

Rada Fundacji:
 Danuta Przywara - Przewodnicząca
 Henryka Bochniarz
 Janusz Grzelak
 Ireneusz Cezary Kamiński
 Witolda Ewa Osiatyńska
 Andrzej Rzepliński
 Wojciech Sadurski
 Mirosław Wyrzykowski

Zarząd Fundacji:
 Prezes: Maciej Nowicki
 Wiceprezes: Piotr Kładoczny
 Sekretarz: Małgorzata Szuleka
 Skarbnik: Lenur Kerymov
 Członkini: Aleksandra Iwanowska

1121/2021/PSP/JJ

Warszawa, 9 listopada 2021 r.

KANCELARIA SENATU



03980200527828
 RPW/24899/2021 P. zał.
 2021-11-09 rej. Borczon Szymon

Szanowny Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczącą
Komisji Ustawodawczej
Senat Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka
do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy
(druk senacki nr 490)

Streszczenie

- Projektowana regulacja ma na celu przyznanie czynnego prawa wyborczego osobom ubezwłasnowolnionym częściowo w wyborach do Parlamentu Europejskiego.
- Międzynarodowe standardy ochrony praw człowieka osób z niepełnosprawnościami wykluczają możliwość absolutnego, automatycznego i blankietowego pozbawiania praw wyborczych osób objętych różnymi formami opieki lub ubezwłasnowolnienia.
- Zdaniem HFPC obecny model wykluczający wszystkie osoby ubezwłasnowolnione z możliwości udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego narusza standardy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami, a także stoi w sprzeczności z prawem unijnym.
- W ocenie HFPC projektowana ustawa stanowi ważny i potrzebny krok na drodze do równego traktowania osób z niepełnosprawnościami w zakresie korzystania z praw politycznych. Jednak zdaniem HFPC do pełnej realizacji standardu międzynarodowego konieczne byłoby także odejście od blankietowego pozbawienia praw wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego osób ubezwłasnowolnionych całkowicie.

1. Wstęp

Przedstawiony przez senacką Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy ma na celu przyznanie czynnego prawa wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego osobom częściowo ubezwłasnowolnionym. Komisja wniosła o podjęcie w tej sprawie inicjatywy ustawodawczej w odpowiedzi na zgłoszoną przez Helsińską Fundację Praw Człowieka (dalej: HFPC, Fundacja) petycję (nr P 10-72/20), w której postulowano umożliwienie głosowania wszystkim osobom ubezwłasnowolnionym w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

Zdaniem Fundacji prawa wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego powinny zostać przyznane zarówno osobom ubezwłasnowolnionym częściowo jak i całkowicie (co nie wymaga zmiany Konstytucji RP). Przemawiają za tym standardy wynikające z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹ (dalej: EKPC) Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami² (dalej: KPON) i prawa unijnego, które zostały szczegółowo omówione poniżej. Mimo tego w ocenie Fundacji projektowana ustawa jest ważnym krokiem na drodze do przyznania praw politycznych osobom ubezwłasnowolnionym i nawet w obecnym kształcie będzie stanowić pozytywną zmianę w zakresie ochrony praw osób z niepełnosprawnościami w Polsce.

2. Standardy międzynarodowe dotyczące praw wyborczych osób z niepełnosprawnościami

Standardów dotyczących praw wyborczych osób z niepełnosprawnościami należy poszukiwać m.in. w art. 3 Protokołu 1³ do EKPC oraz art. 29 KPON.

Zgodnie z art. 3 Protokołu 1 do EKPC państwa zobowiązały się do organizowania w rozsądnych odstępach czasu wolnych wyborów, w tajnym głosowaniu i w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasbourgu w sprawie Alajos Kiss p. Węgrom⁶, która dotyczyła pozbawienia na mocy węgierskiej konstytucji osób ubezwłasnowolnionych częściowo czynnego prawa wyborczego. ETPC uznał, że taka regulacja narusza przywołany przepis Protokołu. Trybunał zaznaczył, że co do zasady można uzasadnić możliwość ograniczania udziału w wyborach osób, które nie są zdolne do podejmowania świadomych decyzji, ale jednak ograniczenia te nie mogą mieć nieproporcjonalnego charakteru. Zdaniem Trybunału takim nieproporcjonalnym środkiem był blankietowy, generalny i absolutny zakaz możliwości oddawania głosu przez osoby ubezwłasnowolnione, bez względu na ich rzeczywiste zdolności psychiczne.

Jednocześnie ETPC zaznaczył, że osoby z niepełnosprawnościami, jako grupa powszechnie dyskryminowana w przeszłości, tworzą tzw. grupę wrażliwą, szczególnie narażoną na naruszenia praw człowieka. Dlatego państwa wprowadzając ograniczenia praw i wolności tych

¹ Konwencja sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.).

² Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169 z późn. zm.).

³ Protokół Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175/1 z późn. zm.).

⁶ Wyrok z 20 maja 2010 r., skarga nr 38832/06.

osób muszą z większą skrupulatnością uzasadnić odmienne traktowanie i w tym zakresie przysługuje im znacząco węższy margines swobody. Z tych względów ETPC uznał, że węgierskie rozwiązania powodujące automatyczne pozbawienie praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych, bez zindywidualizowanej oceny przez sąd, narusza konwencyjny standard ochrony praw człowieka⁷.

Warto też podkreślić, że jak wynika z orzecznictwa ETPC, standard wywodzący się z art. 3 Protokołu 1 do EKPC ma zastosowanie także w wyborach do Parlamentu Europejskiego⁸. Wobec tego należy podkreślić, że obowiązujący w tym obszarze stan prawny w Polsce nie spełnia standardów wyznaczonych przez orzecznictwo strasburskie. Dlatego też Fundacja stoi na stanowisku, że biorąc pod uwagę standard EKPC niedopuszczalne jest automatyczne wiązanie utraty praw wyborczych z momentem prawomocnego orzeczenia ubezwłasnowolnienia, bez względu na to, czy osoby te są faktycznie zdolne do podejmowania decyzji wyborczych, co dotyczy osób ubezwłasnowolnionych częściowo, ale także i osób ubezwłasnowolnionych całkowicie.

Natomiast na gruncie KPON mamy do czynienia z dalej idącym standardem. Zgodnie z KPON państwa zobowiązały się zagwarantować osobom z niepełnosprawnościami prawa polityczne i możliwość korzystania z nich, na zasadzie równości z innymi osobami. Państwa włożyły też na siebie obowiązek „zapewnienia, że osoby niepełnosprawne będą mogły efektywnie i w pełni uczestniczyć w życiu politycznym i publicznym, na zasadzie równości z innymi osobami, bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli, włączając w to prawo i możliwość korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego” (art. 29 lit. a KPON). Interpretacji tych obowiązków w kontekście praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych dokonał Komitet ONZ Praw Osób z Niepełnosprawnościami w opinii w sprawie Bujdosó p. Węgrom⁹. Skargę do Komitetu złożyły osoby ubezwłasnowolnione częściowo i całkowicie, a poza tym stan faktyczny sprawy był podobny do tego w sprawie Alajos Kiss p. Węgrom, którą zajmował się ETPC. Różnicą było także to, że w trakcie rozpoznawania skargi zmienił się stan prawny na Węgrzech. Bowiem w wyniku wykonania wyroku ETPC we wspomnianej sprawie Alajos Kiss p. Węgrom wprowadzono regulacje, które zakładały, że w toku postępowania o ubezwłasnowolnienie sąd może orzec o pozbawieniu praw wyborczych biorąc pod uwagę zdolności psychiczne indywidualnej osoby. Mimo tego Komitet ONZ uznał, że doszło do naruszenia art. 12 KPON (równość wobec prawa) oraz art. 29 KPON, a krytyce podano także nowe regulacje wprowadzone na Węgrzech. Zdaniem Komitetu ONZ KPON zakazuje

⁷ W wyroku z 2 lutego 2021 r. w sprawie Strøbye i Rosenlind p. Danii (skargi 25802/18 i 27338/18) ETPC uznał, że nie stanowi naruszenia EKPC wykluczenie na mocy duńskiej konstytucji możliwości udziału w wyborach do krajowego parlamentu osób pozbawionych całkowicie zdolności do czynności prawnych. Trybunał wziął pod uwagę szereg indywidualnych okoliczności sprawy, w tym m.in. to, że w praktyce orzekanie o całkowitej utracie zdolności do czynności prawnych jest traktowane w Danii jako absolutna ostateczność i jest poprzedzone skrupulatną oceną zdolności intelektualnych i możliwości prowadzenia własnych spraw. Dodatkowo zgodnie z duńskim prawem osoby pozbawione zdolności do czynności prawnych lub objęte tylko kuratelą zachowują prawo głosowania w wyborach lokalnych, regionalnych i do Parlamentu Europejskiego. ETPC zauważył również, że od czasu wniesienia skarg w tej sprawie do czasu wydawania wyroku doszło do kolejnych zmian w duńskim prawie, na mocy których wprowadzono możliwość orzekania o częściowym pozbawieniu pełnej zdolności do czynności prawnych, co dodatkowo zawężyło grupę osób, które są pozbawione praw wyborczych w wyborach do parlamentu krajowego.

⁸ Wyrok ETPC z 18 lutego 1999 r., Matthews p. Wielkiej Brytanii, skarga nr 24833/94.

⁹ Opinia z 9 września 2013 r., CRPD/C/10/D/4/2011.

wszelkich form wykluczania osób ubezwłasnowolnionych z wyborów, nie tylko opartych na generalnych i automatycznych zakazach, ale także tych opartych na zindywidualizowanych decyzjach.

W tym miejscu należy zasygnalizować, że Unia Europejska jest stroną KPON i postanowienia tej Konwencji stanowią wobec tego element unijnego prawa pierwotnego. Wobec tego Fundacja uważa, że na gruncie standardów wynikających z KPON niedopuszczalne jest ograniczanie praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

3. Prawo unijne

W kontekście projektowanej regulacji kluczowe znaczenia ma prawo unijne. Zgodnie z art. 14 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej¹⁰ (dalej: TUE) „członkowie Parlamentu Europejskiego są wybierani na pięcioletnią kadencję w powszechnych wyborach bezpośrednich, w głosowaniu wolnym i tajnym”. Analogiczną treść ma art. 1 ust. 3 Aktu dotyczącego wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich¹¹ oraz art. 39 ust. 2 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej¹² (dalej: KPP).

W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) podkreśla się, że kompetencja do określenia kręgu osób uprawnionych do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego należy do państw członkowskich, to jednak w tym zakresie państwa członkowskie stosują prawo UE i mają obowiązek zapewnienia aby te wybory odbywały się poszanowaniem standardów ustanowionych przez prawo UE¹³. TSUE, pomimo ogólnej dopuszczalności wprowadzania przez państwa różnych cenzusów wyborczych uznał, że nie mogą one naruszać zasady równego traktowania¹⁴. W tym kontekście istotne znaczenie ma art. 21 ust. 1 KPP, który mówi o zakazie wszelkiej dyskryminacji, w tym ze względu na niepełnosprawność, a także art. 26 KPP, który wskazuje na poszanowanie przez UE prawa osób z niepełnosprawnościami do korzystania ze środków mających zapewnić im samodzielność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu społecznym. Nie powinno budzić wątpliwości, że możliwość uczestniczenia w wyborach jest jednym z przejawów życia społecznego i uczestnictwa we wspólnocie obywatelskiej.

Warto zwrócić także uwagę na rozstrzygnięcie TSUE w sprawie Delvigne¹⁶, w której uznano, że regulacja francuska przewidująca pozbawienie praw wyborczych więźniów nie jest sprzeczna z prawem unijnym. Do takiej decyzji skłoniło TSUE to, że rozwiązanie to nie godziło w istotę prawa do głosowania, ponieważ dotyczyło tylko niektórych osób, na szczególnych warunkach i z powodu ich zachowania. Ponadto zastosowane ograniczenia zostały uznane za proporcjonalne, ponieważ uwzględniały charakter i wagę popełnionego przestępstwa oraz

¹⁰ Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 z późn. zm.

¹¹ Dz.U z 2004r. Nr 90 poz. 864/10 ze zm.

¹² Dz. U. UE. C. z 2007 r. Nr 303, str. 1 z późn. zm.

¹³ Wyrok TSUE z 6 października 2015 r., Thierry Delvigne p. Commune de Lesparre-Médoc, Préfet de la Gironde, C-650/13, EU:C:2015:648, pkt. 31-33.

¹⁴ Wyrok TSUE z 12 września 2006 r., M.G. Eman, O.B. Sevinger p. College van burgemeester en wethouders van Den Haag, C-300/04, EU:C:2006:545.

¹⁶ Wyrok TSUE z 6 października 2015 r., Thierry Delvigne p. Commune de Lesparre-Médoc, Préfet de la Gironde, C-650/13, EU:C:2015:648.

długość orzeczonej kary (środek ten dotyczył tylko najpoważniejszych przestępstw i odpowiednio długich kar pozbawienia wolności). Jednocześnie zgodnie z prawem francuskim nawet w sytuacji orzeczenia środka skutkującego pozbawieniem praw wyborczych, to zainteresowana osoba miał możliwość domagania się uchylecia tej sankcji w odrębnym postępowaniu sądowym.

Jednak należy wskazać na znaczącą odmiennność sytuacji osób ubezwłasnowolnionych w Polsce od sytuacji osób skazanych ze Francji. Regulacja polskiego Kodeksu wyborczego odnosi się w jednakowy sposób do wszystkich osób ubezwłasnowolnionych (czy to częściowo czy to całkowicie). Przy czym szacuje się, że w Polsce jest około 100 tys. takich osób, a ich zdolności psychiczne mogą się istotnie różnić. W polskim prawie nie ma również odrębnej procedury, która pozwalałaby przywrócić prawa wyborcze osobom ubezwłasnowolnionym. Ponadto nawet jeśli uznać, że cel w postaci ograniczania praw wyborczych ze względu na stan psychiczny jest uzasadniony, to można ten cel osiągnąć za pomocą mniej inwazyjnych i proporcjonalnych środków w wyniku zindywidualizowanej oceny zdolności danej osoby do uczestniczeniu w wyborach.

Wyżej omówione kwestie powodują, że odebranie osobom ubezwłasnowolnionym praw wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego, tak jak ma to miejsce w Polsce, należy uznać za sprzeczne z prawem unijnym¹⁷. Jednocześnie należy podkreślić, że prawo UE powinno być odczytywane w duchu KPN, której UE jest stroną, a wedle której pozbawienie praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych jest niedopuszczalne, o czym była mowa powyżej. Zdaniem HFPC wszystkie osoby ubezwłasnowolnione powinny mieć zapewnioną możliwość głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego i nie powinny być wprowadzane w tym zakresie żadne ograniczenia, czy to o charakterze ogólnym czy nawet oparte na indywidualnych rozstrzygnięciach.

4. Orzeczenie Sądu Rejonowego w Nowym Sączu

W kontekście przygotowanego projektu warto szerzej omówić postanowienie Sądu Rejonowego w Nowym Sączu z dnia 19 kwietnia 2019 r., sygn. akt I Ns 376/19¹⁸, w którym na podstawie wyżej omówionych standardów międzynarodowych i unijnych sąd zdecydował o możliwości wzięcia udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez osobę ubezwłasnowolnioną częściowo. HFPC była zaangażowana w tę precedensową sprawę¹⁹.

Sprawa ta dotyczyła osoby ubezwłasnowolnionej częściowo, która na podstawie art. 22 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego wniosła reklamację na pominięcie w rejestrze wyborców w kontekście chęci wzięcia udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Ostatecznie postanowieniem Sąd Rejonowy w Nowym Sączu nakazał wpisać tę osobę do rejestru wyborców prowadzonego przez Gminę Nowy Sącz. Sąd biorąc pod uwagę wyżej omówione zastrzeżenia do ustawowego

¹⁷ M. Szwed. Pozbawienie czynnego prawa wyborczego osób ubezwłasnowolnionych w wyborach do Parlamentu Europejskiego w świetle Karty Praw Podstawowych UE. Europejski Przegląd Sądowy, 2018, nr 12. s. 24-28.M, LEX.

¹⁸ Orzeczenie to jest prawomocne. Art. 20 § 5 Kodeks wyborczego przewiduje, że sprawy w trybie reklamacji rozpoznawane w postępowaniu jednoinstancyjnym przez sąd rejonowy, a od orzeczenia sądu nie przysługuje środek prawny.

¹⁹ <http://www.hfhr.pl/osoba-ubezwlasnowolniona-zaglosuje-w-wyborach-do-parlamentu-europejskiego-precedensowa-decyzja-sadu/>.

wykluczenia osób ubezwłasnowolnionych z możliwości głosowania w oparciu o art. 91 ust. 3 Konstytucji RP pominął art. 10 § 2 pkt 3 Kodeksu wyborczego. Sąd uznał, że polska regulacja w tym względzie stoi w sprzeczności z art. 14 ust. 3 TUE w zw. z art. 39 ust. 2, 21 ust. 1 i 26 KPP w zw. z art. 1 ust. 3 Aktu dotyczącego wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, a także z art. 3 Protokołu 1 do EKPC oraz art. 29 KPON. W konsekwencji sąd zastosował zasadę bezpośredniości i pierwszeństwa prawa unijnego i międzynarodowego przed przepisem rangi ustawowej.

Sąd Rejonowy w Nowym Sączu wskazał, że obecne przepisy „nie uwzględniają zmiany społecznego podejścia do kwestii niepełnosprawności, w szczególności w kierunku akceptacji takich osób i niewykluczania ich z życia społecznego i publicznego. Pomijają materialnoprawne przesłanki niepełnosprawności, które nie wiążą się tylko ze stanem psychicznym osoby, lecz także z jej uzależnieniami. Nie są także kompatybilne z innymi płaszczyznami życia publicznego, które np. przyznają osobom ubezwłasnowolnionym (w tym także całkowicie) prawo zrzeszania się w partiach politycznych (art. 2 ust. 1 ustawy o partiach politycznych). Osoba taka może, więc uczestniczyć w życiu partii, wspierać ją finansowo, brać udział w kampaniach, lecz nie może oddać głosu na swojego kandydata w wyborach do PE”. Sąd uznał także, że „Jeżeli ustawodawca chce prowadzić jakiegokolwiek ograniczenia to powinien to uczynić w taki sposób, który będzie zgodny z stanowiącym elementem prawa krajowego, międzynarodowym porządkiem prawnym, wprowadzając mechanizmy kontrolne, który weryfikowałby indywidualne zdolności psychofizyczne takiej osoby”. W efekcie Sąd uznał, że: „Całkowicie nieuzasadniona dyskryminacja osób z zaburzeniami umysłowymi jest nadmierną i nieproporcjonalną restrykcją. Fakt częściowego ubezwłasnowolnienia nie przesądza, bowiem o tym, że osoba taka nie jest w stanie rozeznaczyć się w sytuacji politycznej oraz dokonać racjonalnego i świadomego aktu wyborczego wraz z uzmysłowieniem sobie jego skutków. Niedopuszczalne jest automatyczne rozciągnięcie skutków częściowego ubezwłasnowolnienia na prawo wyborcze bez zbadania sprawności intelektualnej ubezwłasnowolnionego.”

Należy jednak zaznaczyć, że orzeczenie Sądu Rejonowego w Nowym Sączu odniosło skutek jedynie względem indywidualnej osoby, której dotyczyła sprawa i jego konsekwencją nie jest zmiana stanu prawnego. Dlatego zdaniem Fundacji konieczne jest wprowadzenie zmian w przepisach regulujących udział osób ubezwłasnowolnionych w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

5. Regulacje obowiązujące w innych państwach

Fundacja pragnie podkreślić, że co prawda obecnie nie istnieje jeden wspólny europejski model uregulowania prawa udziału w wyborach, w tym w wyborach do Parlamentu Europejskiego, osób ubezwłasnowolnionych lub objętych różnymi formami opieki. Natomiast w ostatnim czasie zauważalny jest trend zmierzający do odchodzenia od modeli zakładających automatyczne ograniczanie praw wyborczych osób pozbawionych pełnej zdolności do czynności prawnych. Wprowadzane nowe rozwiązania zakładają indywidualną ocenę

zdolności danej osoby do udziału w akcie wyborczym lub w ogóle nie dopuszczają jakiegokolwiek pozbawiania praw wyborczych osób z niepełnosprawnościami²⁰.

Systemy zakładające automatyczne pozbawienie praw wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego osób, które zostały pozbawione pełnej zdolności do czynności prawnych (albo zostało objęte mniej restrykcyjnymi środkami) obowiązują w 9 państwach członkowskich UE (są to Bułgaria, Estonia, Cypr, Niemcy, Grecja, Litwa, Luksemburg, Polska, Rumunia)²¹. Natomiast model zakładający indywidualną ocenę możliwości udziału w wyborach (najczęściej dokonywaną przez sąd) przewiduje prawodawstwo 8 państw (Belgii, Republiki Czeskiej, Francji, Węgier, Malty, Portugalii i Słowenii)²². Ponadto 11 państw tworzących UE nie przewiduje żadnych ograniczeń w korzystaniu z praw wyborczych w wyborach europejskich przez osoby objęte ubezwłasnowolnieniem lub opieką (Austria, Chorwacja, Dania, Finlandia, Irlandia, Włochy, Łotwa, Niderlandy, Słowacja, Hiszpania, Szwecja)²³. Wobec tego widoczne jest, że w kręgu państw członkowskich UE kraje, w których blankietowo wyłącza się prawa wyborcze osób ubezwłasnowolnionych w wyborach do parlamentu Europejskiego stanowią mniejszość.

Warto również zwrócić uwagę na orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w Niemczech z 15 kwietnia 2019 r., sygn. 2 BvQ 22/19²⁴, którym na potrzeby wyborów do Parlamentu Europejskiego, które odbyły się w maju 2019 r., zawieszono stosowanie niemieckich regulacji wykluczających m.in. osoby ubezwłasnowolnione (znajdujące się pod pełną opieką) z możliwości wzięcia udziału w wyborach.

Orzeczenie z kwietnia 2019 r. było niejako konsekwencją wyroku z FTK z 29 stycznia 2019 r., sygn. 2 BvC 62/14, kiedy to uznano, że wykluczenie czynnego udziału w wyborach do Bundestagu osób znajdujących się pod pełną opieką jest sprzeczne z niemiecką konstytucją, ponieważ narusza zasadę powszechności praw wyborczych. FTK uznał, że ingerencja ta nie jest uzasadniona, ponieważ grupa osób dotkniętych pozbawieniem prawa głosowania jest ustalana w sposób naruszający zasadę równości, a nie ma ku temu wystarczających przyczyn faktycznych. Niemiecki Trybunał argumentował, że to, czy osoby zostaną wykluczone z możliwości oddania głosu, zależy od tego, czy zostanie dla nich wyznaczony opiekun lub czy też takiej szczególnej potrzeby nie ma. Jednak w ocenie FTK ta okoliczność jest w zasadzie przypadkowa, nie stanowi przyczyny, która byłaby nierozdzielnie związana z kwestią praw wyborczych i jednocześnie mogłaby uzasadniać nierówne traktowanie na gruncie prawa wyborczego. Za nieuzasadnione i błędne uznano kategoryczne i automatyczne założenie prawodawcy, że objęcie danej osoby pełną opieką zazwyczaj odnosi się do przypadków, w których osoby nie mają zdolności umysłowych wymaganych do uczestnictwa w procesach demokratycznych. FTK stanął na stanowisku, że takie rozwiązanie narusza również zakaz dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność. Podobnie FTK ocenił pozbawienie praw

²⁰ Rzeczywiste prawa osób z niepełnosprawnościami do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Raport informacyjny, Europejski Komitet Społeczno-Ekonomiczny, 2019 r. s.14, <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-02-19-153-pl-n.pdf>

²¹ Ibidem, s. 13.

²² Ibidem.

²³ Ibidem.

²⁴ Dostęp: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2019/04/qs20190415_2bvq002219en.html;jsessionid=DEDEBB2C1459253CE6130973D100E75A.1_cid370.

wyborczych osób umieszczonych w szpitalach psychiatrycznych (w pewnych okolicznościach). Trybunał uznał, że taka regulacja nie jest odpowiednia do tego, żeby zidentyfikować w ten sposób osoby, które są niezdolne do uczestniczenia w procesach demokratycznych.

FTK zawieszając stosowanie zakwestionowanych przepisów uznał, że jest to niezbędne dla czasowego zagwarantowania możliwości skorzystania z praw wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego, zanim zostaną wprowadzone odpowiednie zmiany legislacyjne. Jednocześnie niemiecki Trybunał w pełni podzielił zapatrywania z orzeczenie z 29 stycznia 2019 r. FTK podkreślił, że prawo głosowania jest jednym z najistotniejszych praw obywatelskich w demokratycznym państwie i ma zasadnicze znaczenie dla udziału obywateli w sprawowaniu władzy państwowej (pkt 37 orzeczenia), a wykluczenie z możliwości udziału w wyborach europejskich na podstawie niekonstytucyjnych przepisów wpłynęłoby także na legitymację członków Parlamentu Europejskiego wybranych w Niemczech.

Zdaniem Fundacji, omówiona wyżej ewolucja w podejściu do praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych zachodząca w państwach europejskich dodatkowo podkreśla potrzebę dokonania zmian w polskich przepisach.

6. Wnioski

Projektowana regulacja zmierza do wdrożenia międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka odnoszących się do możliwości korzystania z praw wyborczych przez osoby z niepełnosprawnościami. Przygotowana nowelizacja Kodeksu wyborczego stanowi potrzebny i ważny krok na drodze do zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami równego traktowania w zakresie korzystania z praw politycznych i tym samym wpisuje się w trend widoczny wśród państw członkowskich Unii Europejskiej. Przyjęcie przygotowanej ustawy będzie mieć również szczególne znaczenie wobec braku wprowadzenia kompleksowej reformy instytucji ubezwłasnowolnienia, nad którą prace trwają już od wielu lat, ale nie jest znany termin ich zakończenia.

Jednakże zdaniem HFPC do pełnej realizacji standardu międzynarodowego konieczne byłoby również zniesienie blankietowe pozbawienie praw wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego osób ubezwłasnowolnionych całkowicie, na co HFPC wskazywała w złożonej do Senatu petycji. W efekcie powinno się umożliwić wszystkim osobom ubezwłasnowolnionym głosowanie w wyborach do Parlamentu Europejskiego lub ewentualnie wprowadzić mechanizm zindywidualizowanej oceny zdolności udziału osób ubezwłasnowolnionych całkowicie w tym akcie wyborczym. W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że pozytywne skutki wynikające z projektu ustawy będą dość ograniczone zważywszy na to, że osób ubezwłasnowolnionych częściowo (ok. 10 tys. osób) jest kilka razy mniej niż osób ubezwłasnowolnionych całkowicie (około 80-90 tys. osób).

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,

