Łukasz Buczkowski¹

Magdalena Taraszkiewicz²

O potrzebie refleksji w sprawie praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych. Część I³

Słowa kluczowe: ubezwłasnowolnienie, prawa wyborcze, niepełnosprawność intelektualna, instrumenty wspieranego podejmowania decyzji

Keywords: incapacitation, electoral rights, mental disability, supported decision making instruments

Streszczenie

Celem artykułu jest krytyczna analiza instytucji ubezwłasnowolnienia na gruncie polskiego prawa, w świetle jej wpływu na wyłączenie uprawnień wyborczych osób dotkniętych niepełnosprawnością intelektualną i zaburzeniami psychicznymi, w stosunku do których zastosowanie znalazły art. 13 i 16 Kodeksu cywilnego. Usankcjonowana w art. 62 Konstytucji automatyczna zależność pomiędzy ubezwłasnowolnieniem osoby, a pozbawieniem jej prawa do udziału w postępowaniu wyborczym, wykazuje sprzeczność z wyrażonymi

¹ ORCID ID: 0000-0002-0147-4721, doktor, Katedra Prawa i Administracji Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży. E-mail: lbuczkowski@pwsip.edu.pl.

² ORCID ID: 0000-0003-1297-8279, magister, Katedra Prawa i Administracji Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży. E-mail: mtaraszkiewicz@pwsip.edu.pl.

³ Niniejszy artykuł odnosi się do analizy pozycji prawnej osób ubezwłasnowolnionych w sferze praw politycznych na tle międzynarodowych standardów ochrony niepełnosprawnych intelektualnie. Kontynuacja rozważań, mająca na celu prześledzenie aktywności polskich organów władzy publicznej zmierzającej do likwidacji instytucji ubezwłasnowolnienia w obecnym kształcie, nastąpi w opracowaniu: *O potrzebie refleksji w sprawie praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych. Cz. II*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 3.

w ratyfikowanych przez Polskę umowach międzynarodowych standardami ochrony praw osób niepełnosprawnych oraz orzecznictwem ETPC, jak również stoi w opozycji do postulatów wyrażanych przez międzynarodowe organizacje stojące na straży praw jednostki.

Abstract

On the need to reflect on the issue of electoral rights for incapacitated persons

The aim of the article is to analyze critically the institution of incapacitation under Polish law, in the light of its impact on the exclusion of electoral rights of people affected by intellectual disability and mental disorders, in relation to whom Art. 13 and 16 of the Civil Code have been applied. The automatic relationship between incapacitation of a person and the deprivation of his/her right to participate in the election, sanctioned in Art. 62 of the Constitution, shows the contradiction with the international standards to protect the rights of persons with disabilities, expressed in the agreements ratified by Poland and the case law of the ECHR, and it also stands in opposition to the demands expressed by international organizations that uphold individual rights.

I.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.⁴ na mocy art. 62 ust. 2 pozbawia prawa wybierania osoby, które prawomocnym orzeczeniem sądu zostały ubezwłasnowolnione, pozbawione praw publicznych lub wyborczych⁵. Tożsama regulacja wyłączeń czynnego prawa wyborczego wynika z treści art. 10 § 2 Kodeksu wyborczego z 5 stycznia 2011 r.⁶ Z pozbawieniem określonych kategorii osób prawa kreowania składu obieralnych organów władzy publicznej zarówno Konstytucja, jak i ustawa wyborcza łączą brak prawa kandydowania, przewidując wśród przesłanek biernego prawa wyborczego

⁴ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁵ A. Ławniczak, *Art. 62, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, s. 105.

⁶ T.j. Dz.U. 2018, poz. 754 ze zm.

na poszczególne urzędy konieczność posiadania legitymacji czynnej w konkretnym postępowaniu wyborczym⁷.

Abstrahując od wątków utraty czynnego prawa wyborczego poprzez prawomocne orzeczenie sądu karnego w postaci pozbawienia praw publicznych lub na skutek prawomocnego skazania przez Trybunał Stanu⁸, pochylić się należy nad podnoszonym już przez naukę prawa konstytucyjnego problemem wyłączenia czynnego udziału w głosowaniu kategorii osób ubezwłasnowolnionych, w szczególności zaś ubezwłasnowolnionych częściowo. Konstytucja RP, formułując katalog przesłanek ujemnych legitymacji czynnej, nie wprowadza rozróżnienia pomiędzy ubezwłasnowolnieniem całkowitym a częściowym, w odniesieniu do obydwu form przewidując skutek w postaci wyłączenia czynnego prawa wyborczego⁹ – u podstaw takiego rozwiązania leży rozumowanie, iż możliwość decydowania w sprawach publicznych determinowana jest zdolnością ponoszenia odpowiedzialności za własne czyny oraz umiejętnością racjonalnego pokierowania swoim postępowaniem¹⁰. W doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się jednak,

⁷ Art. 99 ust. 1 i 2 Konstytucji RP przewidują w odniesieniu do wyborów parlamentarnych konieczność posiadania przez kandydatów „prawa wybierania”, zaś art. 127 ust. 3 Ustawy Zasadniczej, formułując warunki wybieralności na urząd Prezydenta RP, wymienia powinność korzystania przez kandydata z „pełni praw wyborczych do Sejmu”. Kodeks wyborczy, określając w art. 11 § 1 pkt 1–6 przesłanki biernego prawa wyborczego do kolejnych organów, wymaga w każdym z wypadków legitymowania się przez kandydata czynnym prawem wyborczym w danych wyborach.

⁸ Por. art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (t.j. Dz.U. 2016, poz. 2050 ze zm.).

⁹ Zob. P. Czarny, *Ubezwłasnowolnienie jako przesłanka utraty praw wyborczych (refleksje konstytucyjne na tle teorii prawa cywilnego)*, [w:] *Iudices Electionis Custodes (Sędziowie Kustoszami Wyborów)*. Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej, Warszawa 2007, s. 36 oraz K. Zaradkiewicz, *Ubezwłasnowolnienie – perspektywa konstytucyjna a instytucja prawa cywilnego*, [w:] *Prawa osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną w świetle międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka*, red. D. Pudzianowska, Warszawa 2014, s. 197.

¹⁰ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 322; idem, *Czynne i bierne prawo wyborcze w Polsce*, „Monitor Prawniczy” 2013, nr 23, s. 1242; W. Sokolewicz, Art. 62, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999, s. 28; K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 140 oraz A. Frydrych-Depka, „Prawnoczłowiecze” spojrzenie na czynne prawo wyborcze, „Studia Wyborcze” 2016, t. 21, s. 37. Warto również podkreślić, iż zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w wyroku z 10 listopada

iż stan prawny dotyczący wyłączeń czynnej legitymacji wyborczej na skutek ubezwłasnowolnienia nie pokrywa się z rzeczywistym stanem rzeczy: istnieje bowiem grupa osób spełniająca obiektywne przesłanki ubezwłasnowolnienia, które nie jest w stosunku do nich orzekane na skutek bierności podmiotów uprawnionych do wystąpienia z przedmiotowym wnioskiem lub opieszałości samego sądu. W ten sposób w rzeczywistości funkcjonują dwie grupy osób dotkniętych niekiedy tożsamymi dysfunkcjami: pozbawieni prawa do udziału w życiu publicznych oraz posiadający czynne (i bierne) prawo wyborcze, pomimo obiektywnie występujących zaburzeń zdolności do prowadzenia swoich spraw¹¹.

Podstawy orzeczenia jednej ze wskazanych form ubezwłasnowolnienia formułuje Kodeks cywilny z 23 kwietnia 1964 r.¹², przewidując w treści art. 13 § 1, iż ubezwłasnowolniona całkowicie może zostać osoba, która ukończyła 13 rok życia, jeżeli na skutek choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego lub innego rodzaju zaburzeń psychicznych, w szczególności pijaństwa lub narkomanii, nie jest w stanie pokierować swym postępowaniem. Ubezwłasnowolniona częściowo, na mocy postanowień art. 16 § 1 k.c., może zostać osoba pełnoletnia, wymagająca pomocy w prowadzeniu swoich spraw życiowych wskutek wskazanych powyżej dysfunkcji, których stopień nie uzasadniania jednakże orzeczenia ubezwłasnowolnienia całkowitego. Przywołane przepisy analizować należy łącznie z dyspozycją art. 12 *in fine* oraz 15 k.c., z których wynika, iż ubezwłasnowolnienie całkowite skutkuje utratą zdolno-

1998 r. (K 39/97, OTK 1998, Nr 6, poz. 99), art. 62 ust. 2 Konstytucji uznać należy za gwarancję proceduralną, ponieważ pozbawienie czynnego prawa wyborczego uzależnia on od prawomocnego orzeczenia sądowego, przy pełnym poszanowaniu konstytucyjnego prawa do sądu oraz zasady dwuinstancyjności postępowania. Nie jest możliwe pozbawienie czynnego prawa wyborczego innych kategorii osób, niż wskazane w treści omawianej normy konstytucyjnej, poprzez wprowadzenie dodatkowych ograniczeń w drodze ustawy. Dodatkowo wskazać należy, że stosownie do tez wyrażonych przez TK w wyroku z 12 grudnia 2001 r. (SK 26/01, OTK ZU 2001, Nr 8, poz. 1370), organem, na skutek orzeczenie którego następuje pozbawienie czynnego prawa wyborczego, nie może być „jakikolwiek organ państwa nazywany sądem, ale spełniający warunki stawiane organom wymiaru sprawiedliwości, z których najistotniejszy to niezawisłość, wyrażająca się w braku wszelkiej hierarchicznej podległości sędziów i ich nieusuwalności”. Szerzej na ten temat zob. W. Sokolewicz, op.cit., s. 28 i n.

¹¹ P. Czarny, op.cit., s. 37 oraz W. Sokolewicz, op.cit., s. 30.

¹² T.j. Dz.U. 2018, poz. 1025 ze zm.

ści do czynności prawnych, zaś ubezwłasnowolnienie częściowe pozostawia jednostce ograniczoną zdolność do czynności prawnych¹³.

II.

Za potrzebą szerszego spojrzenia na uprawnienia wyborcze osób ubezwłasnowolnionych częściowo przemawia szeroki wachlarz argumentów. Szczególne znaczenie w zakresie ochrony praw osób ubezwłasnowolnionych przypisać należy wiążącym Rzeczpospolitą normom prawa międzynarodowego oraz stanowisku organizacji międzynarodowych. Stosownie do postanowień art. 3 Protokołu Dodatkowego nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r.¹⁴, układające się Strony zobowiązane są „do organizowania w rozsądnych odstępach czasu wolnych wyborów, opartych na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego”.

Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z 2 maja 2010 r. w sprawie *Alajos Kiss przeciwko Węgrom*¹⁵ zwrócił uwagę na fakt, iż automatyczne pozbawienie jednostki czynnego prawa wyborczego na skutek ubezwłasnowolnienia, bez dokonania rozróżnienia na ubezwłasnowolnienie całkowite i częściowe oraz uwzględnienia intelektualnych zdolności konkretnej osoby do rozpoznania znaczenia aktu wyborczego, stanowi naruszenie art. 3 Protokołu Dodatkowego nr 1 do EKPC¹⁶. Podkreślając dopuszczalność określania przez państwo zakresu ograniczeń prawa wyborczego, Trybunał stanął na stanowisku, że rozciągnięcie całkowitego zakazu głosowania na każdą osobą ubezwłasnowolnioną częściowo, bez względu na jej rzeczywisty stan umysłowy, nie mieści się w obrębie dopuszczalnego uznania organów władzy publicznej. Warto wskazać, iż stosownie do poglądu wyrażonego w orzeczeniu ETPC, w sprawach dotyczących kategorii osób szczególnie narażo-

¹³ M. Zima-Parjaszewska, *Artykuł 12 Konwencji ONZ o prawach osób z niepełno sprawnościami a ubezwłasnowolnienie w Polsce*, [w:] *Prawa...*, s. 130.

¹⁴ Opublikowana w Dz.U. 1993, Nr 61, poz. 284.

¹⁵ Skarga nr 38832/06.

¹⁶ Zob. A. Frydrych-Depka, *op.cit.*, s. 38.

nych na dyskryminację, margines uznania państwa w zakresie ograniczeń praw jednostki jest zawężony i wymaga wykazania zasadniczych argumentów uzasadniających takie działanie¹⁷. W opinii Trybunału, arbitralne pozbawienie prawa do głosowania, oparte jedynie na występowaniu cywilnoprawnych przesłanek ubezwłasnowolnienia częściowego, bez dokonania szczegółowej, zindywidualizowanej sądowej oceny konkretnego przypadku, nie może zostać uznane za uzasadnioną przesłankę wyłączenia czynnego prawa wyborczego¹⁸.

Na potrzebę respektowania praw wyborczych osób niepełnosprawnych intelektualnie zwraca również uwagę ratyfikowana przez Polskę w 2012 r. Konwencja o Prawach Osób Niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku 13 grudnia 2006 r.¹⁹ Stosownie do treści art. 29 Konwencji, osobom niepełnosprawnym²⁰ zapewnić należy pełny i efektywny, oparty na zasadzie równości z innymi osobami, udział w życiu politycznym i publicznym, realizowany bezpośrednio lub pośrednio, uwzględniający możliwość korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego. Wśród koniecznych gwarancji praw politycznych niepełnosprawnych KPON przewiduje m.in. urządzenie głosowania w sposób zrozumiały i dostępny dla osób dotkniętych określonymi dysfunkcjami, ochronę tajności głosowania oraz swobody wyrażania woli przez niepełnosprawnych, również poprzez udzielanie im pomocy przez wskazane osoby. Złożenie przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej 25 września 2012 r. oświadcze-

¹⁷ Trybunał uzasadnił powyższe stanowisko faktem, iż osoby o niepełnosprawności intelektualnej i cierpiące na zaburzenia psychiczne były w przeszłości narażone na przejawy dyskryminacji, wyrażające się w uprzedzeniach o trwałych konsekwencjach, prowadzące do ich społecznego wykluczenia. W opinii Trybunału, uprzedzania takie mogą prowadzić do powstawania ustawodawczych stereotypów, nieuwzględniających potrzeby indywidualnej oceny konkretnego przypadku, zaś postrzeganie osób niepełnosprawnych umyślowo jako jednorodnej grupy stanowi klasyfikację o wątpliwych podstawach. Wszelkie ograniczenia praw osób dotkniętych niepełnosprawnością intelektualną lub zaburzeniami psychicznymi wymagają ścisłego nadzoru (pkt 42 i 44 orzeczenia ETPC w sprawie *Kiss przeciwko Węgrom*).

¹⁸ Zbieżne stanowisko wyraził także Komitet ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami w orzeczeniu z 9 września 2013 r. w sprawie *Bujdoso i inni przeciwko Węgrom*. Zob. także M. Rulka, *Glosa do wyroku ETPC z dnia 20 maja 2010 r.*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 12.

¹⁹ Opublikowana w Dz.U. 2012, poz. 1169.

²⁰ Osobą niepełnosprawną w rozumieniu art. 1 Konwencji jest osoba o długotrwale naruszonej sprawności fizycznej, psychicznej, intelektualnej lub sensorycznej, utrudniającej pełny i skuteczny udział w życiu społecznym, na zasadzie równości z innymi osobami.

nia²¹ w sprawie interpretacji art. 12 ust. 4 KPON²² w kierunku dopuszczalności stosowania instytucji ubezwłasnowolnienia w okolicznościach i w sposób określony w prawie krajowym, wydaje się stać w opozycji do istoty regulacji przywołanego powyżej art. 29, rozciągając automatycznie skutki ograniczeń praw jednostki w sferze cywilnoprawnej na jej uprawnienia o charakterze politycznym oraz naruszać art. 46 ust. 1 KPON, zgodnie z którym niedopuszczalne są zastrzeżenia do Konwencji niezgodne z jej celem²³.

III.

Niedostosowanie polskiego systemu prawnego do postanowień Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych oraz międzynarodowej dobrej praktyki podkreśla konsekwentnie Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE w cyklicznie publikowanych raportach z obserwacji wyborów. W opinii OBWE, pozostające w sprzeczności z cytowanym powyżej orzeczeniem ETPC w sprawie *Alajos Kiss przeciwko Węgrom* oraz międzynarodowymi standardami ochrony praw osób niepełnosprawnych automatyczne pozbawianie praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych, uzasadnia rozważenie zmian w zakresie ograniczenia czynnego prawa wyborczego niepełnosprawnych intelektualnie²⁴ w kierunku każdorazowego, związanego z konkretnym przypadkiem, ustalania przez sąd, czy dana osoba powinna mieć ograniczone prawa lub być ich całkowicie pozbawiona²⁵.

²¹ Oświadczenie rządowe z 25 września 2012 r. w sprawie mocy obowiązującej Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. 2012, poz. 1170).

²² Stosownie do treści art. 12 ust. 4 Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych dopuszczalne jest stosowanie przez państwo proporcjonalnych, dostosowanych do sytuacji danej osoby i podlegających okresowemu przeglądowi przez organy sądowe lub niezależne i bezstronne władze środków, związanych z korzystaniem przez niepełnosprawnych ze zdolności do czynności prawnych. Por. M. Zima-Parjaszewska, *Ubezwłasnowolnienie...*, s. 16.

²³ Tak również A. Frydrych-Depka, op.cit., s. 39; M. Zima-Parjaszewska, op.cit., s. 148 oraz A. Rakowska-Trela, *Prawa wyborcze osób z niepełnosprawnością intelektualną i psychiczną – perspektywa prawnoporównawcza*, [w:] *Prawa...*, s. 276.

²⁴ *Rzeczpospolita Polska – wybory parlamentarne 9 października 2011 r.*, Raport Misji Oceny Wyborów OBWE/ODIHR, Warszawa 2012, s. 5.

²⁵ *Rzeczpospolita Polska – wybory parlamentarne 25 października 2015 r.*, Raport Misji Oceny Wyborów OBWE/ODIHR, Warszawa 2016, s. 7.

Podobne spostrzeżenia wynikają ze sprawozdania Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), dotyczącego ochrony prawa osób niepełnosprawnych umysłowo i cierpiących na zaburzenia psychiczne do udziału w życiu politycznym w państwach członkowskich Unii. Podkreślając potrzebę przyznania osobom dotkniętym dysfunkcjami psychicznymi podstawowych praw politycznych²⁶, Agencja wskazuje na konieczność rewizji prawa krajowego w tych państwach członkowskich (w tym w Polsce), w których rozwiązania prawne ograniczają lub wykluczają niepełnosprawnych umysłowo z udziału w głosowaniu²⁷.

Wywodząc ogólne prawo osób niepełnosprawnych do partycypacji w życiu politycznym z kluczowych regulacji międzynarodowych²⁸, Agencja uwzględnia również bogaty dorobek Rady Europy w omawianej dziedzinie – z szeregu jednogłośnie podejmowanych przez Komitet Ministrów rekomendacji wyłaniają się postulaty odejścia od automatycznego wiązania orzeczenia środka ograniczającego zdolność do czynności prawnych z pozbawieniem praw poli-

²⁶ *Prawo osób cierpiących na zaburzenia psychiczne i osób niepełnosprawnych umysłowo do udziału w życiu politycznym*, Sprawozdanie Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Wiedeń 2010, s. 3; Zob. także G. Quinn, *A Short Guide to the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, „European Yearbook of Disability Law” 2009, s. 108.

²⁷ Odwołując się do dorobku ETPC (wyrok z 6 października 2005 r. *Hirst przeciwko zjednoczonemu Królestwu*, sprawa nr 74025/01), Agencja podkreśla konieczność wyeliminowania z porządków prawnych państw członkowskich przypadków arbitralnego i stojącego w sprzeczności z zasadą proporcjonalności ograniczania praw wyborczych jednostki. Potrzeba uwzględnienia proporcjonalności stosowanych ograniczeń w zakresie korzystania z praw wyborczych oraz pozbawiania praw politycznych wyłącznie w drodze wyroku sądowego wynika również ze stanowiska Komisji Weneckiej. Por. Europejska Komisja na rzecz Demokracji i Prawa, Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych – Wytyczne i raport wyjaśniający, przyjęte przez Komisję Wenecką na 52 sesji (18–19 października 2002 r.), Opinia nr 190/2002, s. 5–6. Zob. Także *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 39th meeting (Venice, 15 December 2011) and by the Venice Commission at its 89th plenary session (Venice, 16–17 December 2011), odnoszący się wprost do potrzeby zagwarantowania osobom niepełnosprawnym prawa do równego udziału w życiu politycznym, w tym prawa głosowania.

²⁸ Por. art. 21 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r., art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 19 grudnia 1966 r., art. 3 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 12 i 29 Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych.

tycznych, w tym w szczególności czynnego prawa wyborczego²⁹ i zapewnienia osobom z zaburzeniami psychicznymi możliwości korzystania z praw obywatelskich przy założeniu, iż ewentualnie wprowadzane ograniczenia w tym zakresie będą pozostawać w zgodności z postanowieniami EKPC, zaś ich wyłącznej przesłanki nie może stanowić fakt zaburzeń psychicznych dotyczących jednostek³⁰, jak również konstatacja, że ze względu na znaczenie partycypacji obywatelskiej dla rozwoju demokratycznych społeczeństw, wskazane jest uwzględnienie w życiu politycznym i publicznym aktywności wszystkich obywateli, z odwołaniem się do ich różnorodnych doświadczeń. Mając na uwadze powyższe, istotne jest umożliwienie osobom niepełnosprawnym intelektualnie udziału w procesach demokratycznych poprzez zagwarantowanie im prawa wyborczego³¹. Zbieżne postulaty formułowało również Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, zalecając państwom członkowskim podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania z krajowych porządków prawnych regulacji sprzecznych z KPON, pozbawiających osoby objęte kuratelą praw podstawowych oraz wzywając do zapewnienia tym osobom pomocy koniecznej przy ich realizacji³².

Wśród najbardziej aktualnych głosów w sprawie zniesienia ograniczeń praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych przywołać należy stanowisko Komitetu ONZ do spraw Osób z Niepełnosprawnościami, wyrażone w rekomendacjach dla Polski ujętych w raporcie w sprawie przestrzegania postanowień Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych³³. For-

²⁹ Zalecenie R (99) 4 Komitetu Ministrów z 23 lutego 1999 r. dla państw członkowskich w sprawie zasad dotyczących ochrony prawnej niepełnosprawnych dorosłych.

³⁰ Zalecenie Rec (2004) 10 Komitetu Ministrów z 22 września 2004 r. dla państw członkowskich w sprawie ochrony praw człowieka oraz godności osób z zaburzeniami psychicznymi.

³¹ Zalecenie Rec (2006) 5 Komitetu Ministrów z 5 kwietnia 2006 r. dla państw członkowskich Plan działań Rady Europy w celu promocji praw i pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w społeczeństwie: podnoszenie jakości życia osób niepełnosprawnych w Europie 2006–2015.

³² Za prawa podstawowe Zgromadzenie uznało „co najmniej prawo własności, prawo do pracy, prawo do życia rodzinnego i małżeństwa, prawo głosowania, prawo do tworzenia i uczestnictwa w stowarzyszeniach, prawo do wszczęcia postępowania prawnego oraz prawo do wyrażania woli”. Zob. *Rezolucja 1642 (2009) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 26 stycznia 2009 r. w sprawie dostępu do praw dla osób niepełnosprawnych oraz ich równego i aktywnego uczestniczenia w społeczeństwie*.

³³ Committee on the Rights of Persons with Disabilities, *Concluding observations on the initial report of Poland, Adopted by the Committee at its twentieth session (27 August – 21 September 2018)*, CRPD/C/POL/CO/1.

mułując uwagi na temat niedostatecznej ochrony praw osób niepełnosprawnych w różnorodnych aspektach życia społecznego, kulturalnego i politycznego, Komitet wezwał do wypowiedzenia przez Rzeczpospolitą przywołanego powyżej oświadczenia interpretacyjnego do art. 12 KPON oraz do zniesienia na gruncie Kodeksu cywilnego i pozostałych aktów ustawowych regulacji umożliwiających pozbawienie lub ograniczenie zdolności do czynności prawnych osobom z niepełnosprawnościami, na rzecz rozwoju mechanizmów wspieranego podejmowania decyzji przez te osoby, uwzględniających ich autonomię, preferencje i wolę³⁴. W raporcie podkreślono dodatkowo potrzebę nowelizacji art. 62 ust. 2 Konstytucji RP, wyłączającego prawo do głosowania oraz udziału w referendum osobom ubezwłasnowolnionym prawomocnym orzeczeniem sądu, postulując jednocześnie wyeliminowanie z polskiego systemu prawnego przepisów pozbawiających osoby z zaburzeniami psychicznymi i niepełnosprawnością intelektualną praw politycznych³⁵.

Należy podkreślić, iż wskazane rekomendacje są zbieżne z uwagami sformułowanymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich dla Komitetu ONZ w sprawozdaniu oraz w informacji o przestrzeganiu przez Rzeczpospolitą postanowień Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych. Rzecznik, stanowiący w Polsce organ monitorujący wdrażanie postanowień KPON, wśród szeregu zaleceń odnoszących się do wzmocnienia ochrony praw osób dotkniętych określonymi dysfunkcjami, przedstawił Komitetowi ONZ zarówno postulat uchylecia przepisów art. 13 i 16 Kodeksu cywilnego i zastąpienia ich instytucjami opartymi na modelu wspieranego podejmowania decyzji³⁶, jak również rekomendował wypowiedzenie przez Polskę oświadczenia interpretacyjnego do art. 12 Konwencji³⁷.

³⁴ Ibidem, s. 6.

³⁵ Ibidem, s. 13.

³⁶ Na temat alternatywnych w stosunku do ubezwłasnowolnienia instrumentów pomocy w realizowaniu zdolności do czynności prawnych przez osoby z niepełnosprawnością intelektualną szeroko piszą Autorzy opracowania *Jeśli nie ubezwłasnowolnienie, to co? Prawne formy wsparcia osób z niepełnosprawnością intelektualną*, red. K. Kędziora, Warszawa 2012, s. 15–62.

³⁷ *Realizacja przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich 2012–2014. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2015, s. 35 i 106 oraz *Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich o działaniach podjętych przez Rzeczpospolitą Polską w celu implementacji postanowień Konwen-*

IV.

Na dorobek wybranych systemów konstytucyjnych w zakresie zapewnienia osobom niepełnosprawnym intelektualnie praw politycznych wskazywała wspomniana już w artykule Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Postulując dostosowanie polskich regulacji do standardów międzynarodowych, Agencja powoływała się m.in. na rozwiązania przyjęte w Austrii, Finlandii, Holandii, Hiszpanii i Szwecji, gwarantujące pełny udział w życiu politycznym wszystkim obywatelom³⁸. W toku dyskusji o pożądanych kierunkach zmian polskiego prawa warto – w dużym skrócie – przywołać obowiązujące w wybranych porządkach prawnych regulacje, odnoszące się nie tyle do ogólnej pozycji prawnej osób dotkniętych niepełnosprawnością intelektualną, lecz ukierunkowanych wprost na ich uprawnienia wyborcze. Zwięzły przegląd możliwych w tym zakresie rozwiązań może okazać się pomocny podczas debaty nad koncepcją zmian polskich instytucji.

W Austrii osoby niepełnosprawne umysłowo lub z zaburzeniami psychicznymi, mogą na zasadach równości z innymi podmiotami korzystać zarówno z czynnego, jak i biernego prawa wyborczego, zaś wszelkie ograniczenia w omawianym zakresie, stosownie do postanowień art. 26 ust.5 w związku z art. 7 Konstytucji Austrii, mogą stanowić jedynie konsekwencje skazania w postępowaniu karnym³⁹.

Przekształcenia ukierunkowane na umożliwienie osobom niepełnosprawnym intelektualnie czynnej partycypacji w postępowaniu wyborczym zaszły również na gruncie konstytucji Holandii, której art. 54 ust. 2 przewidywał pierwotnie, iż nie posiadają prawa wybierania osoby pozostające pod opieką z powodu zaburzeń psychicznych lub upośledzenia umysłowego. Na skutek orzeczenia Rady Stanu z 29 października 2003 r.⁴⁰, przepis

cji o prawach osób niepełnosprawnych z uwzględnieniem Listy kwestii (CRPD/C/POL-Q/1), Warszawa 2018, s. 10 i 21.

³⁸ *Prawo osób cierpiących na zaburzenia psychiczne...*, s. 14. Przeglądu prawodawstwa państw członkowskich UE pod kątem zagwarantowania praw wyborczych osób dotkniętych niepełnosprawnością intelektualną lub zaburzeniami psychicznymi dokonują A. Rakowska-Trela, op.cit., s. 267 oraz A. Śledzińska-Simon, *Ograniczenia osób ubezwłasnowolnionych w zakresie konstytucyjnych praw i wolności o charakterze politycznym*, [w:] *Prawa...*, s. 302–303.

³⁹ W brzmieniu ustawy BGBl. I Nr 43/2011.

⁴⁰ LJN AM 5435.

ten uznany został za naruszający postanowienia Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, w wyniku czego został on wyeliminowany z Ustawy Zasadniczej nowelizacją przeprowadzoną w 2008 r.⁴¹ W konsekwencji dokonanej zmiany, obowiązującej od wyborów do Parlamentu Europejskiego z 4 czerwca 2009 r., obywatele dotknięci niepełnosprawnością intelektualną lub zaburzeniami psychicznymi posiadają czynne prawo wyborcze.

W Wielkiej Brytanii, na mocy ustawy o administracji wyborczej, zniesiono w 2006 r. wszelkie wynikające z *common law* ograniczenia w prawie do głosowania ze względu na stan umysłowy osoby⁴².

We Włoszech przepisy ordynacji wyborczej wykluczające z udziału w głosowaniu ubezwłasnowolnionych częściowo oraz umieszczonych w szpitalach psychiatrycznych, zostały uchylone w drodze tzw. ustawy Basagli⁴³, na skutek której osoby niepełnosprawne umysłowo lub dotknięte dysfunkcjami psychicznymi mogą bez ograniczeń korzystać w prawa wybierania⁴⁴.

Obok porządków prawnych zapewniających nieskrępowany, wolny od ograniczeń udział w postępowaniu wyborczym niepełnosprawnym intelektualnie, należy również wskazać na systemy konstytucyjne, w których sam fakt ograniczenia zdolności do czynności prawnych nie stanowi automatycznie przesłanki wyłączającej prawa polityczne.

We Francji, po nowelizacji Kodeksu wyborczego z 2007 r., zgodnie z treścią art. L5 ustawy, sąd, podczas podejmowania decyzji o zastosowaniu lub przedłużeniu „środka opiekuńczego” w stosunku do osoby, decyduje równocześnie o zasadności pozostawienia jej prawa do głosowania⁴⁵. Na gruncie hiszpańskiej ordynacji wyborczej wymagane jest orzeczenie sądu, stwierdzające wyłączenie prawa wyborczego⁴⁶, bez związku z posiadaniem pełnej zdolności do czynności prawnych.

⁴¹ Obecnie prawo wyborcze nie przysługuje wyłącznie „osobom skazanym prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo określone w ustawie, na karę co najmniej 1 roku pozbawienia wolności oraz pozbawienia praw wyborczych” (art. 54 ust. 2 Konstytucji Holandii).

⁴² Zob. *Electoral Administration Act 2006, Section 73 (1)*.

⁴³ *Legge 180/1978 (legge Basaglia)*.

⁴⁴ *Prawo osób cierpiących na zaburzenia psychiczne ...*, s. 15.

⁴⁵ *Décret 64-1086 1964-10-27 JORF 28 OCTOBRE 1964*.

⁴⁶ Art. 3 *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General*, Boletín Oficial del Estado núm. 147, de 20 de junio de 1985 ze zm.

W Estonii, pomimo, iż zgodnie z § 57 zd. drugie Konstytucji Estonii, prawo wyborcze nie przysługuje obywatelom, którzy zostali ubezwłasnowolnieni przez sąd, z postanowień Kodeksu postępowania cywilnego wynika *a contrario*, że osoby, których zdolność do czynności prawnych została ograniczona jedynie częściowo, zachowują prawo do głosowania⁴⁷.

W Czechach interesująco przedstawia się orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w sprawie uprawnień wyborczych osób niepełnosprawnych intelektualnie – w wyroku z 18 sierpnia 2009 r.⁴⁸ TK stwierdził, iż wyłącznie pełne pozbawienie zdolności do czynności prawnych uzasadnia wyłączenie prawa do głosowania, zaś w przypadku częściowego jej ograniczenia wymagane jest kompleksowe zbadanie wszelkich okoliczności sprawy, w celu ustalenia, czy osoba posiada rozeznanie konieczne do świadomego korzystania z praw politycznych⁴⁹, zaś w decyzji z 21 lipca 2010 r.⁵⁰ stanął na stanowisku, iż sądy w toku postępowania zmierzającego do pozbawienia zdolności do czynności prawnych powinny dokonywać szczegółowej, indywidualnej oceny zdolności osoby do udziału w postępowaniu wyborczym, zaś przypadku pozytywnego wyniku weryfikacji, zdolność do czynności prawnych powinna zostać jedynie ograniczona, bez możliwości orzeczenia ubezwłasnowolnienia całkowitego.

Podobny kierunek obrał słoweński Trybunał Konstytucyjny, który za niekonstytucyjne uznał przepisy wyłączające od udziału w wyborach osoby pozbawione zdolności do czynności prawnych⁵¹, w wyniku czego znowelizowane zostały odnośne regulacje ustawy wyborczej – ograniczenie prawa do głosowania nastąpić może jedynie w przypadku uznania przez sąd, iż osoba nie jest w stanie zrozumieć „znaczenia, celu i skutku wyborów”⁵².

⁴⁷ Art. 526 ust. 5 estońskiego kodeksu postępowania cywilnego <https://www.riigiteataja.ee/en/Eli/513122013001/consolide> (30.09.2018).

⁴⁸ I.ÚS 557/09.

⁴⁹ W opinii czeskiego Trybunału Konstytucyjnego „niewielkie upośledzenie umysłowe” nie uzasadnia pozbawienia obywatela prawa do głosowania. Zob. cytowany wyrok TK z 18 sierpnia 2009 r.

⁵⁰ Decyzja Trybunału Konstytucyjnego nr IV. US 3102/08 z 21 lipca 2010 r. w sprawie Jiříego Soldána.

⁵¹ Dziennik Urzędowy Republiki Słowenii nr 73/29 z lipca 2003 r., s. 11212–11216.

⁵² Art. 7 ust. 2 ustawy o wyborach do Zgromadzenia Narodowego Republiki Słowenii z 1992 r.

Wskazane przykłady dowodzą, że nie nastręcza szczególnych trudności wypracowanie takich rozwiązań prawnych, które uwzględniając potrzebę pomocy osobom dotkniętym niepełnosprawnością intelektualną w prowadzeniu ich bieżących spraw, nie łączą automatycznie ograniczenia zdolności do czynności prawnych z pozbawieniem praw politycznych, w tym fundamentalnego prawa do głosowania.

V.

Z przeprowadzonych powyżej rozważań wyłania się potrzeba podjęcia wysiłków mających na celu unormowanie pozycji prawnej osób dotkniętych niepełnosprawnością intelektualną lub zaburzeniami psychicznymi w sposób zasadniczo odbiegający od obecnych polskich uregulowań. Mając na uwadze cel artykułu, szczególne znaczenie przypisać trzeba wyeliminowaniu automatycznej zależności występującej obecnie pomiędzy pozbawieniem lub ograniczeniem zdolności do czynności a możliwością korzystania z praw politycznych jednostki, z prawem wyborczym na czele⁵³. Jest to działanie, które oprócz wykazanej sprzeczności z ratyfikowanymi przez Polskę umowami międzynarodowymi, prowadzi do wykluczenia z udziału w istotnym obszarze życia społecznego jednostek objętych instytucją ubezwłasnowolnienia, ich stygmatyzacji oraz działa degradująco na próby aktywizacji osób niepełnosprawnych intelektualnie lub dotkniętych zaburzeniami psychicznymi, poprzez obniżenie ich poczucia własnej wartości⁵⁴.

Wyłączenie szerokiego kręgu osób z procesu podejmowania decyzji wyborczych tworzy w sposób bezrefleksyjny grono obywateli drugiej kategorii, zaś na szczególne potępienie zasługuje fakt, iż odbywa się to – wbrew dominującym standardom międzynarodowym oraz orzecznictwu ETPC, bez zindywidualizowanej oceny zdolności rozpoznania przez jednostkę znaczenia procesu wyborczego, w tym posiadania umiejętności świadomego rozdysponowania głosu, czy określonych preferencji politycznych⁵⁵. Dodatkowo na rzecz

⁵³ Podobnie M. Dąbrowski, *Ubezwłasnowolnienie częściowe a prawo wyborcze w świetle standardów europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2–3, s. 275.

⁵⁴ Podobnie M. Zima-Parjaszewska, op.cit., s. 9–10.

⁵⁵ Zob. A. Śledzińska-Simon, op.cit., s. 292. Postulat ustanowienia w polskim porządku prawnym odrębnego postępowania sądowego, mającego na celu ustalenie możliwości korzy-

dyskryminującego charakteru instytucji ubezwłasnowolnienia w obecnym kształcie przemawia fakt, iż w odniesieniu do określonej grupy osób spełniających przesłanki kodeksowe, nie jest ona z różnych względów orzekana⁵⁶.

Podkreślić natomiast należy, iż łączenie limitowania swobody działania w sferze prawa cywilnego z pozbawieniem fundamentalnego prawa obywatelskiego oraz znacznym zawężeniem możliwości podejmowania aktywnego działania w życiu politycznym, z pominięciem dokonania przez bezstronny organ kompleksowej weryfikacji kompetencji jednostki w tym zakresie, nie znajduje uzasadnienia. Postulować należy zastąpienie modelu zastępczego podejmowania decyzji przez osoby niepełnosprawne intelektualnie instrumentami wspieranego podejmowania decyzji, funkcjonującymi z powodzeniem w innych porządkach prawnych⁵⁷.

W sferze prawa wyborczego, przy uwzględnieniu konieczności poszanowania konstytucyjnego katalogu praw jednostki, potrzeba refleksji nad uprawnieniami licznej grupy potencjalnych wyborców ma również określone znaczenie praktyczne, zwłaszcza w świetle postępowań wyborczych opartych o system jednomandatowych okręgów wyborczych, w których często decydujące okazują się pojedyncze głosy.

Literatura

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.

Banaszak B., *Czynne i bierne prawo wyborcze w Polsce*, „Monitor Prawniczy” 2013, nr 23.

Czarny P., *Ubezwłasnowolnienie jako przesłanka utraty praw wyborczych (refleksje konstytucyjne na tle teorii prawa cywilnego)*, [w:] *Iudices Electionis Custodes (Sędziowie Kustoszami Wyborów)*. Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej, Warszawa 2007.

stania z praw wyborczych przez osoby dotknięte niepełnosprawnością intelektualną lub zaburzeniami psychicznymi formułuje W. Łączkowski, *Kierunki zmian polskiego prawa wyborczego*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005, s. 203. Za dokonywaniem oceny zdolności konkretnej osoby do udziału w wyborach w ramach postępowania zmierzającego do zastosowania środków ograniczających zdolność do czynności prawnych opowiada się M. Dąbrowski, op.cit., s. 278.

⁵⁶ Tak m.in. P. Czarny, op.cit., s. 37 oraz P. Uziębło, *Cenzusy wyborcze w XXI wieku – potrzeba nowego podejścia?*, Centrum Studiów Wyborczych, Toruń 2014, s. 32.

⁵⁷ Zob. szerzej *Ubezwłasnowolnienie w świetle konstytucyjnych i międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2018, s. 18.

- Dąbrowski M., *Ubezwłasnowolnienie częściowe a prawo wyborcze w świetle standardów europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2–3.
- Frydrych-Depka A., „Prawnocłowiecze” spojrzenie na czynne prawo wyborcze, „Studia Wyborcze” 2016, t. 21.
- Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich o działaniach podjętych przez Rzeczpospolitą Polską w celu implementacji postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z uwzględnieniem Listy kwestii (CRPD/C/POL-Q/1), Warszawa 2018.
- Jeśli nie ubezwłasnowolnienie, to co? Prawne formy wsparcia osób z niepełnosprawnością intelektualną, red. K. Kędziora, Warszawa 2012.
- Ławniczak A., Art. 62, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczowska, Warszawa 2014.
- Łączkowski W., *Kierunki zmian polskiego prawa wyborczego*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005.
- Prawo osób cierpiących na zaburzenia psychiczne i osób niepełnosprawnych umysłowo do udziału w życiu politycznym*, Sprawozdanie Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Wiedeń 2010.
- Quinn G., *A Short Guide to the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, „European Yearbook of Disability Law” 2009.
- Rakowska-Trela A., *Prawa wyborcze osób z niepełnosprawnością intelektualną i psychiczną – perspektywa prawnoporównawcza*, [w:] *Prawa osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną w świetle międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka*, red. D. Pudzianowska, Warszawa 2014.
- Realizacja przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich 2012–2014. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2015.
- Rulka M., *Glosa do wyroku ETPC z dnia 20 maja 2010 r.*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 12.
- Skotnicki K., *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000.
- Sokolewicz W., Art. 62, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999.
- Śledzińska-Simon A., *Ograniczenia osób ubezwłasnowolnionych w zakresie konstytucyjnych praw i wolności o charakterze politycznym*, [w:] *Prawa osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną w świetle międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka*, red. D. Pudzianowska, Warszawa 2014.
- Ubezwłasnowolnienie w świetle konstytucyjnych i międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka*, Warszawa 2018.
- Uziębło P., *Cenzusy wyborcze w XXI wieku – potrzeba nowego podejścia?*, Centrum Studiów Wyborczych, Toruń 2014.

Zaradkiewicz K., *Ubezwłasnowolnienie – perspektywa konstytucyjna a instytucja prawa cywilnego*, [w:] *Prawa osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną w świetle międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka* red. D. Pudziańska, Warszawa 2014.

Zima-Parjaszewska M., *Artykuł 12 Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami a ubezwłasnowolnienie w Polsce*, [w:] *Prawa osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną w świetle międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka*, red. D. Pudziańska, Warszawa 2014.