



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 18/02/2016

VII.602.14.2014. JZ

Pan
Andrzej Duda
Prezydent
Rzeczypospolitej Polskiej

Wielce Szanowny Panie Prezydencie,

Chciałbym ponownie zwrócić uwagę Pana Prezydenta na **problem praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych w Polsce**. Kwestia ta wymaga, w mojej ocenie, **podjęcia pilnych działań legislacyjnych**.

Zgodnie z art. 62 ust. 2 Konstytucji RP, osoby ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu są pozbawione prawa wybierania oraz prawa udziału w referendum. Nie wskazuje się jednocześnie materialnoprawnych przesłanek ubezwłasnowolnienia, pozostawiając te kwestie do regulacji w ustawach zwykłych.

Ubezwłasnowolnienie jest konstrukcją prawa cywilnego, normowaną obecnie przez przepisy Kodeksu cywilnego (dalej jako: K.c.), a także Kodeksu postępowania cywilnego. Mamy, tym samym, do czynienia z odesłaniem w zakresie konstytucyjnych praw wyborczych do prawa prywatnego¹. Zgodnie z art. 13 Kodeksu cywilnego i kolejnymi przepisami K.c. rozróżnia się dwa rodzaje ubezwłasnowolnienia: całkowite i częściowe. Każde z nich orzekane jest na podstawie różnych przesłanek, a orzeczenie rodzi odmienne skutki prawne. Co ważne, ustawodawca przewiduje, że osoby częściowo ubezwłasnowolnione posiadają rozeznanie, by być samodzielnym podmiotem liczących

¹ P. Czarny, *Ubezwłasnowolnienie jako przesłanka utraty praw wyborczych*, [w:] F. Rymasz (red.), *Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej. Iudices Electionis Custodes <Sędziowie kustoszami wyborów>*, Warszawa 2007.

spraw z zakresu obrotu cywilnoprawnego i stroną stosunków cywilnoprawnych. Tym samym przyznaje, że są one zdolne do podejmowania konkretnych rozstrzygnięć prawnych i faktycznych². Biorąc jednak pod uwagę prawa wyborcze, **oba rodzaje ubezwłasnowolnienia wywierają taki sam skutek, prowadząc do automatycznego pozbawienia czynnego i biernego prawa wyborczego**. Sąd nie przeprowadza osobnego postępowania w zakresie skutków orzeczenia oddziaływujących na pozbawienie osoby praw wyborczych. W praktyce, po uprawomocnieniu się orzeczenia o ubezwłasnowolnieniu (zarówno całkowitym, jak i częściowym), sąd przekazuje odpowiednie zawiadomienie do organu prowadzącego rejestr wyborców o skreślenie z niego ubezwłasnowolnionej osoby. 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.

Kwestia **pozbawiania praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych budzi poważne, w pełni uzasadnione wątpliwości**, m.in. w doktrynie prawa, czy też wśród środowisk organizacji społecznych. Należy podkreślić, że taka sytuacja dotyczy znaczącej grupy obywateli. Na dzień 31 grudnia 2013 r. liczba osób ubezwłasnowolnionych znajdujących się pod opieką (ubezwłasnowolnienie całkowite) wynosiła 65 981, natomiast liczba osób ubezwłasnowolnionych znajdujących się pod kuratelą (ubezwłasnowolnienie częściowe) to 11 658. **Łączna liczba osób ubezwłasnowolnionych wynosiła więc w Polsce - 77 639 osób** (siedemdziesiąt siedem tysięcy sześćset trzydzieści dziewięć osób).

Słusznie wskazuje się, że celem instytucji ubezwłasnowolnienia jest przede wszystkim ochrona interesów osoby, która nie jest w stanie w pełni samodzielnie pokierować swoim postępowaniem. Jednak, 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”³.

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

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

³ P. Uziębło, *Cenzusy wyborcze w XXI wieku – potrzeba nowego podejścia?*, Toruń 2014.

różnego rodzaju świadczeń, np. renty, czy miejsca w zakładzie opieki. Badacze wskazali również na szereg niepokojących praktyk w sądowej procedurze ubezwłasnowolnienia⁴. Czynniki te mają więc bezpośredni wpływ na ograniczenie praw wyborczych dużej grupy obywateli.

Na problem niewłaściwej ochrony osób ubezwłasnowolnionych wskazał również Trybunał Konstytucyjny, podkreślając w wyroku z dnia 7 marca 2007 roku o sygn. akt K. 28/05, 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”. Sąd konstytucyjny wskazał również na zasadność dokonania kompleksowych zmian w zakresie instytucji ubezwłasnowolnienia w prawie polskim. Podkreślono w szczególności, że w większości państw europejskich konstrukcje prawne podążają w kierunku rozwiązań elastycznych, dopasowanych do konkretnych okoliczności przez orzekający sąd.

W kontekście rozważań nad ograniczeniem praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych należy także podkreślić, że **Europejski Trybunał Praw Człowieka** (dalej jako: ETPC) w wyroku z dnia 20 maja 2010 r. w sprawie *Alajos Kiss v. Węgrom* uznał, że procedura przewidująca arbitralne, automatyczne pozbawienie osób ubezwłasnowolnionych prawa głosowania jest niezgodna z art. 3 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. ETPC podkreślił, że uznaje tego typu działania za nieuzasadnioną dyskryminację, a wyłączenie osób ubezwłasnowolnionych z możliwości wyboru swoich przedstawicieli stanowi nieuzasadnioną restrykcję⁵. W szczególności wskazano, że nie można bez zbadania sprawności intelektualnej ubezwłasnowolnionego stwierdzić, że osoba taka nie może rozeznąć się w sytuacji politycznej i dokonać racjonalnego aktu wyborczego.

Biorąc pod uwagę zobowiązania Polski wynikające z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (w tym art. 3 Protokołu dodatkowego nr 1), **Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie wskazywał, że konieczne jest podjęcie prac nad zmianami w polskim ustawodawstwie**. W piśmie skierowanym do Ministra Sprawiedliwości dnia 1 czerwca

⁴ A. Mirkowska-Mankiewicz, M. Seroczyńska, J. Parczewski, *Praktyka ubezwłasnowalniania osób z niepełnosprawnością intelektualną w polskich sądach. Raport z badań*, Warszawa 2002.

⁵ A. Bodnar, Zmiana Konstytucji jako konsekwencja wykonania wyroku ETPCZ. Głosa 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, *Głosa do wyroku ETPC z dnia 20 maja 2010 r.*, „Państwo i Prawo” 2010 nr 12,

2010 r. Rzecznik zwrócił uwagę, że „wspomniane orzeczenia strasburskiego trybunału skłaniają do analizy i refleksji nad całokształtem praw obywatelskich i politycznych osób ubezwłasnowolnionych w Polsce”⁶. Postulaty te zostały powtórzone również w kolejnych pismach, w tym wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów. Rzecznik stwierdził w nim, że „w obliczu zbliżającego się w latach 2014-2015 cyklu czterech elekcji i trwającego wciąż stanu dyskryminacji licznej grupy osób ubezwłasnowolnionych konieczne jest podjęcie pilnych działań legislacyjnych”⁷.

Ogromne znaczenie dla rozważanej sprawy ma również ratyfikacja w dniu 6 września 2012 roku przez Polskę Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych (dalej jako: KPON), uchwalonej w dniu 13 grudnia 2006 roku przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych. Konwencja w art. 29 stanowi, że 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, w tym możliwość oraz prawo do głosowania i kandydowania w wyborach”. W art. 1 Konwencji wskazano, że „do osób niepełnosprawnych zaliczają się osoby z długotrwałą obniżoną sprawnością fizyczną, umysłową, intelektualną lub sensoryczną”. Należy w tym kontekście podkreślić również wagę orzeczenia Komitetu Praw Osób Niepełnosprawnych z dnia 9 września 2013 roku, który w sprawie *Zsolt Bujdosó i inni vs. Węgry* wyraźnie wskazał na dyskryminację osób ubezwłasnowolnionych wynikającą ze wszelkich automatycznych zakazów i ograniczeń⁸.

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 roku raporcie Rzecznika⁹, jak i w raporcie przygotowanym przez organizacje społeczne¹⁰, brak praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych jest podnoszony jako jedna z ważniejszych kwestii, które wymagają pilnego podjęcia. W raporcie Helsińskiej Fundacji

⁶ Wystąpienie generalne RPO z dnia 1 czerwca 2010 r. do Ministra Sprawiedliwości w sprawie kształtu instytucji ubezwłasnowolnienia w polskim systemie prawnym, sygn. RPO/647849/10/I/

⁷ Wystąpienie generalne RPO do Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2014 r., sygn. I.602.4.2014.JZ

⁸ Szerzej w: *Prawa osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną w świetle międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka*, D. Pudzianowska (red.), Warszawa 2014.

⁹ *Realizacja przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich 2012 – 2014. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2015.*

¹⁰ *Spoleczny Raport Alternatywny z realizacji Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami w Polsce*, pod red. J. Zadroźnego, Warszawa 2015.

Praw Człowieka wskazano wprost: „nie ulega wątpliwości, że w świetle standardu KPON konieczna jest zmiana art. 62 ust. 2 Konstytucji RP i zniesienie ograniczenia praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych”¹¹.

Podobne rekomendacje wypływają również z raportu Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (The European Union Agency for Fundamental Rights, FRA), w którym wyraźnie podkreślono konieczność wprowadzenia poważnych zmian w Ustawodawstwie państw (w tym Polski) mających na celu dostosowanie ich do wymogów KPON¹².

Warto podkreślić, że na problematykę udziału osób ubezwłasnowolnionych w wyborach w Polsce, w swoich raportach oceniających przebieg wyborów parlamentarnych zwraca uwagę **Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE)**. W raporcie dotyczącym wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP przeprowadzonych dnia 9 października 2011 roku podkreślono, że „w obecnych ramach prawnych zarówno osoby częściowo, jak i całkowicie ubezwłasnowolnione, są pozbawiane praw wyborczych, co jest sprzeczne z orzeczeniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC), jak również międzynarodową dobrą praktyką”. W raporcie sformułowano zalecenie: „Można by rozważyć zmianę ograniczenia czynnego prawa wyborczego osób z niepełnosprawnością umysłową i pozbawiania praw wyborczych osób częściowo ubezwłasnowolnionych [...]”¹³. **Kwestia braku praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych została poruszona również w najnowszym raporcie OBWE zawierającym ocenę wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP przeprowadzonych dnia 25 października 2015 roku**¹⁴. M.in. przywołano w nim moje wcześniejsze wystąpienie do Pana Prezydenta w tej sprawie z dnia 7 października 2015 roku (sygn. VII.602.14.2014. JZ).

¹¹ A. Bođnar, D. Pudzianowska, A. Płoszka, M. Wołny, *Wybrane problemy prawa do udziału w wyborach*, Warszawa 2015.

¹² *The right to political participation of persons with mental health problems and persons with intellectual disabilities*, FRA, 2010.

¹³ *Rzeczpospolita Polska – Wybory parlamentarne 9 października 2011 r. Raport Misji Oceny Wyborów OBWE/ODIHR*, Warszawa 2012, s. 5.

¹⁴ *Republic of Poland, Parliamentary Elections 25 October 2015*. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, Warsaw 2016.

Mając na względzie powyższe, działając w oparciu o art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.), zwracam się ponownie do Pana Prezydenta z uprzejmą prośbą o rozważenie zainicjowania koniecznych zmian legislacyjnych w tej sprawie, włączając w to kwestię możliwości zmiany treści art. 62 ust. 2 Konstytucji RP.

Z wyrazami szacunku,

Bodo