



VII.602.7.2021.MM

**Pan
Aleksander Pocięj
Przewodniczący Komisji
Praw Człowieka,
Praworządności i Petycji
Senat Rzeczypospolitej Polskiej**

ePUAP

Szanowny Panie Przewodniczący,

w odpowiedzi na prośbę Pana Przewodniczącego wyrażoną w piśmie z dnia 29 kwietnia 2021 r. (znak: BPS.DKS.KPCPP.0330.10.2021), działając w oparciu o art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2020 r. poz. 627), **uprzejmię przedstawiam opinię Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie petycji Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka dotyczącej umożliwienia osobom ubezwłasnowolnionym korzystanie z czynnego prawa wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego (P10-72/20).**

W pierwszej kolejności warto podkreślić, że – z uwagi na odległość w czasie kolejnych wyborów do Parlamentu Europejskiego – podjęcie w tym momencie prac nad ewentualnymi zmianami w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. *Kodeks wyborczy* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1319; dalej jako: Kodeks wyborczy) należy ocenić jako optymalne. Możliwe będzie bowiem rzetelne przygotowanie nowych rozwiązań prawnych, a następnie zapoznanie się z nimi przez obywateli, zgodnie z konstytucyjną zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zgodnie z koniecznością zapewnienia przewidywalności prawa wyborczego podkreślaną w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego, jak i organów międzynarodowych (Komisja Wenecka).

W ocenie RPO **przedstawiona petycja zasługuje na pozytywne rozpatrzenie**. Kwestia praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych jest przedmiotem działalności Rzecznika Praw Obywatelskich od wielu lat. W wystąpieniu generalnym z dnia 1 czerwca 2010 r. skierowanym do ówczesnego Ministra Sprawiedliwości Rzecznik Praw Obywatelskich 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). Jak zwrócono uwagę, w dokumencie sporządzonym przez Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji w Kancelarii Senatu RP (znak: BADK.DPK.133.113.2020 MK), problem opisany w petycji był także ostatnio przedmiotem wystąpienia generalnego Rzecznika Praw Obywatelskich skierowanego do Prezydenta RP z 18 lutego 2016 r. (kopia w załączeniu). Uwagi podniesione w tym wystąpieniu zachowują swoją aktualność.

Prawo do głosowania nie jest przywilejem, zaś powszechny charakter praw wyborczych powinien odgrywać podstawową rolę. Niewątpliwie prawo to nie ma jednak charakteru absolutnego, a wprowadzone ograniczenia muszą być każdorazowo szczególnie uzasadnione. Istota problemu dotycząca obowiązujących obecnie regulacji prawnych, tj. art. 10 § 2 pkt 3 Kodeksu wyborczego, sprowadza się do automatyzmu i nieproporcjonalności tego rozwiązania, które obejmuje również osoby, które są w stanie samodzielnie dokonać decyzji wyborczej, w tym np. osoby ubezwłasnowolnione częściowo. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że Komisja Wenecka w opinii nr 190/2002 o Kodeksie Dobrych Praktyk w Sprawach Wyborczych¹ określiła zbiór zasad, które powinny mieć zastosowanie, jeśli chodzi o ograniczanie zasady powszechnego uczestnictwa w wyborach. Zdaniem Komisji Weneckiej pozbawienie czynnego lub biernego prawa wyborczego musi spełniać następujące warunki:

- 1) musi wynikać z przepisów prawa;
- 2) **musi być zachowana zasada proporcjonalności**, przesłanki pozbawienia jednostek biernego prawa wyborczego mogą być mniej wymagające niż przesłanki pozwalające na pozbawienie prawa głosu;

¹ Dostęp: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e)

- 3) musi się odnosić do osób z niepełnosprawnością intelektualną (ang. *mental incapacity*) albo do osób skazanych wyrokiem karnym za poważne przestępstwo,
- 4) pozbawienie praw politycznych albo stwierdzenie niepełnosprawności intelektualnej może nastąpić tylko na podstawie wyraźnej decyzji sądu.

We wskazanym już wyżej, kluczowym dla niniejszej sprawy, wyroku w sprawie *Alajos Kiss przeciwko Węgrom* ETPC wskazał, że absolutny zakaz głosowania dla jakiegokolwiek osoby ubezwłasnowolnionej częściowo, niezależnie od jej osobistych właściwości psychicznych i intelektualnych, nie mieści się w granicach szerokiego marginesu uznania (ang. *wide margin of appreciation*) państwa. Całkowite odebranie osobie prawa do podejmowania wszelkich decyzji jest w sposób fundamentalny naruszeniem jej godności. Ponadto w przypadku grup społecznych, które są szczególnie narażone na napiętnowanie społeczne bądź doświadczały dyskryminacji, margines uznania jest węższy i państwo musi mieć naprawdę niezwykle istotne powody dla wprowadzania takich ograniczeń. Dlatego też pozbawienie praw takich osób musi być poddane szczególnej weryfikacji (ang. *strict scrutiny*). W doktrynie zwrócono uwagę, że państwa strony konwencji, które na poziomie konstytucyjnym przewidują wyłączenie praw wyborczych dla osób ubezwłasnowolnionych powinny „przeanalizować – biorąc pod uwagę specyfikę swojego systemu konstytucyjnego – w jakim stopniu normy konstytucji pozwalają na weryfikowanie ubezwłasnowolnienia pod kątem korzystania z praw wyborczych. Może się bowiem okazać, że nawet w tych państwach, które w swoich konstytucjach przewidują ograniczenia dla osób ubezwłasnowolnionych w zakresie prawa głosu, pozostawiają jednak ustawodawcy lub sądom spore pole manewru w tym względzie”². Podkreślenia wymaga, że ETPC zadeklarował, że „choć zasady sformułowane w Zaleceniach nr Rec(99)4 nie mają siły prawa dla tego Trybunału, to jednak mogą określać wspólny europejski standard w tej dziedzinie”.

Rzecznik podkreśla, że problem niewłaściwej ochrony osób ubezwłasnowolnionych został dostrzeżony także przez polski Trybunał Konstytucyjny, który – na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich – uznał, że wraz z uchwaleniem Konstytucji RP z 1997 r., a także w związku z przyjęciem przez Polskę standardów Rady Europy i Unii

² A. Bodnar, *Zmiana konstytucji jako konsekwencja wykonania wyroku ETPCz. Glosa do wyroku ETPC z dnia 20 maja 2010 r.*, 38832/06, Europejski Przegląd Sądowy 2010, nr 10, s. 38-49.

Europejskiej, prawa osób ubezwłasnowolnionych powinny być respektowane w szerszym niż dotąd zakresie (wyrok TK z dnia 7 marca 2007 r., sygn. akt K 28/05). Jednocześnie Trybunał wyraźnie zasugerował potrzebę dokonania kompleksowych zmian w zakresie instytucji ubezwłasnowolnienia w prawie polskim i zaznaczył, że w większości państw odchodzi się obecnie od sztywnego ograniczania praw i wolności osób „chorych psychicznie, upośledzonych lub uzależnionych” na rzecz regulacji bardziej elastycznych, dopasowanych do konkretnych sytuacji przez sąd orzekający w danej sprawie.

Warto zwrócić szczególną uwagę na najnowszy wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 2 lutego 2021 r. w sprawie *Strøbye i Rosenlind przeciwko Danii* (skargi nr 25802/18 i 27338/18). Oceniając duńskie przepisy, przewidujące odebranie prawa do oddania głosu w wyborach do parlamentu ze względu na pozbawienie zdolności do czynności prawnych, ETPC nie stwierdził naruszenia art. 3 Protokołu nr 1 do Konwencji o prawach człowieka. Stwierdzenie, że w świetle tego orzeczenia, polskie regulacje, w tym art. 10 § 2 pkt 3 Kodeksu wyborczego, należy uznać za zgodne z europejskimi standardami ochrony praw człowieka i podstawowych wolności³, jest jednak zbyt daleko idące. W swoim orzeczeniu ETPC uwzględnił bowiem fakt, że w Danii wskazane ograniczenia mają zastosowanie do stosunkowo niewielkiej grupy osób, a tamtejszy ustawodawca, uwzględniając zmiany zachodzące w społeczeństwie, dokonał stosownych zmian legislacyjnych w tym zakresie. Nowelizacja ustawowa wprowadziła możliwość częściowego pozbawienia zdolności do czynności prawnych. W ten sposób możliwe stało się ograniczenie postanowienia o ograniczeniu zdolności do czynności prawnych tylko do określonych składników majątkowych lub spraw, takich jak transakcje kupna-sprzedaży kredytów lub zaciąganie pożyczek, lub do określenia maksymalnej kwoty umów, które taka osoba może zawrzeć. Osoby częściowo ubezwłasnowolnione zachowują zdolność do pozostałych czynności prawnych i tym samym zachowują prawo do głosowania w wyborach powszechnych. Jedynie osoby całkowicie pozbawione zdolności do czynności prawnych nie mają prawa do głosowania w wyborach powszechnych. Zdaniem ETPC wskazane ograniczenie nie naruszało więc zasady proporcjonalności. Nie bez znaczenia jest

³ K. Warecka, *Konwencja a prawa wyborcze ubezwłasnowolnionych. Omówienie wyroku ETPC z dnia 2 lutego 2020 r., 25802/18 i 27338/18 (Strøbye i Rosenlind)*, LEX/el. 2021.

również fakt, że wskazane ograniczenie dotyczące praw wyborczych osób pozbawionych zdolności do czynności prawnych nie dotyczy w Danii wyborów do Parlamentu Europejskiego i wyborów władz lokalnych. Z przytoczonych w uzasadnieniu orzeczenia ETPC fragmentów dokumentów z procesu legislacyjnego wynika, że duńskiemu ustawodawcy zależało na przyznaniu praw wyborczych jak najszerszej grupie obywateli w granicach określonych przez konstytucję. Uznano, że duńska konstytucja, choć wyklucza przyznanie biernego prawa wyborczego osobom pozbawionym zdolności do czynności prawnych w wyborach parlamentarnych, to nie może być uznana za przeszkodę w przyznaniu tym osobom prawa do głosowania w wyborach lokalnych i regionalnych oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego. **Niewątpliwie stanowisko to jest aktualne na gruncie polskiego porządku prawnego, a działania duńskiego ustawodawcy należałoby potraktować jako wzór dla właściwego uregulowania praw wyborczych osób niepełnosprawnych.**

Zagadnienie to zostało ponadto uregulowane w art. 29 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., której Rzeczpospolita Polska jest stroną (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169 ze zm.). Zgodnie z tym postanowieniem, zadaniem państwa-strony jest zapewnienie możliwości pełnego i efektywnego uczestnictwa 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. Uprawnienie to obejmuje gwarancje swobody wyrażania woli występując jako wyborca i w tym celu, tam gdzie to konieczne, zezwalanie osobom niepełnosprawnym, na ich życzenie, na korzystanie z pomocy w głosowaniu ze strony wybranej przez nie osoby. Konwencja odwraca zatem dominujący punkt spojrzenia na osoby z niepełnosprawnościami, tj. odchodzi od medyczno-charytatywnego modelu pojmowania niepełnosprawności na rzecz poszanowania pełnej podmiotowości osób z niepełnosprawnościami. Na potrzebę podjęcia działań we wskazanym zakresie wskazywał również Komitet ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami w wydanych w dniu 29 października 2018 r. rekomendacjach dla Polski. Należy podkreślić, że Komitet wskazał na potrzebę uchylenia wszystkich przepisów, które odmawiają osobom

z niepełnosprawnościami oraz osobom pozbawionym zdolności do czynności prawnych prawa do głosowania i wszystkich innych praw politycznych⁴.

Ważnym sygnałem dla ustawodawcy uzasadniającym podjęcie prac nad petycją powinno być także wskazane w jej treści postanowienie Sądu Rejonowego w Nowym Sączu z dnia 19 kwietnia 2019 r. (sygn. akt I Ns 376/19). W orzeczeniu tym Sąd wskazał, że „w zakresie, w jakim pozbawia osoby ubezwłasnowolnione częściowo prawa wyborczego do PE narusza prawo pierwotne UE w szczególności art. 14 ust 3 Traktatu o UE, zgodnie z którym członkowie PE są wybierani w powszechnych wyborach. Narusza także art. 21 i 39 KPP⁵, które wprowadzają zasadę niedyskryminacji obywateli Unii z uwagi na ich niepełnosprawność oraz zasadę uznania prawa osób niepełnosprawnych do udziału w życiu społecznym i publicznym. Dodatkowo jest sprzeczna z art. 3 Protokołu 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności”. Sąd wyraźnie również podkreślił, że Konstytucja RP nie reguluje materii czynnego i biernego prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego i nie wprowadza żadnych ograniczeń w zakresie prawa do udziału w tych wyborach osób ubezwłasnowolnionych częściowo. Z uwagi, więc na zasadę powszechności tych wyborów, każdy obywatel polski, który jest jednocześnie obywatelem UE ma czynne prawo wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Skoro zatem również sądy zaczynają dostrzegać ten problem, to zasadne jest niezwłoczne podjęcie przez ustawodawcę działań, które zapewnią możliwość korzystania z praw wyborczych wynikających z prawa unijnego bez konieczności występowania na drogę sądową.

Rzecznik zdaje sobie sprawę, że petycja HFPC wiąże się z dużo szerszym problemem, jakim jest kompleksowa reforma instytucji ubezwłasnowolnienia w polskim systemie prawa. Zmiany te od wielu lat planowane i dyskutowane nie zostały jednak do tej pory zrealizowane, mimo, że apelował o to Rzecznik i Trybunał Konstytucyjny co najmniej od wyroku z roku 2007.

W ocenie RPO, wprowadzenie zmian dotyczących biernego prawa wyborczego osób ubezwłasnowolnionych w wyborach do Parlamentu Europejskiego, mogłoby jednak

⁴ *Concluding observations on the initial report of Poland : Committee on the Rights of Persons with Disabilities* z 29.10.2018 r., CRPD/C/POL/CO/1, pkt 52a dostęp pod adresem: https://digitallibrary.un.org/record/1656309/files/CRPD_C_POL_CO_1-EN.pdf

⁵ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2016/C 202/02; zob.: 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.

stanowić impuls do przyspieszenia zmian w tym zakresie i stanowiłoby krok w kierunku pełniejszego włączenia osób z niepełnosprawnościami w życie społeczne. Wprowadzenie postulowanej zmiany do Kodeksu wyborczego nie budzi wątpliwości konstytucyjnych i nie wymaga kompleksowych reform prawa wyborczego.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/