



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Irena Lipowicz

Warszawa, 15.04.2014

I.602.4.2014.JZ

Donald Tusk
Prezes Rady Ministrów

Szanowny Panie Premierze,

Sfera wszelkich ograniczeń praw wyborczych obywateli jest uznawana w demokratycznym państwie za niezwykle wrażliwą. Chciałabym dlatego zwrócić szczególną uwagę na problem praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych w Polsce. W moim przekonaniu kwestia ta wymaga podjęcia pilnych działań legislacyjnych.

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

Ubezwłasnowolnienie jest konstrukcją prawa cywilnego normowaną przez Kodeks cywilny, a także Kodeks postępowania cywilnego. Tym samym mamy do czynienia „z odesłaniem w zakresie konstytucyjnych praw wyborczych do prawa prywatnego (P. Czarny, *Ubezwłasnowolnienie jako przesłanka utraty praw wyborczych*, [w:] F. Rymar (red.), *Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej. Iudices Electionis Custodes <Sędziowie kustosami wyborów>*, Warszawa 2007). Zgodnie z art. 13 Kodeksu cywilnego i n. rozróżnia się obecnie 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 licznych spraw z zakresu obrotu

cywilnoprawnego i stroną stosunków cywilnoprawnych. Tym samym przyznaje, że są one zdolne do konkretnych rozstrzygnięć prawnych i faktycznych (M. Dąbrowski, *Ubezważnowolnienie częściowe a prawo wyborcze w świetle standardów europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2010, nr. 2-3). Biorąc jednak pod uwagę prawa wyborcze, oba rodzaje ubezważnowolnienia wywierają taki sam skutek, **prowadząc do 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 decyzji o ubezważnowolnieniu (zarówno całkowitym, jak i częściowym), sąd przekazuje odpowiednie zawiadomienie do organu prowadzącego rejestr wyborców o skreślenie z niego ubezważnowolnionej osoby. Jest to czynność techniczna i obywatelowi nie przysługuje od niej odwoławczy środek prawny. Polskie prawo wyborcze wprowadza więc domniemanie, że osoba ubezważnowolniona nie ma minimalnego nawet stopnia rozeznania i świadomości znaczenia aktu wyborczego.

Kwestia pozbawiania praw wyborczych osób ubezważnowolnionych budzi poważne, w pełni uzasadnione kontrowersje (m.in. w doktrynie prawa, a także wśród organizacji społecznych). Od kilku lat formułowane są postulaty zmiany prawnego mechanizmu ubezważnowolnienia, wskazujące na negatywne skutki funkcjonowania tej instytucji prawa cywilnego w postaci ograniczenia konstytucyjnych praw wyborczych dużej grupy obywateli (jej liczebność w Polsce szacuje się na około 60 - 70 tysięcy osób).

Słusznie wskazuje się, że celem instytucji ubezważnowolnienia jest przede wszystkim ochrona interesów osoby, która nie jest w stanie w pełni samodzielnie pokierować swoim postępowaniem, a nie jej karanie. Jak zauważa prof. 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**” (P. Uziębło, *Cenzusy wyborcze w XXI wieku – potrzeba nowego podejścia?*, Toruń 2014).

Należy zauważyć wreszcie sygnalizowane w literaturze przedmiotu liczne nieprawidłowości w procedurze orzekania ubezważnowolnienia, 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 wskazali również na szereg niepokojących praktyk w sądowej procedurze ubezważnowolnienia

(A. Mirkowska-Mankiewicz, M. Szeroczyńska, J. Parczewski, *Praktyka ubezwłasnowolniania osób z niepełnosprawnością intelektualną w polskich sądach. Raport z badań*, Warszawa 2002). Czynniki te mają więc bezpośredni wpływ na ograniczenie praw wyborczych grupy obywateli.

Na problem niewłaściwej ochrony osób ubezwłasnowolnionych wskazał Trybunał Konstytucyjny, podkreślając w wyroku z 7 marca 2007 roku (sygn. akt K 28/05), wydanym na wniosek 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”. Wskazano również na zasadność dokonania kompleksowych zmian w zakresie instytucji ubezwłasnowolnienia w prawie polskim. Podkreślono w szczególności, że w większości państw konstrukcje prawne podążają w kierunku rozwiązań elastycznych, dających możliwość podjęcia dopasowanych do konkretnych okoliczności decyzji przez orzekający sąd.

Warto w kontekście rozważań nad ograniczeniem praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych podkreślić, że Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 20 maja 2010 r. w sprawie Lajos Kiss v. Węgry uznał, że procedura przewidująca arbitralne, automatyczne pozbawienie osób (częściowo) ubezwłasnowolnionych prawa głosowania jest niezgodna z art. 3 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. ETPCz podkreślił, że uznaje tego typu działania za nieuzasadnioną dyskryminację, a wyłączenie osób ubezwłasnowolnionych z możliwości wyboru swoich przedstawicieli stanowi restrykcję (M. Rulka, *Głosa do wyroku ETPC z dnia 20 maja 2010 r.*, Państwo i Prawo 2010 nr 12). W szczególności wskazano, że nie można bez zbadania sprawności intelektualnej konkretnej ubezwłasnowolnionej osoby stwierdzić, że osoba taka nie może rozeznąć się w sytuacji politycznej i dokonać racjonalnego aktu wyborczego.

Pragnę przypomnieć, że **Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że konieczne jest podjęcie prac nad zmianami w polskim ustawodawstwie w tym zakresie.** W piśmie do Ministra Sprawiedliwości już w dniu 1 czerwca 2010 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, że „wspomniane orzeczenia strasburskiego trybunału skłaniają do analizy i refleksji nad całokształtem praw obywatelskich i politycznych osób

ubezwłasnowolnionych w Polsce” (wystąpienie generalne w sprawie kształtu instytucji ubezwłasnowolnienia w polskim systemie prawnym, sygn. RPO-647849-I/10/AB).

Warto podkreślić, że na problematykę udziału osób ubezwłasnowolnionych w wyborach w Polsce, w swoim raporcie oceniającym przebieg wyborów parlamentarnych 2011 roku, zwróciło uwagę Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (*Rzeczpospolita Polska – Wybory parlamentarne 9 października 2011 r. Raport Misji Oceny Wyborów OBWE/ODIHR*, Warszawa 2012, s. 5). Podkreślono w nim, 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 [...]”.

Ogromne znaczenie dla rozważanej sprawy ma również ratyfikacja w dniu 6 września 2012 roku przez Polskę Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych, uchwalonej w dniu 13 grudnia 2006 roku przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych. Konwencja ta 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”.

Warto wskazać w tym kontekście na niedawne (z dnia 9 września 2013 roku) orzeczenie Komitetu Praw Osób Niepełnosprawnych, które w sprawie *Bujdos vs. Węgry* (skarga nr CRPD/C/10/D/4/2011) wyraźnie wskazuje na dyskryminację osób ubezwłasnowolnionych wynikającą ze wszelkich automatycznych zakazów i ograniczeń.

Duże nadzieje na poprawę statusu osób ubezwłasnowolnionych – również w kontekście udziału w życiu politycznym i publicznym – wiązano z pracami Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego. W projekcie przygotowanym w ramach jej prac zakładano rezygnację z instytucji ubezwłasnowolnienia częściowego. W tym kontekście nie

podjęto jednak problematyki praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych, pozostawiając tę niezwykle ważną dla ochrony podstawowych praw obywatelskich kwestię na uboczu rozważań.

W obliczu zbliżającego się w latach 2014-2015 cyklu czterech elekcji w Rzeczypospolitej i trwającego wciąż stanu dyskryminacji licznej grupy osób ubezwłasnowolnionych niezbędne jest podjęcie pilnych działań legislacyjnych.

W kontekście zbliżających się wyborów do Parlamentu Europejskiego należy jednak podkreślić w pierwszym rzędzie, że art. 62 Konstytucji RP pozbawia praw wyborczych osoby ubezwłasnowolnione **jedynie w kontekście** udziału w referendum, prawa wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego. **Przepisy Konstytucji nie stoją więc na przeszkodzie niezwłocznej zmiany przepisu art. 10 § 2 pkt 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.) w zakresie, w jakim pozbawia on prawa wybierania posłów do Parlamentu Europejskiego osoby ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu.** Mając także na uwadze przedłużające się prace nad reformą instytucji ubezwłasnowolnienia, zasadnym wydaje się wyłączenie problematyki udziału w wyborach osób z niepełnosprawnością psychiczną lub intelektualną do odrębnej regulacji.

Mając powyższe na względzie, działając w oparciu o art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), przedstawiam Panu Premierowi niniejszy wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej. Będę wdzięczna za poinformowanie mnie o zajętych w tej sprawie stanowisku.

Z poważaniem

