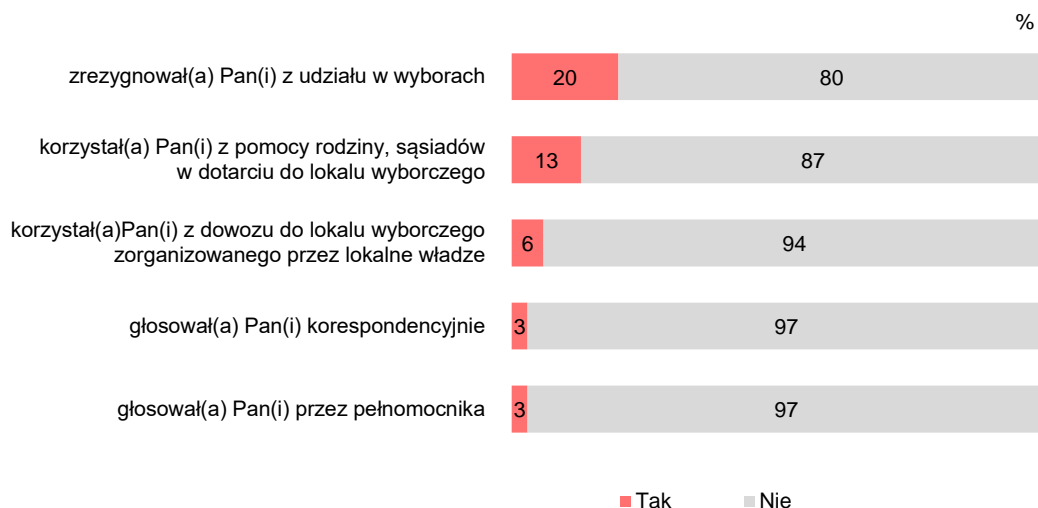
Podobnie jak w poprzednim badaniu, chcieliśmy sprawdzić również, w jakim stopniu niepełnosprawność stanowi bezpośrednią przeszkodę w oddaniu głosu (a tym samym utrudnienie w realizacji praw obywatelskich). Zapytaliśmy osoby, które mają orzeczenie o niepełnosprawności lub problemy ze sprawnością fizyczną, o ich doświadczenia związane z udziałem w wyborach. Okazuje się, że w przeszłości nierzadko korzystały one z pomocy innych w dotarciu do lokalu wyborczego – na ogół rodziny, znajomych lub sąsiadów. Relatywnie niewielka grupa spośród badanych osób z niepełnosprawnościami korzystała dotychczas z udogodnień przewidzianych przez Kodeks wyborczy, m.in. z możliwości głosowania korespondencyjnego lub głosowania przez pełnomocnika. Małe zainteresowanie nowymi sposobami głosowania może wynikać z różnych przyczyn, np. z braku wiedzy o istnieniu tych ułatwień i z niezajomości procedur umożliwiających korzystanie z nich (na co bardzo dobitnie wskazywały wcześniejsze wyniki badań), ale także z prawnych ograniczeń w ich stosowaniu.

Co piąta osoba z niepełnosprawnościami deklaruje, że zdarzało się, iż ze względu na niepełnosprawność lub ograniczoną sprawność, utrudniającą udział w wyborach, po prostu zrezygnowała z głosowania. W przypadku sporej części wyborców z niepełnosprawnościami skorzystanie z prawa wyborczego – mimo ułatwień przewidzianych przez ustawodawcę – nadal stanowi więc realną trudność.

⁵ Szerzej: J. Zbieranek (red.), *Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia*, Raport RPO, Warszawa 2012.

RYS. 4. Czy w ubiegłych latach zdarzyło się, że ze względu na niepełnosprawność lub ograniczoną sprawność, utrudniającą udział w wyborach:

ODPOWIEDZI OSÓB Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI (MAJĄCYCH ORZECZENIE O NIEPEŁNOSPRAWNOŚCI LUB MAJĄCYCH PROBLEMY ZE SPRAWNOŚCIĄ UTRUDNIAJĄCE UDZIAŁ W GŁOSOWANIU) N=143



Spośród badanych osób z niepełnosprawnościami 6% zadeklarowało, że w ubiegłych latach korzystało z dowozu do lokalu wyborczego zorganizowanego przez lokalne władze. Warto przytoczyć jednak wyniki badań przeprowadzonych w 2014 roku⁶, które wskazały, że potrzeby w tym zakresie są znacznie większe – skorzystaniem z możliwości bezpłatnego dowozu zainteresowanych było bowiem aż 16% osób niepełnosprawnych.

Badanie dotyczące opinii i oczekiwań wyborców wobec ułatwień w głosowaniu pozwala na sformułowanie kilku wniosków.

Polacy pozytywnie oceniają wprowadzanie do polskiego prawa wyborczego alternatywnych procedur głosowania, umożliwiających oddanie głosu poza lokalem wyborczym. Co jednak ważne, uważają, że powinny one być adresowane przede wszystkim do osób w szczególnej sytuacji, które napotykają techniczne trudności w dotarciu do lokali wyborczych. Tendencje te wydają się stałe na przestrzeni ubiegłych lat (badania z 2011, 2014 i 2018 roku).

⁶ Zob. komunikat CBOS „Ułatwienia w głosowaniu – wiedza, opinie i oczekiwania”, kwiecień 2014 (oprac. B. Roguska, J. Zbieranek).

Natomiast w kwestii własnych preferencji wyborcy okazują się zdecydowanie tradycjonalistami – spośród różnych procedur najchętniej wskazują jako preferowaną możliwość oddania głosu w lokalu wyborczym. Pogląd ten wydaje się być utrwalony, a zachwyt najmłodszych wyborców głosowaniem elektronicznym (przez internet), odnotowany w badaniu 2014 roku, wydaje się być tylko czasowy.

Warto przy tym podkreślić, że ankietowani z niepełnosprawnościami i w zaawansowanym wieku konsekwentnie i zdecydowanie wskazują głosowanie w lokalu wyborczym jako preferowany przez nich sposób udziału w wyborach. Zwraca to uwagę m.in. na ogromną rolę właściwego dostosowania lokali wyborczych do ich potrzeb, z czym, jak pokazują wyniki kolejnych kontroli – m.in. Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, jest jednak w praktyce różnie⁷. Duże znaczenie ma także procedura dowozu wyborców niepełnosprawnych do lokali wyborczych, organizowana przez władze gmin. Badania pokazują, że oczekiwania wyborców w tym zakresie zdecydowanie przekraczają dotychczasowe działania. Procedury alternatywne są natomiast traktowane przez wyborców z niepełnosprawnościami jako ważny mechanizm, stosowany jednak tylko w razie konieczności, gdy – np. z powodu trudności w poruszaniu się – udanie się do lokalu wyborczego jest bardzo trudne albo wręcz niemożliwe.

Bardzo niepokojący jest relatywnie wysoki (utrzymujący się od lat) odsetek wyborców, którzy ze względu na niepełnosprawność lub ograniczoną sprawność musieli zrezygnować z udziału w wyborach. Wyraźnie wskazuje to na konieczność podejmowania dalszych działań zmierzających do poszerzenia i udoskonalenia ułatwień w głosowaniu.

Opracował

Jarosław Zbieranek

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

⁷ Najnowsze ustalenia w tym zakresie zostały przedstawione w: *Dostosowanie lokali obwodowych komisji wyborczych do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami. Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z wyborów samorządowych 2018 roku*, Warszawa 2019.