



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO- 647849- I/10/AB

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, dnia 1 czerwca 2010 r.

Pan Krzysztof Kwiatkowski
Minister Sprawiedliwości

al. Ujazdowskie 11
00 - 950 WARSZAWA

Szanowny Panie Ministrze

W państwach demokratycznych problemy prawa wyborczego nigdy nie tracą na znaczeniu, prawo do głosowania jest bowiem, obok innych praw i wolności obywatelskich, jedną z podstaw rządów pluralistycznych. Zbliżające się wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej skłaniają do ponownej analizy rozwiązań przyjętych w Konstytucji RP oraz poszczególnych ordynacjach wyborczych. W obecnym stanie prawnym, wśród osób nie posiadających prawa wybierania, znajdują się osoby ubezwłasnowolnione. Ponieważ w art. 62 ust. 2 Konstytucji mowa jest o ubezwłasnowolnieniu bez bliższego sprecyzowania tego terminu, należy przyjąć, że przesłanka ta obejmuje zarówno ubezwłasnowolnienie całkowite, jak i częściowe (zob. W. Sokolewicz, uwaga 5 do art. 62 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2005, s. 29). Prawodawca nie wprowadził także różnicowania z uwagi na materialnoprawne przesłanki ubezwłasnowolnienia, co oznacza pozbawienie prawa wybierania wszystkich osób ubezwłasnowolnionych, niezależnie od tego, co stanowiło przyczynę ubezwłasnowolnienia. Tymczasem automatyczne pozbawienie osób ubezwłasnowolnionych prawa głosowania może stanowić naruszenie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Do takich wniosków doszedł Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu, który w ogłoszonym niedawno wyroku stwierdził naruszenie

przez Węgry art. 3 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (wyrok ETPCz z dnia 20 maja 2010 r., *Alajos Kiss v. Węgry*, skarga nr 38832/06).

Ratyfikowany przez Polskę Protokół nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w przepisie art. 3 ustanawia prawo do wolnych wyborów. W powołanym powyżej wyroku, Europejski Trybunał Praw Człowieka przywołał dotychczasowe orzecznictwo, zgodnie z którym prawo do głosowania nie jest przywilejem. *W XXI wieku w państwie demokratycznym musi istnieć domniemanie korzystania z niego. Każdy wyjątek od zasady wyborów powszechnych rodzi ryzyko osłabienia legitymacji demokratycznej ciała ustawodawczego w ten sposób wybranego i uchwalanego przez nie prawa* (zob. też wyrok ETPCz z dnia 6 października 2005 r., *Hirst v. Wielka Brytania*, skarga nr 74025/01). Trybunał dodał także, że całkowity zakaz głosowania przez osoby częściowo ubezwłasnowolnione, bez względu na ich aktualny stan zdrowia, jest trudny do zaakceptowania. W przeszłości Trybunał przestrzegał już przed zbyt łatwym sięganiem po tak surowe środki, jak odebranie prawa wyborczego. *W każdym takim wypadku muszą one być proporcjonalne, w tym musi istnieć wystarczająco ścisły związek między sankcją oraz zachowaniem i sytuacją konkretnej osoby* (zob. M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa, 2009, s. 510). Artykuł 3 Protokołu nr 1 odnosi się wprawdzie wyłącznie do wyborów do „ciała ustawodawczego”, jednak wspomniane orzeczenia strasburskiego trybunału skłaniają do analizy i refleksji nad całokształtem praw obywatelskich i politycznych osób ubezwłasnowolnionych w Polsce.

Ubezwłasnowolnienie w prawie polskim jest instytucją przede wszystkim cywilnoprawną - formy, przesłanki i procedura orzekania ubezwłasnowolnienia są określone przez kodeks cywilny oraz kodeks postępowania cywilnego, a najpoważniejsze skutki ubezwłasnowolnienia polegają na utracie lub ograniczeniu zdolności do czynności prawnych. Jednak ubezwłasnowolnienie i wiążące się z nim ograniczenie praw publicznych wywiera także istotne skutki w sferze konstytucyjnych praw politycznych osób ubezwłasnowolnionych. Przykładowo osoby takie nie mają czynnego prawa wyborczego oraz prawa udziału w referendum (art. 62 ust. 2 Konstytucji), nie mogą kandydować na urząd Prezydenta (art. 127 ust. 3 Konstytucji), nie mogą korzystać z prawa dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji) i z prawa powszechnej inicjatywy ustawodawczej

(art. 118 ust. 2 Konstytucji). Odebranie osobom ubezwłasnowolnionym wskazanych praw politycznych wynika z założenia, że osoby, które z powodu choroby umysłowej, upośledzenia lub innych zaburzeń psychicznych nie mogą samodzielnie i racjonalnie kierować swoim własnym postępowaniem i decydować o swoich osobistych sprawach, nie powinny również mieć wpływu na rozstrzyganie spraw publicznych dotyczących dobra wspólnego, na kierowanie sprawami państwa i wspólnot samorządowych. Jednak powołane powyżej orzeczenia strasburskie nie są pierwszym sygnałem o potrzebie zmiany przyjętego w Polsce modelu ubezwłasnowolnienia.

Szczegółowe i wysokie wymagania odnośnie ochrony prawnej osób dorosłych z ograniczoną zdolnością do czynności prawnych zawarte są m.in. w rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr Rec(99)4 z dnia 23 lutego 1999 r. w *sprawie zasad dotyczących ochrony prawnej niepełnosprawnych osób dorosłych*, a także w zaleceniu Komitetu Ministrów Rady Europy nr Rec(2006)5 z dnia 5 kwietnia 2006 r. *Plan działań Rady Europy w celu promocji praw i pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w społeczeństwie: podnoszenie jakości życia osób niepełnosprawnych w Europie 2006 - 2015*, gdzie czytamy: *uczestnictwo wszystkich obywateli w życiu politycznym i publicznym oraz w procesach demokratycznych jest istotnym czynnikiem rozwoju demokratycznych społeczeństw. Społeczeństwo powinno odzwierciedlać różnorodność swoich obywateli i korzystać z ich różnych doświadczeń i wiedzy. Dlatego ważne jest, by osoby niepełnosprawne mogły korzystać z przysługujących im praw wyborczych i z prawa do udziału w takiej działalności (...) żadna osoba niepełnosprawna nie powinna być pozbawiona prawa do głosowania lub do kandydowania w wyborach ze względu na swoją niepełnosprawność.* Restrykcyjne wymagania w zakresie pozbawiania obywateli praw wyborczych wprowadza także Europejska Komisja na Rzecz Demokracji przez Prawo (tzw. Komisja Wenecka) w uchwalonym *Kodeksie Dobrych Praktyk Wyborczych* (Opinia Komisji Weneckiej nr 190/2002 z dnia 23 maja 2003 r.) akcentuje się m.in. zasadę proporcjonalności i nakaz orzekania o utracie prawa do głosowania w drodze decyzji sądowej. Wreszcie, kwestia praw publicznych osób niepełnosprawnych została poruszona w Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych uchwalonej w dniu 13 grudnia 2006 r. przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych (nie została ona dotychczas ratyfikowana przez Polskę), gdzie podkreśla się zasadę równości osób niepełnosprawnych

(w tym osób niepełnosprawnych intelektualnie) wobec prawa oraz potrzebę ich pełnego i efektywnego uczestnictwa w życiu publicznym, także poprzez udział w wyborach i referendach.

Problem niewłaściwej ochrony osób ubezwłasnowolnionych został dostrzeżony także przez polski Trybunał Konstytucyjny, który uznał, że *wraz z uchwaleniem Konstytucji z 1997 r., a także w związku z przyjęciem przez Polskę standardów Rady Europy i Unii Europejskiej, prawa osób ubezwłasnowolnionych powinny być respektowane w szerszym niż dotąd zakresie* (wyrok TK z dnia 7 marca 2007 r., sygn. K 28/05). Jednocześnie Trybunał wyraźnie zasugerował potrzebę dokonania kompleksowych zmian w zakresie instytucji ubezwłasnowolnienia w prawie polskim i zaznaczył, że w większości państw odchodzi się obecnie od sztywnego ograniczania praw i wolności osób chorych psychicznie, upośledzonych lub uzależnionych na rzecz regulacji bardziej elastycznych, dopasowanych do konkretnych sytuacji przez sąd orzekający w danej sprawie. Za przykład mogą tu posłużyć rozwiązania francuskie, niemieckie, bądź austriackie, gdzie istnieje możliwość indywidualnego oznaczenia przez sąd rodzajów czynności, które osoba poddana opiece może dokonywać samodzielnie bez zgody przedstawiciela ustawowego.

Funkcjonujące obecnie rozwiązania prawne są także coraz częściej krytykowane przez środowiska organizacji pozarządowych zajmujących się problematyką ochrony praw osób niepełnosprawnych. W przygotowanym przez Fundację Instytut Rozwoju Regionalnego raporcie *Polska droga do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych ONZ*, postuluje się daleko idące poprawki w tym zakresie. Jedną z rekomendowanych przez Fundację zmian jest m.in. propozycja likwidacji instytucji ubezwłasnowolnienia i zastąpienie jej instytucją wspomaganego podejmowania decyzji, a także bezzwłoczne zniesienie wszelkich przepisów prawnych, które (niekiedy automatycznie) prowadzą do ubezwłasnowolnienia prawnej osoby z niepełnosprawnością intelektualną. Dla zobrazowania skali problemu można przytoczyć przykłady innych opracowań, z których wynika, że w postępowaniu o ubezwłasnowolnienie sądy sporadycznie wysłuchują osób zainteresowanych (16 % badanych spraw) i wzywają świadków (2 % badanych spraw), z zasady powołują też tylko jednego biegłego (98 % badanych spraw), a kuratorami ustanawiają pracowników sądów, często nieprzygotowanych do pełnienia tej roli (99 % badanych spraw), przeciętnie tylko połowa ubezwłasnowolnionych bierze aktywny udział

w postępowaniu i podobny odsetek ma pełnomocnika procesowego (zob. A. Mirkowska - Mankiewicz, M. Seroczyńska, J. Parczewski, *Praktyka ubezwłasnowolnienia osób z niepełnosprawnością intelektualną w polskich sądach. Raport z badań.*, Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym, Warszawa, 2002; A. Mirkowska - Mankiewicz, M. Seroczyńska, *Praktyka ubezwłasnowolnienia osób z niepełnosprawnością intelektualną w polskich sądach. Raport z badań.*, Człowiek - Niepełnosprawność - Społeczeństwo 2005, nr 2).

Reasumując, coraz liczniejsze sygnały wskazujące na niewłaściwą ochronę praw osób ubezwłasnowolnionych, w tym wydane kilka dni temu orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, skłania do gruntownej analizy stanu obecnego i podjęcia stosownych kroków prawnych. Wyrok strasburski zapadł wprawdzie w sprawie przeciwko Węgrom, jednak autorytet Trybunału nie pozwala na zignorowanie jego orzeczeń przez inne państwa - strony Konwencji.

W związku z powyższym, działając w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2001 r. Nr 14 poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do powyższych kwestii oraz poinformowanie Rzecznika o zajętych w sprawie stanowisku.

Z przeżeniami

ZASTĘPCA
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk