



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 08-11-2021 r.

Marcin Wiącek

VII.602.14.2014.CW

Pan

Tomasz Grodzki

Marszałek Senatu

Rzeczypospolitej Polskiej

ePUAP

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na pismo skierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich przez Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 20 października 2021 r. pragnę przedstawić Panu Marszałkowi **opinię RPO dotyczącą projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy** (druk senacki nr 490; dalej jako: projekt ustawy). Opinia ta stanowi **uzupełnienie stanowiska** przedstawionego przez Rzecznika Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu Rzeczypospolitej Polskiej pismem z dnia 28 maja 2021 r. (znak pisma: VII.602.7.2021) **w zakresie potrzeby podjęcia szerszej inicjatywy zmiany przepisów prawa na poziomie ustawowym i konstytucyjnym dotyczącej praw wyborczych osób z niepełnosprawnością intelektualną**. Mam nadzieję, że przedstawione poniżej uwagi i rekomendacje okażą się pomocne i zostaną uwzględnione w trakcie prac nad projektem ustawy. Jednocześnie pragnę zapewnić Pana Marszałka o gotowości współpracy w ramach dyskusji nad kształtem propozycji oraz ewentualnych dalszych inicjatyw dotyczących tej problematyki. Za udostępnienie niniejszego pisma Paniom Senatorkom i Panom Senatorom będę Panu Marszałkowi zobowiązany.

Spis treści

Wprowadzenie.....	3
Odpowiednie przepisy prawa Unii Europejskiej.....	6
Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.....	10
Standard ochrony na podstawie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z 2006 r. oraz innych instrumentów prawa międzynarodowego.....	14
Wnioski i zalecenia końcowe	20

Wprowadzenie

1. Sfera wszelkich ograniczeń praw wyborczych obywateli jest uznawana w demokratycznym państwie za niezwykle wrażliwą. W przekonaniu Rzecznika Praw Obywatelskich **jednym ze szczególnie istotnych problemów z tego zakresu jest ograniczenie praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych**. Już w wystąpieniu generalnym z dnia 1 czerwca 2010 r. skierowanym do ówczesnego Ministra Sprawiedliwości Zastępcą Rzecznika Praw Obywatelskich, Pan Stanisław Trociuk, zwrócił uwagę, że automatyczne pozbawienie osób ubezwłasnowolnionych prawa głosowania może stanowić naruszenie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w związku z wyrokiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) z dnia 20 maja 2010 r. w sprawie *Alajos Kiss przeciwko Węgrom* (skarga nr 38832/06). Od 2014 roku Rzecznik w swoich wystąpieniach wielokrotnie podkreślał konieczność podjęcia pilnych działań legislacyjnych w tej kwestii, m.in. w wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2014 r. (znak sprawy I.602.4.2014.JZ), dwóch wystąpieniach do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 października 2015 r. oraz z dnia

18 lutego 2016 r. (znak sprawy VII.602.4.2014.JZ) oraz w wystąpieniu do Dyrektora Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka przy Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z dnia 11 kwietnia 2019 r. (znak sprawy VII.602.14.2014). Niestety, wystąpienia te nie doprowadziły dotychczas do wprowadzenia rekomendowanych zmian legislacyjnych.

2. W obecnym stanie prawnym, zgodnie z art. 62 ust. 2 Konstytucji RP, osoby ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądowym są pozbawione prawa udziału w wyborach oraz prawa udziału w referendum. Konstytucja RP nie wskazuje jednocześnie materialnoprawnych przesłanek ubezwłasnowolnienia, pozostawiając tę kwestię do regulacji na poziomie ustawodawstwa zwykłego. Ubezwłasnowolnienie jest konstrukcją prawa cywilnego, unormowaną obecnie przez przepisy Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.; dalej jako: „Kodeks cywilny; dalej jako: k.c.”), a także Kodeksu postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.). Oznacza to, że właściwą treść konstytucyjnych praw wyborczych w odniesieniu do osób ubezwłasnowolnionych ustala się w oparciu o przepisy rangi ustawowej¹. Zgodnie z obowiązującym kształtem przepisów Kodeksu cywilnego rozróżnia się dwa rodzaje ubezwłasnowolnienia, tj. ubezwłasnowolnienie całkowite (art. 13 k.c.) i częściowe (art. 16 k.c.). Każde z nich orzekane jest na podstawie różnych przesłanek, a orzeczenie to rodzi odmienne skutki prawne.
3. Co istotne, ustawodawca przewiduje, że osoby częściowo ubezwłasnowolnione posiadają rozeznanie, by być samodzielnyimi podmiotami licznych spraw z zakresu obrotu cywilnoprawnego i stroną stosunków cywilnoprawnych. Tym samym przyznaje, że są one zdolne do podejmowania pewnych konkretnych rozstrzygnięć prawnych i faktycznych (art. 15 k.c.)². Biorąc jednak pod uwagę prawa wyborcze, oba rodzaje ubezwłasnowolnienia wywierają taki sam skutek, prowadząc do automatycznego pozbawienia czynnego i biernego prawa wyborczego. Sąd orzekający o ubezwłasnowolnieniu nie przeprowadza osobnego postępowania w zakresie skutków

¹ Zob. P. Czarny, *Ubezwłasnowolnienie jako przesłanka utraty praw wyborczych* [w:] F. Rymarz (red.), „Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej. Iudices Electionis Custodes”, Warszawa 2007.

² M. Dąbrowski, *Ubezwłasnowolnienie częściowe a prawo wyborcze w świetle standardów europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr. 2-3.

orzeczenia względem pozbawienia osoby praw wyborczych³. W praktyce, po uprawomocnieniu się orzeczenia o ubezwłasnowolnieniu (zarówno całkowitym, jak i częściowym), sąd przekazuje odpowiednie zawiadomienie do organu prowadzącego rejestr wyborców o wykreślenie z niego osoby ubezwłasnowolnionej⁴. Jest to czynność techniczna i obywatelowi nie przysługuje w takiej sytuacji środek odwoławczy. Polskie prawo wyborcze wprowadza więc domniemanie, że osoba ubezwłasnowolniona nie ma minimalnego nawet stopnia rozeznania i świadomości znaczenia aktu wyborczego.

4. Kwestia pozbawiania praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych budzi poważne, w pełni uzasadnione wątpliwości m. in. w doktrynie prawa, czy też wśród organizacji społecznych, czego odzwierciedleniem jest petycja nr P10-72/20 złożona przez Helsińską Fundację Praw Człowieka. Należy podkreślić dodatkowo, że sytuacja ta dotyczy znaczącej grupy obywateli. Z danych Ministerstwa Sprawiedliwości wynika, że od 2014 roku do pierwszego półrocza 2019 roku wydano ponad 108 000 orzeczeń o ubezwłasnowolnieniu, w tym 10 225 orzeczeń o ubezwłasnowolnieniu częściowym⁵. Pozwala to oszacować, że w Polsce jest obecnie ponad 100 tysięcy osób ubezwłasnowolnionych i taka liczba osób pozbawiona jest praw wyborczych. Należy podkreślić przy tej okazji także, że celem instytucji ubezwłasnowolnienia jest przede wszystkim ochrona interesów osoby, która nie jest w stanie w pełni samodzielnie pokierować swoim postępowaniem. Ubezwłasnowolnienie ma za cel jedynie dobro osoby, której dotyczy wnioski o ubezwłasnowolnienie (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 1972 r., sygn. akt I CZ 38/72), zaś ustawową przesłanką ubezwłasnowolnienia jest interes osoby, która ma zostać ubezwłasnowolniona (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 1969 r., sygn. akt I CR 132/68 oraz postanowienie SN z dnia 27 października 1976 r., sygn.

³ Instytucja takiego odrębnego postępowania znana jest innym porządkom prawnym krajów europejskich (m.in. w Hiszpanii, Belgii oraz w Republice Czeskiej), o czym będzie mowa w dalszej części niniejszego pisma. Zob. Raport Agencji Praw Podstawowych UE, *Who will (not) get to vote in the 2019 European Parliament elections? Developments in the right to vote of people deprived of legal capacity in EU Member States* (TK-03-19-138-EN-N), 26.02.2019.

⁴ Ewentualnym środkiem odwoławczym, z którego można skorzystać jest instytucja reklamacji na nieprawidłowości w rejestrze wyborców, o której mowa w art. 22 Kodeksu wyborczego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1319 ze zm.).

⁵ Dane na podstawie: *Ubezwłasnowolnienia w latach 2004-2018 i w I półroczu 2019 roku*, [w:] *Informator Statystyczny Wymiaru Sprawiedliwości. Opracowania wieloletnie*, Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej, Departament Strategii i Funduszy Europejskich Ministerstwa Sprawiedliwości, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/> (dostęp: 01.07.2021).

akt II CR 387/76). Cel, któremu służy ubezwłasnowolnienie, polega przede wszystkim na potrzebie niesienia pomocy osobie, która ma być ubezwłasnowolniona, w załatwieniu jej spraw majątkowych i niemajątkowych (postanowienie SN z dnia 28 sierpnia 1979 r., sygn. akt IV CR 268/79).

5. W tym kontekście, jak zauważa P. Uziębło, „[...] pozbawienie praw wyborczych można [...] uznać za formę sankcji dla takiej osoby, tym bardziej, że dotyczy nie tylko biernego, ale i czynnego prawa wyborczego”⁶, jako że nie realizuje ono istoty funkcji ochronnej instytucji ubezwłasnowolnienia. Należy także zauważyć sygnalizowane w literaturze przedmiotu liczne nieprawidłowości w procedurze orzekania ubezwłasnowolnienia, a także relatywnie częste zjawisko nadużywania tej instytucji, np. przez rodziny takich osób, w celu uzyskania różnego rodzaju świadczeń, np. renty, czy miejsca w zakładzie opieki. Badacze wskazują również na szereg niepokojących praktyk w sądowej procedurze ubezwłasnowolnienia⁷. Czynniki te mają bezpośredni wpływ na ograniczenie praw wyborczych grupy obywateli.
6. Na problem niewłaściwej ochrony osób ubezwłasnowolnionych wskazał Trybunał Konstytucyjny, podkreślając w wyroku z dnia 7 marca 2007 roku (sygn. akt K 28/05), wydanym w sprawie z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, 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”. Trybunał wskazał również na zasadność dokonania kompleksowych zmian w zakresie instytucji ubezwłasnowolnienia. Podkreślił w szczególności, że w większości państw europejskich konstrukcje prawne podążają w kierunku rozwiązań elastycznych, dających możliwość podjęcia dopasowanych do konkretnych okoliczności decyzji przez sąd orzekający indywidualnie w każdej sprawie. Wśród odpowiednich norm konstytucyjnych, poza wyraźnym przepisem art. 62 Konstytucji RP określającym przesłanki podmiotowe prawa wybierania (zdolność

⁶ P. Uziębło, *Cenzusy wyborcze w XXI wieku – potrzeba nowego podejścia?*, skrypt wykładu wygłoszonego w Centrum Studiów Wyborczych przy Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu, 6 lutego 2014 r., s. 32.

⁷ Zob. A. Mirkowska-Mankiewicz, M. Szeroczyńska, J. Parczewski, *Praktyka ubezwłasnowolniania osób z niepełnosprawnością intelektualną w polskich sądach*. Raport z badań, Warszawa 2002; M. Zima-Parjaszewska, *Ubezwłasnowolnienie w świetle Konstytucji RP oraz Konwencji o Prawach osób z Niepełnosprawnościami*, Biuletyn Polskiego Towarzystwa Prawa Antydyskryminacyjnego, Poznań 2012, str. 6 oraz cytowana tam literatura.

wybierania) oraz zakres przedmiotowy jego realizacji, należy wskazać także w art. 1 Konstytucji RP, który określa Rzeczpospolitą Polską jako dobro wspólne obywateli oraz art. 4 Konstytucji RP wyrażający zasadę władzy zwierzchniej Narodu, z których wynika standard możliwie jak najpełniejszego urzeczywistniania zasady powszechności praw wyborczych⁸.

Odpowiednie przepisy i wymogi prawa Unii Europejskiej

7. Jak słusznie wskazano w treści uzasadnienia przedłożonego projektu ustawy, Konstytucja RP w art. 62 ust. 2 w sposób wyraźny ogranicza prawa wyborcze względem osób, które „prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych”, zaznaczając jednakże, że przepisy te nie odnoszą się do praw wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Jak podkreśla się w literaturze, wybory te nie mają bezpośredniego umocowania konstytucyjnego, co potwierdził Trybunał Konstytucyjny, zajmując się tą kwestią w wyroku z dnia 31 maja 2004 r. (sygn. akt K 15/04)⁹. W wyroku tym orzeczono, że Konstytucja RP nie wypowiedza się na temat wyborów do Parlamentu Europejskiego, ponieważ Parlament Europejski nie jest organem sprawującym władzę w Polsce, lecz organem realizującym określone funkcje w strukturze Unii Europejskiej, w związku z czym przyznanie praw wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego mieści się w granicach swobody regulacyjnej ustawodawcy zwykłego¹⁰. Jednocześnie zaznaczyć należy, że powszechne czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego ma swoje źródło w prawie pierwotnym Unii Europejskiej, a konkretnie w treści art. 22 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE porządek prawa europejskiego traktować należy natomiast jako odrębne i autonomiczne źródło praw jednostek, które powinno podlegać skutecznej ochronie sądowej na zasadzie równości względem prawa krajowego (zob. wyrok TSUE w sprawie

⁸ A. Mączyński, *Konstytucyjne podstawy prawa wybierania [w:] Iudices electionis custodes (Sędziowie kustoszami wyborów). Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, red. F. Rymarz, Warszawa 2007, s. 134.

⁹ A. Kisielewicz, J. Zbieranek [w:] red. K. W. Czaplicki et al., *J. Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2018, art. 10.

¹⁰ *Ibidem*.

C-6/64 *Costa p. ENEL* z dnia 15 lipca 1964 r. oraz wyrok w sprawie C-213/89 *Factortame* z dnia 19 czerwca 1990 r.).

8. Co istotne, ani w treści traktatów ani w treści dyrektywy Rady 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiającej 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 (Dz. U. UE. L. z 1993 r. Nr 329, str. 34 ze zm.) nie dokonano harmonizacji możliwości pozbawienia prawa wyborczego z uwagi na niepełnosprawność intelektualną. Wspomniana wyżej dyrektywa w art. 6 oraz 7 przewiduje jedynie możliwość skorzystania z mechanizmu wzajemnego uznawania decyzji o pozbawieniu praw wyborczych „w wyniku odrębnego wyroku lub orzeczenia wydanego na gruncie prawa cywilnego lub karnego Państwa Członkowskiego pochodzenia”.
9. W tym kontekście zaznaczyć należy więc, że z uwagi na fakt, iż przepis art. 62 Konstytucji RP nie odnosi się do wyborów do Parlamentu Europejskiego, decyzja o określeniu przesłanek korzystania z praw wyborczych w tych wyborach należy do ustawodawcy krajowego w zgodzie z zasadami ogólnymi prawa UE oraz prawami podstawowymi określonymi w Karcie Praw Podstawowych UE (Dz. U. UE. C. z 2007 r. Nr 303, str. 1 ze zm.; dalej jako: „Karta Praw Podstawowych”)¹¹ oraz w odpowiednich umowach międzynarodowych, których stroną jest Unia Europejska. Jednym z istotnych wymogów prawa Unii w tym kontekście jest określona w art. 14 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.) zasada powszechności wyborów. Pogląd taki potwierdził Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku z dnia 6 października 2015 r. w sprawie *Delvigne* (C-650/13), gdzie orzeczono, że chociaż przepisy prawa europejskiego nie wskazują w sposób wyraźny i szczegółowy osób, którym przysługuje prawo wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego, zadanie to należy do kompetencji każdego państwa członkowskiego „z poszanowaniem prawa Unii” (pkt 31 wyroku). W ramach określania kategorii osób, które są pozbawione praw wyborczych, zgodnie z treścią orzeczenia, państwa członkowskie stosują prawo Unii

¹¹ Zob. szerzej: M. Wróblewski, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, [w:] „System Prawa Unii Europejskiej. Tom I. Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej”, red. S. Biernat, Warszawa 2020, s. 725-775.

w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty Praw Podstawowych UE, co oznacza, że są związane prawami, wolnościami oraz zasadami w niej określonymi (pkt 33).

10. W tym kontekście istotne jest przede wszystkim prawo, o którym mowa w art. 39 Karty Praw Podstawowych UE. Zgodnie z treścią tego przepisu, „każdy obywatel Unii ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Państwie Członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa” (ust. 1), a wybory te mają być powszechne, bezpośrednie oraz odbywać się w głosowaniu wolnym i tajnym (ust. 2). Oficjalne Wyjaśnienia do Karty Praw Podstawowych UE (Dz. U. UE C. z 2007 r. Nr 303, str. 17) odsyłają do przepisu art. 22 Traktatu o funkcjonowaniu UE, który stanowi podstawę prawną do określenia na poziomie pochodnego prawodawstwa unijnego warunków wykonywania tego prawa, nie precyzując jednak, jakie są materialne kryteria ewentualnych ograniczeń. W związku z tym odpowiedni standard ochrony praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych zrekonstruować należy na podstawie innych przepisów Karty Praw Podstawowych UE, jej aksjologii oraz innych źródeł prawa pierwotnego UE oraz umów międzynarodowych, które wchodzą w skład porządku prawa Unii.
11. Istotne znaczenie w tym kontekście ma zakaz dyskryminacji, o którym mowa w art. 21 Karty Praw Podstawowych UE i który obejmuje swoim zakresem m. in. zakaz dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność (ust. 1). Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Sprawiedliwości UE zasada ta jest bezpośrednio skuteczna w prawie krajowym w sytuacjach wertykalnych, tzn. w relacjach jednostek z organami państwa (zob. wyroki w sprawie *Glatzel* C-356/12, pkt 43 oraz w sprawie *Milkova* C-406/15, pkt 55-64). Należy wspomnieć także o art. 26 Karty Praw Podstawowych UE, zgodnie z którym osobom z niepełnosprawnością przysługuje „prawo do korzystania ze środków mających zapewnić im samodzielność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu społeczności”.
12. Choć wspomniane wyżej przepisy nie odnoszą się wprost do praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich stanowią one istotną

dyrektywą dla właściwej wykładni art. 39 Karty Praw Podstawowych UE, tworząc po stronie prawodawcy unijnego i krajowego obowiązek zapewnienia, w ramach regulacji prawa wyborczego, jak najpowszechniejszego włączenia osób z niepełnosprawnością w życie publiczne poprzez objęcie ich w szerokim zakresie prawami wyborczymi. Niestety, Trybunał Sprawiedliwości UE nie miał jeszcze okazji poruszyć wprost kwestii ograniczenia praw wyborczych w kontekście osób ubezwłasnowolnionych. W cytowanym wyżej wyroku w sprawie *Delvigne* (C-650/13), w odniesieniu do pozbawienia praw wyborczych osób skazanych prawomocnym wyrokiem sądu karnego za zbrodnię orzekł natomiast, że pozbawienie jednostek prawa głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego stanowi ograniczenie korzystania z prawa zagwarantowanego w art. 39 ust. 2 Karty Praw Podstawowych UE, a ograniczenie takie może zostać uznane za dopuszczalne jedynie jeśli, zgodnie z art. 52 ust. 1 Karty, jest ono przewidziane ustawą, szanuje istotę tych praw i wolności i z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności jest konieczne i rzeczywiście odpowiada celom interesu ogólnego uznanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób (zob. podobnie wyrok *Schecke i Eifert*, C-92/09 i C-93/09, pkt 50).

13. Biorąc pod uwagę to sformułowanie, zdaniem Rzecznika, trudno uznać, że całkowite i automatyczne pozbawienie wszystkich osób ubezwłasnowolnionych, bez względu na rodzaj tego ubezwłasnowolnienia, może być uznane za proporcjonalny środek w rozumieniu art. 52 ust. 1 Karty Praw Podstawowych UE. Nie uwzględnia on bowiem indywidualnej oceny sytuacji każdej jednostki oraz zasady społecznej integracji osób z niepełnosprawnością, o której mowa w art. 26 Karty Praw Podstawowych UE.

Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

14. Istotne znaczenie dla oceny zgodności pozbawienia praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych z prawami człowieka, w szczególności z prawami podstawowymi chronionymi prawem UE, ma orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Zgodnie z treścią art. 52 ust. 3 Karty Praw Podstawowych UE prawa w niej zawarte, „w zakresie, w jakim [...] odpowiadają [one] prawom zagwarantowanym w europejskiej

Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności”, mają takie samo znaczenie i zakres, jak prawa przyznane przez tę Konwencję, nie wykluczając jednocześnie możliwości szerszej ochrony na mocy prawa Unii. W tym kontekście przytoczyć należy przede wszystkim wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 20 maja 2010 r. w sprawie *Alajos Kiss p. Węgrom* (nr skargi 38832/06), w którym Trybunał uznał, że procedura przewidująca arbitralne, automatyczne pozbawienie osób ubezwłasnowolnionych prawa głosowania jest niezgodna z art. 3 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Choć co do zasady ograniczenie praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych może być uznane za uzasadnione „chęcią zapewnienia, aby jedynie osoby zdolne do podjęcia świadomej decyzji i zdolne do oceny konsekwencji tej decyzji uczestniczyły w życiu publicznym”, niezróżnicowane odbieranie praw wyborczych, bez przeprowadzenia zindywidualizowanej sądowej oceny, wykracza poza margines swobodnej oceny prawodawcy jako niezapewniające odpowiedniej realizacji zasad sprawiedliwości proceduralnej (m. in. prawa do wysłuchania osoby objętej ochroną, czy prawa do odwołania)¹².

15. Należy zauważyć, że wyrok w sprawie *Alajos Kiss p. Węgrom* stanowi kontynuację wcześniejszego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w kwestii praw wyborczych. W orzeczeniu z 23 marca 2006 r. w sprawie *Albanese p. Włochom* (nr skargi 77924/01), Trybunał wskazał, że przepis artykułu 3 Protokołu nr 1 do Konwencji jest źródłem wyborczego prawa podmiotowego, zarówno czynnego, jak i biernego. Jednocześnie Trybunał podkreślił także, że prawa te nie mają charakteru absolutnego i mogą podlegać ograniczeniom, przy których ustanawianiu państwa dysponują szerokim marginesem swobody i którym, zdaniem Trybunału, przepisy Konwencji co do zasady się nie sprzeciwiają (pkt 44 wyroku; zob. też wyrok z dnia 2 marca 1987 r. w sprawie *Mathieu-Mohin i Clerfayt p. Belgii*, nr skargi 9267/81, pkt 51). Ograniczenia te mogą podlegać jednak ocenie pod kątem zgodności z wymogami wynikającymi z Protokołu nr 1, w szczególności w odniesieniu do ich proporcjonalności i tego, czy nie naruszają one samej istoty praw wyborczych lub nie pozbawiają ich skuteczności (wyrok

¹² M. Rulka, *Glosa do wyroku ETPCz z 20.05.2010 r. w sprawie nr 38832/06*, „Państwo i Prawo” 2010/12, s. 119.

z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie *Aziz p. Cyprawi*, nr skargi 69949/01, pkt 25; wyrok z dnia 23 marca 2006 r. w sprawie *Vitiello p. Włochom*, nr skargi 77962, pkt 38).

16. Wskazówką co do kształtu ewentualnego ograniczenia praw wyborczych z uwagi na stan zdrowia psychicznego jest wyrok z dnia 6 października 2005 r. w sprawie *Hirst p. Zjednoczonemu Królestwu* (nr skargi 74025/01), w którym Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że pozbawienie prawa wyborczego na podstawie środka prawnego o charakterze powszechnym, automatycznym i który nie uwzględnia różnic pomiędzy indywidualnymi przypadkami oraz obejmuje dużą liczbę jednostek, nie może być uznany za spełniający wymogi proporcjonalności jako wykraczający poza „akceptowalny margines swobody oceny” prawodawcy krajowego, nawet jeśli margines ten jest szeroki (pkt 82). Co istotne, w wyroku tym Trybunał podkreślił także istotę powszechności prawa wyborczego, jako jednego z najważniejszych praw podstawowych w społeczeństwie demokratycznym, którego nie można postrzegać w kategoriach przywileju i którego uregulowania prawne powinny być, w związku z tym, oceniane z perspektywy domniemania na korzyść jak najszerszego przyznania tych praw wszystkim obywatelom (pkt 59; zob. także wyrok w sprawie *Mathieu-Mohin i Clerfayt p. Belgii*, cyt. wyżej, pkt 51). Zasada powszechności praw wyborczych, która leży u podstaw przepisu artykułu 3 Protokołu nr 1 do Konwencji, sprzeciwia się zatem wykluczaniu całych grup społecznych z grupy obywateli dysponujących prawem do udziału w wyborach.
17. Co bardzo istotne w kontekście propozycji zmian w prawie polskim, w cytowanym wyżej wyroku *Alajos Kiss p. Węgrom*, Trybunał zwrócił uwagę na fakt, że prawo węgierskie nie wprowadzało rozróżnienia między osobami podlegającymi odmiennym typom opieki prawnej oraz że ograniczenie dotyczyło znacznej liczby jednostek (około 0,75% społeczeństwa). Uwagi Trybunału z tego wyroku zdają się mieć charakter ogólny i odnosić się do każdej postaci ubezwłasnowolnienia (częściowego i całkowitego)¹³. W świetle wskazanych okoliczności Trybunał uznał, że „całkowite pozbawienie praw wyborczych każdej osoby podlegającej kurateli niezależnie od jej faktycznych zdolności”

¹³ A. Bodnar, *Zmiana Konstytucji jako konsekwencja wykonania wyroku ETPCZ. Glosa do wyroku w sprawie Alajos Kiss przeciwko Węgrom (skarga nr 38832/06, wyrok z 20 maja 2010 r.)*, „Europejski Przegląd Sądowy”, 2010 nr 10; M. Rulka, *Glosa do wyroku ETPC z dnia 20 maja 2010 r.*, „Państwo i Prawo” 2010 nr 12.

nie może zostać uznane za proporcjonalne. Co przede wszystkim istotne, Trybunał podkreślił, że wniosek taki ma szczególne uzasadnienie z uwagi na to, że osoby ubezwłasnowolnione stanowią grupę społeczną szczególnie narażoną, która w przeszłości doświadczyła znacznej i długotrwałej dyskryminacji prowadzącej do ich społecznego wykluczenia, w związku z czym swoboda prawodawcy przy określaniu ewentualnych ograniczeń praw osób należących do tej grupy powinna być mniejsza niż w przypadku pozostałych obywateli (pkt 42). Trybunał ocenił przy tym, że mechanizm prawny ograniczenia praw wyborczych oparty na automatyzmie, bez możliwości dokonania indywidualnej oceny zdolności wykonywania tych praw przez osoby ubezwłasnowolnione, jak wskazano wyżej, stanowi środek o charakterze dyskryminacyjnym jako oparty na myśleniu stereotypowym (zob. wyrok z dnia 27 marca 2008 r. *Chtoukatourov p. Rosji*, nr skargi 44009/05, pkt 95) i nie może zostać uznany za ograniczenie realizujące cel zgodny z prawem (*Alajos Kiss p. Węgrom*, pkt 44). Należy zaznaczyć, że wniosek taki jest daleko idący, jako że oznacza zakaz tego typu regulacji jeszcze przed dokonaniem oceny ich proporcjonalności.

18. Istotne doprecyzowanie przywołanego wyżej orzecznictwa, w kontekście obecnej treści art. 10 § 2 pkt 3 Kodeksu wyborczego, stanowi niedawne orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 2 lutego 2021 r. w sprawie *Strøbye i Rosenlind* (nr skargi 25802/18 i 27338/18), w którym dopuszczono możliwość pozbawienia praw wyborczych w ramach ogólnej procedury ubezwłasnowolnienia bez tworzenia odrębnego postępowania dotyczącego ściśle kwestii zdolności podejmowania decyzji wyborczych. Analogia pomiędzy rozwiązaniem przyjętym w prawie duńskim a treścią polskiego Kodeksu wyborczego jest jednak jedynie pozorna. Trybunał podkreślił, że uznał to rozwiązanie za zgodne z Konwencją jedynie z uwagi na fakt, że procedura przed sądem duńskim zakładała dokonanie dogłębnej oceny proporcjonalności oraz obowiązek przyjęcia najmniej restrykcyjnego środka wraz z możliwością uchylecia ograniczenia praw (pkt 100 wyroku), a także z uwagi na to, że ograniczenie praw wyborczych dotyczyło niewielkiej liczby osób (pkt 107) oraz że prawo duńskie nie przewidywało ogólnego wyłączenia praw wyborczych wobec wszystkich osób ze stwierdzoną niepełnosprawnością umysłową (pkt 113). Jak podkreślił Trybunał, rozwiązanie takie różniło się od stanu prawnego, którego dotyczył wyrok w sprawie *Alajos Kiss p. Węgrom*,

a który podobny jest do rozwiązania istniejącego w prawie polskim, w którym „wszystkie osoby, niezależnie czy całkowicie czy częściowo ubezwłasnowolnione, podlegały automatycznemu i powszechnemu ograniczeniu prawa do udziału w głosowaniu” (wyrok w sprawie *Strøbye i Rosenlind*, pkt 113).

19. W tym kontekście należy przywołać również niedawny wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 11 maja 2021 r. w sprawie *Caamaño Valle p. Hiszpanii* (nr skargi 43564/17), w którym Trybunał podkreślił, że wszelkie ograniczenia praw wyborczych osób z niepełnosprawnością intelektualną, jako co do zasady dopuszczalne, mogą być oparte jedynie na indywidualnej sądowej ocenie ich zdolności kognitywnych, przy czym „niepełnosprawność umysłowa prowadząca do orzeczenia ubezwłasnowolnienia częściowego nie może stanowić jedyne uzasadnienia dla odebrania praw wyborczych” (pkt 69 wyroku). Ograniczenie takie może być dokonane na podstawie stwierdzenia braku zrozumienia znaczenia głosu oraz podatności na wpływ w ramach dogłębnej i indywidualnej oceny zdolności danej osoby (pkt 73). Niezależnie od przyjętego systemu podejmowania takiej decyzji, jak podkreślił Trybunał, prawo krajowe musi zapewniać, że pozbawienie praw wyborczych dotyczy „jedynie tych osób, które są rzeczywiście niezdolne do podjęcia wolnej i samodzielnej decyzji wyborczej” (pkt 75) oraz nie opiera się jedynie na przesłance przynależności do określonej grupy osób (pkt 77).

20. Biorąc pod uwagę zobowiązania Polski wynikające z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (w tym art. 3 Protokołu dodatkowego nr 1), Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie rekomendował podjęcie pilnych prac nad zmianami w polskim ustawodawstwie. W piśmie skierowanym do Ministra Sprawiedliwości w dniu 1 czerwca 2010 r. Rzecznik zwrócił uwagę, że „orzeczenia strasburskiego trybunału skłaniają do analizy i refleksji nad całokształtem praw obywatelskich i politycznych osób ubezwłasnowolnionych w Polsce”¹⁴. Wniosek ten staje się coraz bardziej uzasadniony w związku z ustaleniem się wyraźnej linii orzeczniczej Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, która została omówiona powyżej.

¹⁴ Wystąpienie generalne RPO z dnia 1 czerwca 2010 r. do Ministra Sprawiedliwości w sprawie kształtu instytucji ubezwłasnowolnienia w polskim systemie prawnym (znak sprawy: RPO/647849/10/I/).

Standard ochrony na podstawie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z 2006 r. oraz innych instrumentów prawa międzynarodowego

21. Ogromne znaczenie dla rozważanej problematyki ma również ratyfikacja przez Polskę w dniu 6 września 2012 r. Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169 ze zm.; dalej jako: „Konwencja”), uchwalonej w dniu 13 grudnia 2006 roku przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych. Stroną tej umowy jest także Unia Europejska. W następstwie jej ratyfikowania decyzją Rady 2010/48/WE z dnia 26 listopada 2009 r. (Dz. U. 2010, L 23, s. 35) Konwencja weszła w życie w Unii w dniu 22 stycznia 2011 r. i stanowi od tego momentu integralny element porządku prawnego UE o charakterze prawnie wiążącym (zob. wyrok TSUE z dnia 18 marca 2014 r. w sprawie *Z.*, C-363/12, pkt 73). Konwencja, podobnie jak inne umowy międzynarodowe, których stroną jest Unia Europejska, znajduje się w hierarchii aktów prawa europejskiego ponad aktami prawa pochodnego oraz ponad prawem krajowym, w związku z czym można się na nią powoływać przy wykładni lub kontroli aktów niższego rzędu, w tym aktów prawa państw członkowskich UE, kiedy implementują lub stosują one prawo Unii Europejskiej (zob. wyrok TSUE z dnia 11 kwietnia 2013 r., *HK Danmark*, C-335/11 i C-337/11, pkt 32 oraz wyrok z dnia 9 marca 2017 r., *Milkova*, C-406/15, pkt 70).
22. W związku z powyższym Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych może stanowić punkt odniesienia dla oceny obowiązków wynikających z prawa europejskiego przy stanowieniu przepisów prawa wyborczego w odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego. Jako że Polska także jest stroną Konwencji, zawarte w niniejszej opinii zalecenia sformułowane na jej podstawie zachowują swoją ważność także w odniesieniu do referendum oraz pozostałych wyborów, o których mowa w art. 62 ust. 1 Konstytucji RP. Najistotniejszy przepis Konwencji w tym kontekście stanowi art. 29 pkt a, zgodnie z którym, jej strony zobowiązują się „zapewnić osobom niepełnosprawnym możliwość pełnego i efektywnego uczestnictwa w życiu publicznym i politycznym, na równych zasadach z innymi obywatelami, bezpośrednio lub przez dowolnie wybranych przedstawicieli, włączając w to prawo i możliwość korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego”.

23. Pełne przyznanie praw wyborczych, zgodnie z treścią art. 1 ak. 2 Konwencji, w którym wskazano, że „do osób niepełnosprawnych zaliczają się osoby z długotrwałą obniżoną sprawnością fizyczną, umysłową, intelektualną lub sensoryczną”, dotyczy zatem, na gruncie tego aktu prawnego, także osób ubezwłasnowolnionych całkowicie. Standard ochrony na podstawie Konwencji jest zatem znacznie wyższy niż ten wynikający z przywołanego powyżej orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka¹⁵. Wynika on z ogólnych założeń i ambicji tego instrumentu, którego celem jest „popieranie, ochrona i zapewnienie pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności przez wszystkie osoby niepełnosprawne” (art. 1). W związku z tym na gruncie Konwencji Narodów Zjednoczonych szeroko ujęta została także zasada równości wobec prawa (art. 12), zgodnie z którą „Państwa Strony uznają, że osoby niepełnosprawne mają zdolność prawną, na zasadzie równości z innymi osobami, we wszystkich aspektach życia” (ust. 2), w ślad za czym preferowane powinny być mechanizmy prawne wsparcia podejmowania decyzji raczej niż całkowitego pozbawiania praw (ust. 3).
24. Co istotne, treść tej Konwencji wskazuje także na cel instytucji ograniczenia zdolności do czynności prawnych, którym, jak wskazano we wstępie, jest ochrona osób niepełnosprawnych przed nadużyciami raczej niż ochrona interesu publicznego jako takiego, a wszelkie ograniczenia muszą być proporcjonalne i jak najmniej uciążliwe oraz podlegać indywidualnej ocenie (zob. art. 12 ust. 4). Należy w tym kontekście przywołać orzeczenie Komitetu Praw Osób Niepełnosprawnych z dnia 9 września 2013 roku, w sprawie *Zsolt Bujdosó i inni p. Węgrom*, w którym wyraźnie wskazano, że „pozbawienie czynnego prawa wyborczego z uwagi na postrzeganą lub rzeczywistą niepełnosprawność psychospołeczną lub intelektualną, w tym jego ograniczenie na podstawie indywidualnej oceny, stanowi dyskryminację ze względu na niepełnosprawność w rozumieniu art. 2 Konwencji”¹⁶. Standard ochrony na gruncie Konwencji o prawach osób

¹⁵ Podobnie A. Kisielewicz, J. Zbieranek [w:] red. K. W. Czaplicki et al., *J. Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2018, art. 10.

¹⁶ UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Communication No. 4/2011, CRPD/C/10/D/4/2011, 20 września 2013 r., pkt 9.4; szerzej w: *Prawa osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną w świetle międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka*, D. Pudzianowska (red.), Warszawa 2014.

niepełnosprawnych jest zatem znacznie wyższy niż ten, który wynika z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

25. Należy podkreślić, że wykonywanie przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych jest monitorowane zarówno przez Rzecznika Praw Obywatelskich, jak i organizacje społeczne. W opublikowanym w 2015 r. raporcie Rzecznika¹⁷, w informacji przedstawionej w 2018 r. Komitetowi ONZ do spraw osób niepełnosprawnych¹⁸, jak i w raporcie przygotowanym przez organizacje społeczne¹⁹, brak zapewnienia przestrzegania praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych jest podnoszony jako jedna z ważniejszych kwestii, które wymagają podjęcia pilnych działań. Rekomendacje te zostały wprost potwierdzone przez Komitet ONZ w wydanych w dniu 29 października 2018 r. uwagach kończących dotyczących wstępnego sprawozdania Polski o wdrażaniu postanowień Konwencji (CRPD/C/POL/CO/1)²⁰. W punkcie 52 Komitet zalecił wyraźnie, w odniesieniu m.in. do treści art. 62 ust. 2 Konstytucji RP, aby Polska „uchyliła wszystkie przepisy pozbawiające osoby z niepełnosprawnością psychospołeczną lub intelektualną oraz osoby pozbawione zdolności do czynności prawnych prawa głosowania i wszelkich innych praw politycznych”.

26. Podobne zalecenia znaleźć można w dokumentach innych organizacji międzynarodowych. Dla przykładu podać można Rekomendację R(99)4 Komitetu Ministrów Rady Europy w przedmiocie zasad dotyczących ochrony prawnej dorosłych osób ubezwłasnowolnionych z dnia 23 lutego 1999 r.²¹ Zgodnie z treścią zasady nr 3, o jak najszerszym zachowaniu zdolności prawnej „środki ochrony nie powinny, w szczególności, automatycznie pozbawiać danej osoby prawa głosu [...]” (pkt 2).

¹⁷ *Realizacja przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich 2012 – 2014*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2015.

¹⁸ *Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich o działaniach podjętych przez Rzeczpospolitą Polską w celu implementacji postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych w latach 2015-2017*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa, 2018.

¹⁹ *Społeczny Raport Alternatywny z realizacji Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami w Polsce*, pod red. J. Zadroźnego, Warszawa 2015.

²⁰ *UN 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.

²¹ *Council of Europe Recommendation R(99)4 of the Committee of Ministers to Member States on Principles Concerning the Legal Protection of Incapable Adults* (issued on 23 February 1999).

Z kolei w treści Rekomendacji R(2006)5 Komitetu Ministrów Rady Europy o planie działań na rzecz promowania praw i pełnego uczestnictwa osób z niepełnosprawnością w życiu społecznym wskazano wyraźnie, że państwa-strony powinny „zapewnić, że żadna osoba z niepełnosprawnością nie jest pozbawiona ani czynnego ani biernego prawa wyborczego z powodu jej niepełnosprawności” (pkt 3.1.3)²².

27. Na problematykę udziału osób ubezwłasnowolnionych w wyborach w Polsce, w swoich raportach oceniających przebieg wyborów parlamentarnych zwraca także uwagę Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE). W raporcie dotyczącym wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP przeprowadzonych dnia 9 października 2011 r. podkreślono, że „w obecnych ramach prawnych zarówno osoby częściowo, jak i całkowicie ubezwłasnowolnione, są pozbawiane praw wyborczych, co jest sprzeczne z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jak również międzynarodową dobrą praktyką”. W raporcie sformułowano następujące zalecenie: „Można by rozważyć zmianę ograniczenia czynnego prawa wyborczego osób z niepełnosprawnością umysłową i pozbawiania praw wyborczych osób częściowo ubezwłasnowolnionych [...]”²³.

28. Najnowsze dwa sprawozdania końcowe ODIHR wskazują wyraźnie na pilną potrzebę zmiany polskiego prawa w kwestii praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych. W sprawozdaniu końcowym z misji obserwacji wyborów parlamentarnych zorganizowanych w dniu 13 października 2019 r. zwrócono uwagę na fakt, że „pomimo obowiązujących w tym zakresie norm międzynarodowych, wcześniejszych rekomendacji ODIHR oraz powtarzającej się krytyki ze strony organizacji międzynarodowych”, „osoby ubezwłasnowolnione nadal są pozbawione praw wyborczych”, a także „zabrania się [im] ponadto tworzenia lub przystępowania do stowarzyszeń oraz organizowania

²² *Council of Europe Recommendation R(2006)5 of the Committee of Ministers to Member States on the Council of Europe Action Plan to Promote the Rights and Full Participation of People with Disabilities in Society: Improving the Quality of Life of People with Disabilities in Europe 2006-2015* (issued on 5 April 2006).

²³ *Rzeczpospolita Polska – Wybory parlamentarne 9 października 2011 r. Raport Misji Oceny Wyborów OBWE/ODIHR*, Warszawa 2012, s. 5.; zob. też raport OBWE zawierający ocenę wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP przeprowadzonych dnia 25 października 2015 roku, *Republic of Poland, Parliamentary Elections 25 October 2015*. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, Warsaw 2016.

zgromadzeń”²⁴. Podkreślono przy tym wyraźnie, że „należy znieść wszelkie ograniczenia praw wyborczych osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychospołeczną”²⁵. Podobnie, w najnowszym sprawozdaniu dotyczącym wyborów prezydenckich zorganizowanych w dniach 28 czerwca i 12 lipca 2020 r. wezwano do wdrożenia „szeregu poprzednich zaleceń ODIHR w sprawie poprawy ram prawnych, które pozostają bez odpowiedzi, [dotyczących] m.in. [...] praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych”²⁶.

29. Podobne rekomendacje wypływają również z raportów i opracowań Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej, w których wyraźnie podkreślono konieczność wprowadzenia poważnych zmian w ustawodawstwie państw (w tym Polski) mających na celu dostosowanie ich do wymogów Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych²⁷. Jak wskazuje najnowszy raport z 2019 roku, rekomendacje jak najszybszego przyznania praw wyborczych osobom ubezwłasnowolnionych idą w ślad za ogólną tendencją stopniowego znoszenia ograniczeń tych praw przez państwa członkowskie Unii Europejskiej²⁸. Agencja podkreśla także, jak wskazano powyżej, że nawet jeśli prawo unijne nie harmonizuje konkretnych materialnych przesłanek praw wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego i państwa członkowskie UE dysponują swobodą w tym zakresie, muszą one jednak, korzystając z tej swobody, „działać w poszanowaniu ogólnych zasad prawa UE, w tym tych zawartych w Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych oraz Karty Praw Podstawowych”²⁹. Zgodnie z treścią raportu, zniesienie ograniczeń praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych stanowi pierwszy z czterech kluczowych komponentów prawa tych osób do udziału w życiu społecznym obok celów, takich jak dostosowanie lokali i procedur wyborczych, zwiększanie

²⁴ *Rzeczpospolita Polska Wybory Parlamentarne 13 października 2019. Krótkoterminowa misja obserwacji wyborów ODIHR. Sprawozdanie końcowe*, Warszawa, 14 lutego 2020, s. 2.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Rzeczpospolita Polska Wybory Prezydenckie 28 czerwca i 12 lipca 2020 r. Misja specjalna obserwacji wyborów ODIHR. Sprawozdanie końcowe*, Warszawa, 23 września 2020 r., s. 6.

²⁷ *The right to political participation of persons with mental health problems and persons with intellectual disabilities*, Fundamental Rights Agency, 2010.

²⁸ Zob. *Who will (not) get to vote in the 2019 European Parliament elections? Developments in the right to vote of people deprived of legal capacity in EU Member States*, Fundamental Rights Agency, Vienna, 2019.

²⁹ *Ibidem*, s. 3.

świadomości o istnieniu praw politycznych osób z niepełnosprawnościami oraz wspieranie szans tych osób na udział w życiu politycznym³⁰.

30. Do zniesienia ograniczeń praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych wezwał także Parlament Europejski w rezolucji z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie wdrażania europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności (2017/2127(INI)) (Dz. U. UE C z 2018 r. Nr 356/17), w której treści określono zdolność prawną, w tym prawo do głosowania, jako „jeden z warunków wstępnych korzystania z praw człowieka” oraz podkreślono, że „podstawą każdej nowej strategii musi być zasada niepozbawiania nikogo zdolności prawnej we wszystkich dziedzinach życia ze względu na niepełnosprawność”. W związku z tym Parlament Europejski wezwał do podjęcia przez instytucje Unii odpowiednich środków „w celu zapewnienia, że wszystkie osoby niepełnosprawne będą mogły korzystać z wszystkich praw zapisanych w traktatach i prawodawstwie Unii Europejskiej, takich jak [...] prawa do głosowania w wyborach europejskich [...] zgodnie z Konwencją [o prawach osób niepełnosprawnych]”. Podobne uwagi sformułowano także w treści raportu przyjętego przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny w dniu 20 marca 2019 roku³¹. Wskazując na zmiany wprowadzone w wielu państwach Unii Europejskiej w ostatnich latach, m. in. na Węgrzech, Słowacji (usunięcie z ustaw zasadniczych przepisów przewidujących automatyczne pozbawienie prawa głosu wszystkich osób ubezwłasnowolnionych), Łotwie, Chorwacji, Irlandii, Hiszpanii (usunięcie ograniczenia), w Danii (usunięcie ograniczenia w stosunku do osób częściowo ubezwłasnowolnionych), w Republice Czeskiej oraz Belgii (zmiana na system indywidualnej decyzji sądowej).

31. Jak wspomniano już kilkakrotnie powyżej, przepisy prawa europejskiego nie harmonizują kwestii praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych w wyborach do Parlamentu Europejskiego, a Trybunał Sprawiedliwości UE nie orzekł jeszcze w sprawie dotyczącej opiniowanego w niniejszym piśmie problemu. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę wskazane powyżej rekomendacje oraz orzecznictwo Komitetu ONZ ds. praw osób

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Rzeczywiste prawa osób z niepełnosprawnościami do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Raport informacyjny*, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, SOC/554, 2019.

niepełnosprawnych oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, wydaje się słusznym przedstawiony powyżej wniosek, że obecna regulacja zawarta w art. 10 § 2 pkt 3 Kodeksu wyborczego wymaga pilnej zmiany. Nawet jeśli nie ustalono jeszcze odpowiedniego standardu ochrony praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych na poziomie prawa Unii Europejskiej, nie wpływa to na obowiązek implementacji rekomendacji wydanych na gruncie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, o których wspomniano wyżej. Warto w tym miejscu przytoczyć orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 12 września 2006 r. w sprawie *Królestwo Hiszpanii p. Zjednoczonemu Królestwu* (C-145/04), zgodnie z którym państwa członkowskie, kształtując przepisy prawa wyborczego, nie naruszają prawa Unii Europejskiej, jeśli wprowadzają regulacje zapewniające wyższy standard ochrony tych praw w ramach implementacji wymogów wynikających z aktów prawa międzynarodowego (w tej sprawie zob. orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Matthews p. Zjednoczonemu Królestwu*), w szczególności w celu zapewnienia ochrony istoty i skuteczności tych praw (pkt 94-95 orzeczenia).

Wnioski i zalecenia końcowe

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, Rzecznik Praw Obywatelskich uznaje, że **obowiązujące krajowe rozwiązania prawne dotyczące ubezwłasnowolnienia w sferze zarówno czynnego, jak i biernego prawa wyborczego są niezgodne z wymogami wynikającymi z aktów prawa międzynarodowego** (Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych Narodów Zjednoczonych) **oraz z prawa Unii Europejskiej**, takich jak Traktat o Unii Europejskiej oraz Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Akty te zostały ratyfikowane przez Polskę i stanowią element porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej (zob. art. 9 i 91 Konstytucji RP).

W związku z powyższym **Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie odnieść się z aprobatą do propozycji zmiany art. 10 § 2 pkt 3 Kodeksu wyborczego w odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego** (projektowany przepis art. 10 w § 2 pkt 3 lit a

Kodeksu wyborczego) **w zakresie, w jakim zmiana ta pozwoliłaby na przyznanie czynnego prawa wyborczego osobom częściowo ubezwłasnowolnionym.**

Biorąc pod jednakże pod uwagę przytoczone w niniejszej opinii rozważania, **Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę, że zmiana przepisów jedynie w odniesieniu wyborów do Parlamentu Europejskiego powinna stanowić punkt wyjścia do dalszych zmian w prawie polskim, z uwagi na potrzebę dostosowania go do międzynarodowych i unijnych standardów ochrony praw osób z niepełnosprawnością.** Poprzestanie na jedynie punktowej zmianie przepisów Kodeksu wyborczego w tym zakresie mogłoby bowiem prowadzić w dalszej perspektywie do zjawiska tzw. odwrotnej dyskryminacji, to jest sytuacji, w której podmioty prawa, w sposób nieuzasadniony, traktowane są w sposób różny w zależności od tego, czy korzystają one z praw określonych w prawie krajowym lub prawie Unii Europejskiej. Jak wskazuje sam projektodawca w treści uzasadnienia, brak jest argumentów na rzecz utrzymania takiego zróżnicowania praw wyborczych i, w związku z tym, ograniczenia inicjatywy jedynie do przepisów odnoszących się do wyborów do Parlamentu Europejskiego.

Warto przy tej okazji nadmienić, że „zapewnienie możliwości pełnego udziału czynnego i biernego w wyborach i referendach osobom z różnymi rodzajami niepełnosprawności” stanowi także jedno z działań zawartych w rządowej Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami na lata 2021-2030, przyjętej uchwałą Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2021 r. (M. P. z 2021 r. poz. 218; działanie I.2.1 w ramach obszaru priorytetowego „Niezależne życie”). W ramach realizacji tejże strategii deklaruje się stopniowe znoszenie w prawie polskim instytucji ubezwłasnowolnienia. Wydaje się, że jednoczesne dokonanie odpowiedniej, kompleksowej zmiany przepisów prawa wyborczego, regulujących pozostałe procedury wyborcze, mogłoby być dobrym impulsem dla realizacji założeń tej strategii i pozwoliłoby na większą spójność polityk władz publicznych w Polsce w odniesieniu do kwestii praw osób z niepełnosprawnością intelektualną. Rzecznik Praw Obywatelskich również od dłuższego czasu podejmuje działania mające na celu zniesienie instytucji ubezwłasnowolnienia i ograniczeń praw osób z niepełnosprawnością z nią związanych. Szczególne zastrzeżenia Rzecznik kierował wielokrotnie wobec instytucji ubezwłasnowolnienia całkowitego, m.in. w postępowaniu przed Trybunałem

Konstytucyjnym w sprawie o sygn. akt K 28/05 oraz sprawie o sygn. akt SK 23/18³². Rzecznik Praw Obywatelskich od dawna prezentuje pogląd, że instytucja ubezwłasnowolnienia powinna zostać zniesiona i zastąpiona systemem wspieranego podejmowania decyzji, w ślad m.in. za rekomendacjami dla Polski opracowanymi przez Komitet ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami z dnia 29 października 2018 roku³³.

Biorąc pod uwagę zaprezentowane powyżej rozważania i uwagi w kontekście zaproponowanego projektu zmiany Kodeksu wyborczego (druk senacki nr 490), Rzecznik Praw Obywatelskich:

- **podziela wniosek projektodawcy, że przepisy Konstytucji RP nie stoją więc na przeszkodzie niezwłocznej zmianie przepisu art. 10 § 2 pkt 3 Kodeksu wyborczego w zakresie, w jakim pozbawia on prawa wybierania posłów do Parlamentu Europejskiego osoby ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu, i wyraża aprobatę względem propozycji przyznania czynnego prawa wyborczego osobom częściowo ubezwłasnowolnionym;**
- rekomenduje w dalszej perspektywie przedstawienie, zgodnie z art. 235 ust. 1 Konstytucji RP, projektu zmiany treści przepisu art. 62 ust. 2 Konstytucji RP w celu zniesienia pozbawienia czynnych praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych na poziomie przepisów Konstytucji RP oraz dokonanie odpowiednich zmian w przepisach Kodeksu wyborczego w celu przyznania tych praw w odniesieniu do wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego oraz udziału w referendum;
- rekomenduje rozważenie podjęcia analogicznej inicjatywy ustawodawczej obejmującej bierne prawo wyborcze także w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego oraz rozważenie odpowiednich zmian przepisów w celu przyznania osobom z niepełnosprawnością szerszych gwarancji prawa zrzeszania się do stowarzyszania się (m.in. poprzez zmianę przepisu art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach; Dz. U.

³² Znak sprawy w BRPO: IV.7024.23.2018.MK.

³³ Zob. także wystąpienie do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych z dnia 30 czerwca 2020 r. (znak sprawy: XI.022.1.2020.ABB).

z 2020 r. poz. 2261) oraz prawa członkostwa w partiach politycznych, zgodnie z treścią standardów i rekomendacji przytoczonych w treści niniejszej opinii (zob. pkt 22-26).

Działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.), uprzejmie proszę o uwzględnienie wskazanych powyżej zaleceń. Jednocześnie pragnę zapewnić o gotowości współpracy w ramach dyskusji nad projektowanymi zmianami oraz dalszymi działaniami dotyczącymi wskazanych problemów.

Z wyrazami szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

Pan Paweł Wdówik

Pełnomocnik Rządu do Spraw

Osób Niepełnosprawnych

Ministerstwo Rodziny

i Polityki Społecznej

ePUAP

Pan

Krzysztof Masło

Dyrektor Departamentu Współpracy

Międzynarodowej i Praw Człowieka

Ministerstwo Sprawiedliwości

ePUAP