

JULIA WOJNOWSKA-RADZIŃSKA

Ochrona praw wyborczych osób z niepełnosprawnościami w świetle przepisów Konstytucji RP – mit czy rzeczywistość?

1. Wprowadzenie

Prawa wyborcze należą do kategorii praw politycznych gwarantowanych przez międzynarodowe prawo praw człowieka. Podstawowym celem praw wyborczych w demokratycznym państwie jest umożliwienie obywatelom faktycznego udziału w kierowaniu sprawami publicznymi przez możliwość decydowania, kto w imieniu suwerena będzie sprawował władzę. Prawo do głosowania oznacza, że jednostki mają równe prawa do bycia częścią społeczeństwa, które powinno odzwierciedlać różnorodność poglądów swoich obywateli i czerpać z ich rozmaitych doświadczeń i wiedzy. Niezmiernie ważne jest, aby osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną mogły również korzystać z praw wyborczych oraz z prawa do udziału w życiu politycznym i publicznym, które gwarantuje im *expressis verbis* Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 13 grudnia 2006 r.¹ Konwencja ta wyraża zmianę paradygmatu w postawach i podejściu do osób niepełnosprawnych, bez której ich prawa nie mogą być skutecznie chronione. Wymaga ona przejścia od

¹ Konwencja w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej weszła w życie dnia 25 października 2012 r., Dz.U. 2012, poz. 1169; dalej: KPN lub Konwencja.

modelu medycznego do społecznego modelu niepełnosprawności, który zakłada m.in. postrzeganie osób z niepełnosprawnościami jako aktywnych podmiotów o równych prawach, zdolnych do podejmowania własnych decyzji i wnoszenia wkładu w życie społeczne, a nie jako świadczeniobiorców systemów opieki zdrowotnej i pomocy społecznej². Konwencja odnosi się do wszystkich rodzajów niepełnosprawności. Zgodnie z art. 1 KPON: „Do osób niepełnosprawnych zalicza się te osoby, które mają długotrwale naruszoną sprawność fizyczną, umysłową, intelektualną lub w zakresie zmysłów, co może, w oddziaływaniu z różnymi barierami, utrudniać im pełny i skuteczny udział w życiu społecznym, na zasadzie równości z innymi osobami”. Jak podnosi się w literaturze przedmiotu, w definicji „osoby niepełnosprawnej” wyrażonej w KPON „nacisk został (...) w sposób zdecydowany położony na bariery społeczne uniemożliwiające osobom z dysfunkcjami partycypację w życiu społecznym, nie zaś na kwestie medyczne”³. Niedyskryminacja, poszanowanie przyrodzonej godności i autonomii osoby, w tym wolności dokonywania wyborów, pełny i skuteczny udział w społeczeństwie i integracja społeczna stanowią ogólne zasady Konwencji.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie rozważań na temat istniejących barier prawnych uniemożliwiających korzystanie przez osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną z czynnego prawa wyborczego oraz postulatów *de lege ferenda* uwzględniających aktualne stanowisko organów międzynarodowych z zakresu ochrony praw człowieka.

2. Zdolność prawna i prawo wyborcze w świetle KPON

Ratyfikowana przez Polskę Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych w art. 12 ust. 2 określa, że „osoby niepełnosprawne mają zdolność prawną, na zasadzie równości z innymi osobami, we wszystkich aspektach życia”. Użyte w tym przepisie pojęcie zdolności prawnej (ang. *legal capacity*), jak trafnie wskazuje Marcin Szwed, „należy rozumieć nie tak, jak jest on[o] pojmowan[e] na gruncie polskiego prawa cywilnego, lecz jako [odnoszące] się również do zdolności do czynności prawnej”⁴. Jak wyjaśnia Komitet ds. Praw Osób Niepełnosprawnych, „zdolność prawna obejmuje zdolność

² J.E. Goldschmidt, *New Perspectives...*, s. 6.

³ M. Szwed, *Przymusowe...*, s. 54. Zob. także: M. Zima-Parjaszewska, *Artykuł 12...*, s. 143, 145.

⁴ M. Szwed, *Przymusowe...*, s. 152.

do bycia zarówno posiadaczem praw, jak i podmiotem prawa”⁵. Angielski termin *legal capacity* oznacza zatem zarówno zdolność prawną, jak i zdolność do czynności prawnych⁶.

Mimo iż art. 12 ust. 2 KPON ustanawia *expressis verbis* obowiązek poszanowania przez państwa strony zdolności do czynności prawnych wszystkich osób z niepełnosprawnością, w tym także intelektualną lub psychiczną, to właśnie osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną są, jak podnosi Sándor Gurbai, „powszechnie pozbawiane zdolności do czynności prawnych i umieszczane pod opieką całkowitą lub częściową innych osób”⁷. Takie działania należą do modelu zastępczego podejmowania decyzji (*substituted decision-making*)⁸. Przejawia się to tym, że przedstawiciel prawny, opiekun czy kurator uzyskał od sądu prawo do podejmowania decyzji w imieniu i na rzecz jednostki bez konieczności wykazywania, iż te decyzje są w najlepszym interesie osoby zainteresowanej lub zgodne z jej życzeniami⁹. Jednakże KPON kładzie nacisk na konieczność zmiany zastępczego podejmowania decyzji fakultatywnym systemem wspomagane go podejmowania decyzji (*supported decision-making*)¹⁰. Świadczy o tym art. 12 ust. 3 KPON, który wyraźnie zobowiązuje państwa do zapewnienia dostępu do wsparcia, którego osoby z niepełnosprawnościami mogą potrzebować, aby korzystać ze zdolności do czynności prawnych. Jednocześnie podkreśla się, że potrzeba takiego wsparcia nie jest automatyczna, ale „może” być ono wymagane, aby ułatwić korzystanie ze zdolności do czynności prawnych¹¹. W opinii Komitetu ds. Praw Osób Niepełnosprawnych model wspomagane go podejmowania decyzji musi respektować autonomię, wolę i preferencje osób z niepełnosprawnością i nie może być wykorzystywany jako uzasadnienie dla ograniczania ich praw podstawowych, w szczególności prawa do głosowania, prawa do zawarcia małżeństwa lub zawarcia związku partnerskiego

⁵ Uwagi ogólne nr 1 Komitetu ds. Praw Osób Niepełnosprawnych, 19 maja 2014 r., CRPD/C/GC/1, par. 12.

⁶ R. Rybski, *Zdolność...*, s. 89. Autor ten posługuje się tłumaczeniem terminu *legal capacity* jako „zdolności w sferze prawa”, zaproponowanym przez A. Zielińskiego. Zob. także: S. Gurbai, *Ograniczenie...*, s. 68.

⁷ S. Gurbai, *Ograniczenie...*, s. 69.

⁸ W tym modelu, jak wyjaśnia M. Szwed, wola osoby z niepełnosprawnością zastępowana jest wolą innej osoby, zwykle jej opiekuna. Zob. M. Szwed, *Przymusowe...*, s. 153.

⁹ R. Rybski, *Zdolność...*, s. 91.

¹⁰ R. Rybski, *Zdolność...*, s. 96. Zob. także: M. Szwed, *Przymusowe...*, s. 153.

¹¹ R. Rybski, *Zdolność...*, s. 96.

oraz założenia rodziny, praw reprodukcyjnych, praw rodzicielskich, prawa do wyrażania zgody na stosunki intymne i leczenie oraz prawa do wolności¹².

Należy dodać, że Komitet dokonuje rozróżnienia pomiędzy zdolnością prawną a zdolnością umysłową (*mental capacity*), stwierdzając, że są to dwa odmienne pojęcia. Jak wskazuje Komitet, „zdolność umysłowa odnosi się do umiejętności podejmowania decyzji przez daną osobę, które naturalnie różnią się w zależności od osoby i mogą być inne dla danej osoby w zależności od wielu czynników, w tym czynników środowiskowych i społecznych. (...) Art. 12 [KPON] wyjaśnia, że «niepoczytalność» i inne dyskryminujące określenia nie są uzasadnionymi powodami odmowy zdolności prawnej. Na podstawie art. 12 [KPON], postrzegane lub rzeczywiste deficyty zdolności umysłowej nie mogą być wykorzystywane jako uzasadnienie dla odmowy zdolności prawnej”¹³.

W ocenie Komitetu uznanie zdolności prawnej jest nierozzerwalnie związane z korzystaniem z wielu innych praw człowieka przewidzianych w KPON, w tym z prawem do głosowania¹⁴. Art. 29 KPON jednoznacznie zobowiązuje państwa strony do 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 (...)”. Dodatkowo przepis ten nakłada na państwa strony obowiązki zapewnienia, aby procedury, urzędzenia i materiały związane z głosowaniem były odpowiednie, dostępne oraz łatwe do zrozumienia i wykorzystania, a także zagwarantowania swobodnego wyrażania woli przez osoby niepełnosprawne jako wyborców, w tym poprzez umożliwienie, w razie potrzeby, na wniosek tych osób, pomocy w głosowaniu przez wybraną przez nie osobę. W odniesieniu do art. 29 KPON, Komitet stoi na stanowisku, że „zdolność osoby do podejmowania decyzji nie może być uzasadnieniem dla jakiegokolwiek wykluczenia osób z niepełnosprawnościami z korzystania z praw politycznych, w tym z prawa do głosowania (...)”¹⁵. Dokonując wykładni art. 29, Komitet uznał, iż „pozbawienie

¹² Uwagi Ogólne nr 1 Komitetu ds. Praw Osób Niepełnosprawnych, 19 maja 2014 r., CRPD/C/GC/1, par. 26 i 29(f).

¹³ Uwagi Ogólne nr 1 Komitetu ds. Praw Osób Niepełnosprawnych, 19 maja 2014 r., CRPD/C/GC/1, par. 13.

¹⁴ Uwagi Ogólne nr 1 Komitetu ds. Praw Osób Niepełnosprawnych, 19 maja 2014 r., CRPD/C/GC/1, par. 31.

¹⁵ Uwagi Ogólne nr 1 Komitetu ds. Praw Osób Niepełnosprawnych, 19 maja 2014 r., CRPD/C/GC/1, par. 48.

prawa do głosowania ze względu na domniemaną lub rzeczywistą niepełnosprawność psychiczną lub intelektualną, w oparciu o zindywidualizowaną ocenę, stanowi dyskryminację ze względu na niepełnosprawność”¹⁶. Według Komitetu przepis, „który pozwala sądom pozbawiać osoby z niepełnosprawnością intelektualną prawa do głosowania i bycia wybranym, jest sprzeczny z art. 29 KPON”¹⁷.

Należy jednak zauważyć, że pomimo jasnego sformułowania prawa do głosowania w KPON, osobom z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną nadal odmawia się tego prawa. W szczególności jest ono często ograniczane przez przepisy pozwalające na całkowite lub częściowe ubezwłasnowolnienie osób niepełnosprawnych. Wykluczenie osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną ze wspólnoty politycznej poprzez odmowę przyznania im prawa do głosowania oznacza, że ich wola, interesy oraz preferencje polityczne nie są reprezentowane i nie mają tym samym żadnego wpływu na podejmowanie decyzji w procesie wyborczym. W rezultacie takie podejście prowadzi do stygmatyzacji tych osób oraz utrwała uprzedzenia, że osoby te są irracjonalne i niezdolne do uczestnictwa w życiu politycznym i publicznym¹⁸.

3. Przeszkody w korzystaniu z prawa do głosowania w świetle art. 62 Konstytucji RP

Zgodnie z art. 62 ust. 1 „Obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat”¹⁹. Prawo to oraz prawo wybierania na podstawie ust. 2 tego przepisu „nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych”. Z treści cytowanego przepisu wynika, że polski ustrojodawca pozbawił obywateli z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną praw wyborczych, nie dokonując, jak trafnie wskazuje Krzysztof Skotnicki, „różnicowania praw wyborczych osób w zależności od przesłanki

¹⁶ Komitet ds. Praw Osób Niepełnosprawnych, *Bujdosó i inni v. Węgry*, CRPD/C/10/D/4/2011, 16 października 2013 r., par. 9.4.

¹⁷ Komitet ds. Praw Osób Niepełnosprawnych, *Bujdosó i inni v. Węgry*, CRPD/C/10/D/4/2011, 16 października 2013 r., par. 9.4.

¹⁸ D. Bhugra et al., *Mental...*, s. 398–399.

¹⁹ Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

ubezwłasnowolnienia, jak i od tego, czy jest ono całkowite czy częściowe²⁰. Tym samym ustrojodawca nie przewidział odpowiedniej procedury badania, czy dana osoba jest zdolna do dokonywania racjonalnych decyzji wyborczych, pozostawiając ją do uregulowania ustawodawcy zwykłemu²¹.

Ubezwłasnowolnienie jest instytucją prawa cywilnego, regulowaną przez przepisy Kodeksu cywilnego. Zgodnie z art. 13 Kodeksu cywilnego²²: „Osoba, która ukończyła lat trzynaście, może być ubezwłasnowolniona całkowicie, jeżeli wskutek choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego rodzaju zaburzeń psychicznych, w szczególności pijaństwa lub narkomanii, nie jest w stanie kierować swym postępowaniem. Dla ubezwłasnowolnionego całkowicie ustanawia się opiekę, chyba że pozostaje on jeszcze pod władzą rodzicielską. Natomiast osoba pełnoletnia w świetle art. 16 k.c. „może być ubezwłasnowolniona częściowo z powodu choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego rodzaju zaburzeń psychicznych, w szczególności pijaństwa lub narkomanii, jeżeli stan tej osoby nie uzasadnia ubezwłasnowolnienia całkowitego, lecz potrzebna jest pomoc do prowadzenia jej spraw. Dla osoby ubezwłasnowolnionej częściowo ustanawia się kuratele. Instytucja ubezwłasnowolnienia polega na pozbawieniu osoby zdolności do czynności prawnych w przypadku ubezwłasnowolnienia całkowitego lub ograniczeniu zdolności do czynności prawnych w przypadku ubezwłasnowolnienia częściowego. O ubezwłasnowolnieniu orzeka sąd, który jest obowiązany wskazać rodzaj orzeczonego ubezwłasnowolnienia. Sąd nie przeprowadza osobnego postępowania, w którym dokonywałby zindywidualizowanej oceny zdolności osoby ubezwłasnowolnionej do uczestnictwa w wyborach. Po uprawomocnieniu się orzeczenia o ubezwłasnowolnieniu (zarówno częściowym, jak i całkowitym) sąd przekazuje odpowiednie zawiadomienie do organu prowadzącego rejestr wyborców o skreślenie z niego osoby ubezwłasnowolnionej. Wymaga podkreślenia, że Polska złożyła oświadczenie interpretacyjne do art. 12 KPN, wskazując, że Rzeczpospolita Polska interpretuje art. 12 Konwencji w sposób zezwalający na stosowanie ubezwłasnowolnienia w okolicznościach i w sposób określony w prawie krajowym jako środka, o którym mowa w art. 12 ust. 4 w sytuacji, gdy wskutek choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego

²⁰ K. Skotnicki, *Prawa...*, s. 156.

²¹ M. Dąbrowski, *Ubezwłasnowolnienie...*, s. 268.

²² Ustawa z dn. 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. 2020, poz. 1740, 2320, tekst jedn. ze zm.).

lub innego rodzaju zaburzeń psychicznych osoba nie jest w stanie kierować swoim postępowaniem²³.

Głównym argumentem przemawiającym za pozbawieniem osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną czynnego prawa wyborczego jest konieczność zachowania integralności procesu wyborczego, który wymaga pewnego poziomu świadomego wyboru dokonywanego przez osoby, które mają zdolność umysłową do jego dokonania²⁴. Zakłada się, że osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną nie mają takiej zdolności oraz są one podatne na manipulację lub oszustwo i dlatego nie powinny być dopuszczane do udziału w procesie wyborczym²⁵. Pogląd ten podziela także Trybunał Konstytucyjny, w ocenie którego osoby ubezwłasnowolnione „nie powinny (...) mieć wpływu na rozstrzyganie spraw publicznych dotyczących dobra wspólnego, na kierowanie sprawami państwa i wspólnot samorządowych”²⁶. Zdaniem Trybunału pozbawienie osób ubezwłasnowolnionych praw wyborczych nie stanowi niedopuszczalnej dyskryminacji (art. 32 Konstytucji) ani też nie jest sprzeczne z generalną zasadą powszechności dostępu polskich obywateli do praw politycznych²⁷.

Należy jednak zauważyć, że takie podejście jest oparte na nieuzasadnionej generalizacji i nie uwzględnia wiążących Polskę standardów międzynarodowych w zakresie ochrony praw osób niepełnosprawnych, w wyniku czego prowadzi do stereotypowego traktowania tych osób przez ustawodawcę. Po pierwsze, jak trafnie wskazuje Piotr Uziębło, „(...) pozbawienie [osoby niepełnosprawnej w wyniku ubezwłasnowolnienia] praw wyborczych można (...) uznać za formę sankcji dla takiej osoby, tym bardziej, że dotyczy to nie tylko biernego, ale również i czynnego prawa wyborczego”²⁸. Po drugie, osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną, które zostały ubezwłasnowolnione, wcale nie muszą nie mieć orientacji w sprawach politycznych, która nie pozwalałaby im na świadome i roztropne głosowanie²⁹. Innymi słowy, osoba ubezwłasnowolniona częściowo ze względu na niepełnosprawność umysłową lub psychiczną może niekoniecznie być zdolna do

²³ Oświadczenie rządu z 25 września 2012 r. w sprawie mocy obowiązującej Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., Dz.U. 2012, poz. 1170, tekst jedn. Szerzej na ten temat: M. Zima-Parjaszewska, *Artykuł 12...*, s. 127–163.

²⁴ W. Sokolewicz, *Uwaga 6...*, s. 28.

²⁵ J. Fiala-Butora, M. Stein, J.E. Lord, *The Democratic...*, s. 85.

²⁶ Wyrok TK z 7 marca 2007 r., K 28/05, LEX nr 257749.

²⁷ Wyrok TK z 7 marca 2007 r., K 28/05, LEX nr 257749.

²⁸ P. Uziębło, *Cenzusy...*, s. 32.

²⁹ K. Skotnicki, *Prawa...*, s. 157.

podejmowania decyzji dotyczących jej finansów lub leczenia³⁰, ale może zachować zdolność do podejmowania innych decyzji, w tym wyborów dotyczących głosowania. Wymaga bowiem podkreślenia, że przewidziany przez prawodawcę automatyzm w pozbawianiu praw wyborczych jest szczególnie dotkliwy dla osób ubezwłasnowolnionych częściowo. Należy zauważyć, że ochrona osoby częściowo ubezwłasnowolnionej zawarta w Kodeksie cywilnym ma na celu ochronę jej interesów osobistych i majątkowych. Jak trafnie zauważa Sąd Rejonowy w Nowym Sączu: „Argumenty te dezaktualizują się, gdy osoba taka chce korzystać z czynnego prawa wyborczego, albowiem realizacja tego typu praw obywatelskich i w konsekwencji dokonywane wybory, nie są źródłem zobowiązań takiej osoby, nie uszczuplają jej majątku, ani nie nakładają na nią żadnych zobowiązań finansowych”³¹. Co więcej, Sąd słusznie zauważa, że omawiane przepisy Kodeksu cywilnego są niespójne z ustawą o partiach politycznych, która w art. 2 ust. 1 przyznaje osobom ubezwłasnowolnionym zarówno całkowicie, jak i częściowo prawo zrzeszania się w partiach politycznych³². Tym samym osoba ubezwłasnowolniona może działać w partii, wspierać ją finansowo, brać udział w kampaniach, ale nie może oddać głosu na swojego kandydata w wyborach³³.

W każdych wyborach obywatele głosują, kierując się różnymi motywacjami. Były Komisarz Praw Człowieka Rady Europy Thomas Hammarberg stwierdził, iż „KPON nie pozostawia miejsca na procedury, w których sędziowie lub lekarze ocenialiby zdolność danej osoby do głosowania, a następnie dawali jej zielone światło – lub nie. Ponieważ nie sprawdzamy tej zdolności w przypadku osób pełnosprawnych, byłoby to równoznaczne z rażąco dyskryminacją”³⁴. Według przygotowanego przez Bank Światowy raportu pt. *Umysł, społeczeństwo i zachowanie* większość procesów decyzyjnych, w tym głosowanie, nie opiera się na wykorzystaniu racjonalnych zdolności³⁵. Bank Światowy twierdzi, że większość procesów decyzyjnych jest „automatyczna”, niektóre mają charakter „społeczny” (naśladują wyniki pożądane w cenionej grupie) lub „kulturowy” (odzwierciedlający pochodzenie

³⁰ W szczególności, jeśli chodzi o osoby ubezwłasnowolnione częściowo z powodu hazardu, pijactwa czy narkomanii.

³¹ Postanowienie Sądu Rejonowego w Nowym Sączu z 19 kwietnia 2019 r., I Ns 376/19, LEX nr 2675196.

³² Dz.U. 2021, poz. 1407.

³³ Postanowienie Sądu Rejonowego w Nowym Sączu z 19 kwietnia 2019 r., I Ns 376/19, LEX nr 2675196.

³⁴ T. Hammarberg, *Persons...*

³⁵ World Bank Group Flagship Report, *Mind...*

społeczne)³⁶. Nie oznacza to bynajmniej, że racjonalność jest zbędna. Chodzi jednak o to, że nie jest czynnikiem mającym zasadniczy wpływ na podjęcie decyzji wyborczej. Na podstawie badań nad zdolnością do głosowania pacjentów z chorobami psychicznymi Raymond Raad, Jason Karlawish i Paul Appelbaum stwierdzili, że należy przyjąć, iż osoby te są zdolne do głosowania, co jest zgodne z założeniem KPON dotyczącym zdolności prawnej osób niepełnosprawnych³⁷. Co więcej, badania potwierdzają także, że osoby z przewlekłą chorobą psychiczną są w stanie zrozumieć zadanie związane z głosowaniem w ramach elekcji i wykonać je prawidłowo³⁸.

Po trzecie, nie ma dowodów na praktyki oszustw wyborczych związanych z wyborcami niepełnosprawnymi pomimo powszechnych obaw wynikających z faktu, że spora liczba wyborców niepełnosprawnych przebywa w zakładach zamkniętych, gdzie ich kontakt ze światem zewnętrznym jest ograniczony i gdzie ich zależność od opiekunów jest zdecydowanie większa. Ryzyko, że osoby niepełnosprawne ze względu na umieszczenie ich w takich ośrodkach mogą być bardziej narażone na manipulacje czy oszustwa wyborcze, dotyczy w takim samym stopniu innych osób przebywających w odizolowanym i silnie kontrolowanym środowisku życia (np. zakłady karne, domy pomocy społecznej, domy seniora itp.). Jednocześnie nie ma żadnych empirycznych badań wskazujących, że osoby niepełnosprawne są bardziej podatne na manipulację niż ogół społeczeństwa³⁹. Wyborcy w społeczeństwach otwartych mają dostęp do różnych źródeł informacji i będą różnić się co do powodów swoich decyzji wyborczych. Niektórzy opierają swoje wybory na programach wyborczych, chcąc wyrazić poparcie dla konkretnej partii lub proponowanej przez nią polityki. Inni wybierają na podstawie wieloletniej przynależności politycznej swojej rodziny, wyglądu kandydata lub innych cech osobistych. Wielu z nich polega na radach członków rodziny, przyjaciół czy współpracowników. To wszystko są dopuszczalne formy wpływu, których państwo nie może i nie powinno próbować kontrolować, gdyż byłoby to sprzeczne z wolnością informacji. Nie ma zatem uzasadnienia dla odmiennego traktowania osób niepełnosprawnych psychicznie lub intelektualnie w tej materii z uwagi na to, że pełnosprawni wyborcy są w podobny sposób podatni na praktyki manipulacyjne w kampaniach wyborczych⁴⁰.

³⁶ World Bank Group Flagship Report, *Mind...*

³⁷ R. Raad, J. Karlawish, P. Appelbaum, *The Capacity...*, s. 624–628.

³⁸ A. Elizur, Y. Melamed, Z. Solomon, *Voting...*, s. 1081–1081.

³⁹ J. Fiala-Butora, M. Stein, J.E. Lord, *The Democratic...*, s. 86–87.

⁴⁰ J. Fiala-Butora, M. Stein, J.E. Lord, *The Democratic...*, s. 86–87. Zob także: L. Curini, E. Pizzimenti, *Searching...*, s. 77–91.

Ponadto doświadczenia takich państw jak Austria, Holandia i Szwecja – które podjęły działania w celu ochrony praw wyborczych osób z niepełnosprawnością intelektualną i psychiczną na gruncie konstytucji – pokazują, że wszelkie obawy, iż podejście to spowoduje realne problemy, okazały się bezpodstawne⁴¹. KPON wymaga od państw stron wprowadzenia odpowiednich i skutecznych zabezpieczeń w celu zapobiegania nadużyciom oraz zapewnienia, że środki wspierające korzystanie ze zdolności prawnej będą respektować prawa, wolę i preferencje danej osoby, będą wolne od konfliktu interesów i niewłaściwego wpływu, będą proporcjonalne i dostosowane do danej decyzji oraz będą stosowane przez możliwie najkrótszy czas, a także będą podlegać regularnym przeglądom⁴².

4. Postulaty *de lege ferenda*

Problem praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych ze względu na niepełnosprawność psychiczną lub umysłową jest podnoszony od wielu lat przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich i organizacje pozarządowe. Jednocześnie kwestią pozbawienia osób ubezwłasnowolnionych praw wyborczych na podstawie art. 62 ust. 2 Konstytucji jest zaniepokojony również Komitet ds. Praw Osób Niepełnosprawnych⁴³. Jak wynika z najnowszego Raportu *Rzeczywiste prawa osób z niepełnosprawnościami do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, przygotowanego przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, wiele państw Unii Europejskiej podejmuje proaktywne działania wskazane przez KPON, mające na celu zapewnienie wyborcom z niepełnosprawnościami faktycznej możliwości korzystania z praw wyborczych⁴⁴. Obecnie w 10 państwach członkowskich UE, tj.: Austrii, Chorwacji, Finlandii, Irlandii, we Włoszech, na Łotwie, w Niderlandach, na Słowacji, w Hiszpanii i Szwecji, w żadnym wypadku nie można pozbawić jednostki prawa do głosowania⁴⁵. W Danii od 1 stycznia 2019 r. osoby, które są częściowo ubezwłasnowolnione, mają czynne prawo wyborcze w wyborach do krajowego parlamentu (Folketing)⁴⁶. Z kolei Federalny Trybunał

⁴¹ Zob. European Union Agency for Fundamental Rights, *The Right...*

⁴² Art. 12 ust. 4 KPON.

⁴³ Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observations on the initial report of Poland, CRPD/C/POL/CO/1, 29 October 2018, s. 13.

⁴⁴ Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, *Rzeczywiste prawa...*

⁴⁵ European Union Agency for Fundamental Rights, *Who Will (Not)...*

⁴⁶ European Union Agency for Fundamental Rights, *Who Will (Not)...*, s. 4.

Konstytucyjny w Niemczech orzekł, że przepisy prawa wyborczego dotyczące pozbawienia osób ubezwłasnowolnionych prawa do głosowania są niekonstytucyjne⁴⁷. Polska jest jednym z nielicznych państw europejskich, w którym nie przeprowadzono żadnych systemowych zmian w tej materii. Z danych Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że obecnie w Polsce jest ok. 90 tys. osób całkowicie ubezwłasnowolnionych, a liczba ta stale rośnie⁴⁸. Na gruncie obowiązujących przepisów nie ma przewidzianej odrębnej procedury, która pozwalałaby przywrócić prawa wyborcze osobom ubezwłasnowolnionym. Art. 62 ust. 2 Konstytucji RP powinien ulec zatem zmianie, aby wyeliminować automatyczne pozbawienie osób częściowo ubezwłasnowolnionych czynnego prawa wyborczego⁴⁹. W tym celu ustawodawca może oprzeć się na rozwiązaniach prawnych określonych w KPON, z których jednoznacznie wynika, że wszystkie osoby niepełnosprawne, bez wyjątku, powinny mieć prawo do głosowania i nikt nie powinien być pozbawiony tego prawa ze względu na jakąkolwiek domniemaną lub rzeczywistą niepełnosprawność intelektualną, albo na podejściu przyjętym przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC). ETPC uznaje, że prawo do głosowania wyrażone w art. 3 Protokołu Dodatkowego nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC)⁵⁰ może zostać ograniczone ze względu na zdolność umysłową danej osoby, „jeżeli celem jest zapewnienie, że w sprawach publicznych powinni uczestniczyć jedynie obywatele zdolni do oceny konsekwencji swoich decyzji oraz do podejmowania świadomych i rozważnych decyzji”⁵¹. Aczkolwiek Trybunał podnosi, że każde ograniczenie tego prawa musi być zgodne z zasadą proporcjonalności, podkreślając przy tym, że „absolutny zakaz korzystania z prawa do głosowania osób częściowo ubezwłasnowolnionych, niezależnie od ich rzeczywistego stanu, nie mieści się w granicach dającego się zaakceptować marginesu uznania państwa”⁵². Należy w tym miejscu odwołać się do wyroku ETPC w sprawie *Caamaño Valle v. Hiszpania*⁵³ z maja 2021 r. Trybunał wyraził pogląd, że art. 3 Protokołu nr 1

⁴⁷ Federal Constitutional Court, *Exclusion...*

⁴⁸ < <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/RPO-do-trybunalu-ubezwlasnowolnienie-calkowite-niekonstytucyjne> >, dostęp: 15 września 2021 r.

⁴⁹ B. Naleziński, *Komentarz...*, s. 1442.

⁵⁰ Art. 3 Protokołu Dodatkowego nr 1 do EKPC stanowi, że państwa strony „zobowiązują się organizować w rozsądnych odstępach czasu wolne wybory, oparte na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego”.

⁵¹ Wyrok ETPC z 20 maja 2010 r., *Alajos Kiss v. Węgry*, skarga nr 38832/06, par. 38.

⁵² Wyrok ETPC z 20 maja 2010 r., *Alajos Kiss v. Węgry*, skarga nr 38832/06, par. 42.

⁵³ Wyrok ETPC z 11 maja 2021 r., *Caamaño Valle v. Hiszpania*, skarga nr 43564/17. Skarżąca, Maria del Mar Caamaño Valle, jest matką M., niepełnosprawnej umysłowo kobiety urodzonej

nie gwarantuje osobom z niepełnosprawnością intelektualną absolutnego prawa do korzystania z prawa do głosowania⁵⁴. Trybunał stwierdził, że nie należy do jego kompetencji wypowiedanie się, czy art. 29 KPON nakłada na państwa będące stronami tej konwencji bardziej rygorystyczne obowiązki w tym zakresie. Analizując art. 3 Protokołu nr 1, Trybunał zauważył, że obecnie nie ma konsensusu wśród państw stron Protokołu nr 1 w kwestii bezwarunkowego prawa osób z niepełnosprawnością umysłową do głosowania⁵⁵. Jednocześnie, zdaniem Trybunału masowe pozbawianie prawa do głosowania, bez indywidualnej oceny sądowej i wyłącznie na podstawie niepełnosprawności umysłowej wymagającej ustanowienia częściowej opieki, nie może być uznane za zgodne z uzasadnionymi powodami przemawiającymi za ograniczeniem tego prawa⁵⁶. Trybunał wskazał, że córka skarżącej nie utraciła prawa wyborczego w wyniku nałożenia automatycznego, blankietowego ograniczenia prawa wyborczego wobec osób ubezwłasnowolnionych, ale w wyniku decyzji podjętej w toku odrębnego postępowania⁵⁷. Decyzja w przedmiocie pozbawienia jej prawa do głosowania nie była uzasadniona brakiem zrozumienia przez nią znaczenia głosowania, lecz tym, że była bardzo podatna na wpływy i nie zdawała sobie sprawy z konsekwencji każdego głosu, który mogła oddać⁵⁸. Trybunał uznał zatem, że pozbawienie praw wyborczych było proporcjonalne do zmierzonego celu i nie doszło do naruszenia Konwencji. Warto dodać, że w tej sprawie swoje stanowisko przedstawił Komisarz Praw Człowieka Rady Europy Dunja Mijatović, podnosząc m.in., że art. 3 Protokołu nr 1 do EKPC powinien być interpretowany w świetle art. 29 KPON, zgodnie z którym prawo do głosowania powinno być zagwarantowane osobom niepełnosprawnym bez wyjątku⁵⁹. W jej ocenie praktyka pozbawiania osób z niepełnosprawnością intelektualną i psychiczną prawa do głosowania na podstawie orzeczenia sądowego nie może

w 1996 r. Tuż przed 18. urodzinami M. skarżąca złożyła wniosek o przedłużenie jej opieki nad córką. Aczkolwiek prosiła wyraźnie, aby jej córka nie została pozbawiona prawa do głosowania. Niemniej jednak, kiedy zarządzono przedłużenie jej opieki, sędzia pierwszej instancji w osobnym postępowaniu zdecydował o odebraniu M. prawa do głosowania, uznając, że nie jest ona zdolna do wykonywania tego prawa. Zob. także Wyrok ETPC z 2 lutego 2021 r., Strøbye i Rosenlind v. Dania, skarga nr 25802/18 i 27338/18.

⁵⁴ Wyrok ETPC z 11 maja 2021 r., Caamaño Valle v. Hiszpania, skarga nr 43564/17, par. 59.

⁵⁵ Wyrok ETPC z 11 maja 2021 r., Caamaño Valle v. Hiszpania, skarga nr 43564/17, par. 59.

⁵⁶ Wyrok ETPC z 11 maja 2021 r., Caamaño Valle v. Hiszpania, skarga nr 43564/17, par. 60.

⁵⁷ Wyrok ETPC z 11 maja 2021 r., Caamaño Valle v. Hiszpania, skarga nr 43564/17, par. 71.

⁵⁸ Wyrok ETPC z 11 maja 2021 r., Caamaño Valle v. Hiszpania, skarga nr 43564/17, par. 72, 73.

⁵⁹ Wyrok ETPC z 11 maja 2021 r., Caamaño Valle v. Hiszpania, skarga nr 43564/17, par. 48.

być uznana za zgodną z uzasadnionym celem i prowadzi do dyskryminacji⁶⁰. Ponadto, należy dodać, że zanim zapadł wyrok ETPC w przedmiotowej sprawie, władze Hiszpanii dokonały w międzyczasie (tj. w grudniu 2018 r.) przełomowej zmiany przepisów, zapewniając wszystkim osobom z niepełnosprawnościami prawo do głosowania⁶¹. W wyniku tej zmiany legislacyjnej osoby z niepełnosprawnościami, które wcześniej zostały pozbawione prawa do głosowania, automatycznie odzyskały to prawo.

5. Podsumowanie

Uczestnictwo wszystkich obywateli w życiu politycznym i publicznym jest istotnym czynnikiem rozwoju demokratycznych społeczeństw. Głosowanie odgrywa ważną rolę w integracji społecznej osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną, umożliwiając im życie podobne do tego, jakie prowadzą pełnosprawni obywatele. Konstytucja RP w art. 62 ust. 2 wprowadza domniemanie, że osoba ubezwłasnowolniona nie ma minimalnego stopnia rozeznania i świadomości znaczenia aktu wyborczego. Na tej podstawie osoby niepełnosprawne intelektualnie lub psychicznie, które zostały ubezwłasnowolnione częściowo, są pozbawione jakiegokolwiek możliwości wyboru określonej opcji i programu politycznego, jak również osób mających ten program realizować. Ratyfikując KPON, Polska zobowiązała się do wdrażania pozytywnych działań na rzecz osiągnięcia pełnej inkluzji osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną. Spełnienie tego obowiązku wymaga m.in. podjęcia określonych działań zmierzających do zniesienia nie tylko barier prawnych, lecz także barier mentalnych i uprzedzeń w stosunku do tych osób, zapewniając im korzystanie z praw wyborczych. Obecnie wiele państw UE podejmuje reformy w kierunku znoszenia ograniczeń prawa do głosowania osób niepełnosprawnych pozbawionych zdolności prawnej. Tym samym widoczna jest w UE „powolna, ale stała” tendencja do dostosowywania ustawodawstw krajowych do zobowiązań wynikających z KPON w zakresie praw wyborczych. Ten kierunek zmian powinien zostać dostrzeżony i uwzględniony przez polskiego prawodawcę.

⁶⁰ Wyrok ETPC z 11 maja 2021 r., Caamaño Valle v. Hiszpania, skarga nr 43564/17.

⁶¹ Zob. Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, para la modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad, < <https://www.boe.es/buscar/pdf/2018/BOE-A-2018-16672-consolidado.pdf> >, dostęp: 20 września 2021 r.

Abstract

Protection of the Voting Rights of Persons with Disabilities in the Light of the Polish Constitution – Myth or Reality

This article addresses the issue of legal barriers that prevent people with intellectual or mental disabilities from exercising their electoral rights, in particular their right to vote. The Constitution of the Republic of Poland of 1997 in Art. 62(2) specifies that persons who, by a final judgment of a court, have been subjected to legal incapacitation shall have no right to participate in a referendum nor a right to vote. However, the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, ratified by Poland, guarantees that people with disabilities should be able to participate actively in decision-making processes concerning policies and programmes, including those that directly affect them. In particular, the Convention provides them with the right to vote and be elected, regardless of their disability.

Keywords: the right to vote, person with intellectual or mental disability, incapacitation, Convention on the Rights of Persons with Disabilities, exclusion

JULIA WOJNOWSKA-RADZIŃSKA  <https://orcid.org/0000-0003-4443-652X>

Doktor nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

Bibliografia

- Bhugra D. et al, *Mental Illness and the Right to Vote: A Review of Legislation across the World*, „International Review of Psychiatry” 2016, t. 28, nr 4.
- Curini L., Pizzimenti E., *Searching for a Unicorn. Fake News and Electoral Behaviour*, w: *Democracy and Fake News. Information Manipulation and Post-Truth Politics*, red. S. Giusti, E. Piras, London–New York 2021.
- Dąbrowski M., *Ubezłasnowolnienie częściowe a prawo wyborcze w świetle standardów europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2–3.
- Elizur A., Melamed Y., Solomon Z., *Voting by Israeli Patients*, „Psychiatric Services” 1997, t. 48.
- European Union Agency for Fundamental Rights, *The Right to Political Participation for People with Mental Health Problems and Persons with Intellectual Disabilities*, October 2010, < <https://fra.europa.eu/en/publication/2010/right-political-participation-persons-mental-health-problems-and-persons> >, dostęp: 10 września 2021 r.

- European Union Agency for Fundamental Rights, *Who Will (Not) Get to Vote in the 2019 European Parliament elections?*, 26 February 2019, < <https://fra.europa.eu/en/publication/2019/who-will-not-get-vote-2019-european-parliament-elections> >, dostęp: 10 września 2021 r.
- Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, *Rzeczywiste prawa osób z niepełnosprawnością do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Raport informacyjny*, 25 marca 2019 r., < <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-02-19-153-pl-n.pdf> >, dostęp: 10 września 2021 r.
- Federal Constitutional Court, *Exclusion from Voting Rights of Persons Placed under Full Guardianship and of Offenders Confined in a Psychiatric Hospital Based on Exemption from Criminal Responsibility Is Unconstitutional*, Press Release No. 13/2019 of 21 February 2019, < <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2019/bvg19-013.html> >, dostęp: 10 września 2021 r.
- Fiala-Butora J., Stein M., Lord J.E., *The Democratic Life of the Union: Toward Equal Voting Participation for Europeans with Disabilities*, „Harvard International Law Journal” 2015, t. 55, nr 1.
- Goldschmidt J.E., *New Perspectives on Equality: Towards Transformative Justice through the Disability Convention?*, „Nordic Journal of Human Rights” 2017, t. 35, nr 1.
- Gurbai S., *Ograniczenie czy respektowanie zdolności do czynności prawnych osób dorosłych z niepełnosprawnościami?*, w: *Prawa osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną w świetle międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka*, red. D. Pudzianowska, Warszawa 2014.
- Hammarberg T., *Persons with Disabilities Must Not Be Denied the Right to Vote*, 22.03.2011, Strasbourg, < <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/persons-with-disabilities-must-not-be-denied-the-right-to-vote-2> >, dostęp: 5 września 2021 r.
- Naleziński B., *Komentarz do art. 62*, w: *Konstytucja RP, t. 1: Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Raad R., Karlawish J., Appelbaum P., *The Capacity to Vote of Persons with Serious Mental Illness*, „Psychiatric Services” 2009, t. 60.
- Rybski R., *Zdolność w sferze prawa osób z problemami zdrowia psychicznego. Raport Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 2013 r.*, w: *Prawa osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną w świetle międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka*, red. D. Pudzianowska, Warszawa 2014.
- Skotnicki K., *Prawa wyborcze osób niepełnosprawnych i ich gwarancje*, w: *Społeczne i prawne aspekty funkcjonowania osób z niepełnosprawnością*, red. K. Skotnicki, E. Władawska, Częstochowa 2014.
- Sokolewicz W., *Uwaga 6 do art. 62 Konstytucji*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.

Szwed M., *Przymusowe umieszczenie w zakładzie psychiatrycznym w świetle standardów ochrony praw człowieka*, Warszawa 2020.

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

World Bank Group Flagship Report, *Mind, Society and Behaviour*, 2015, < <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Publications/WDR/WDR%202015/WDR-2015-Full-Report.pdf> >, dostęp: 10 września 2021 r.

Zima-Parjaszewska M., *Artykuł 12 Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami a ubezwłasnowolnienie w Polsce*, w: *Prawa osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną w świetle międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka*, red. D. Pudzianowska, Warszawa 2014.