



Katarzyna Łasak

Uniwersytet Gdański

**CZYNNE PRAWO WYBORCZE OSÓB  
NIEPEŁNOSPRAWNYCH PSYCHICZNIE LUB UMYSŁOWO.  
UWAGI NA TLE WYROKU EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU  
PRAW CZŁOWIEKA W SPRAWIE ALAJOS KISS I KOMITETU  
DO SPRAW PRAW OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH  
ZSOLT BUJDOSÓ I INNI**

1. W dniu 20 maja 2010 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) ogłosił wyrok w sprawie *Alajos Kiss przeciwko Węgrom*<sup>1</sup>. Skarżący cierpi na chorobę maniakalno-depresyjną. Z uwagi na konieczność wsparcia go w sprawach dotyczących codziennego życia sąd rodzinny i opiekuńczy ustanowił kuratora. W następstwie tejże decyzji, zgodnie z obowiązującym wówczas stanem prawnym, skarżący utracił *ipso iure* prawo do głosowania. W przekonaniu autora skargi, zastosowanie art. 70 ust. 5 konstytucji w konsekwencji orzeczenia o braku lub ograniczeniu zdolności do czynności prawnych automatycznie spowodowało wykreślenie go z rejestru wyborców. W dniach 9 i 23 kwietnia 2006 r. odbyły się na Węgrzech wybory parlamentarne, skarżący zaś nie mógł wziąć w nich udziału. Tryb, w jakim skarżący został pozbawiony praw wyborczych, nie uwzględnił charakteru jego niepełnosprawności i zdolności do głosowania w wyborach. We własnej ocenie, był on zdolny zrozumieć funkcjonowanie mechanizmów polityki oraz uczestniczyć w wyborach. Alajos Kiss nie kwestionował ustanowienia kurateli, gdyż zdawał sobie sprawę z natury choroby i towarzyszących im ograniczeń w życiu codziennym. Skarżący utrzymywał, że pozbawienie go prawa do głosowania jedynie dlatego, że wskutek choroby psychicznej ustanowiono dla niego kuratora, jest nieusprawiedliwione i stanowi dyskryminację. Nadto, w prawie krajowym nie istniał żaden środek odwoławczy, który pozwoliłby na właściwą

<sup>1</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) w sprawie *Alajos Kiss przeciwko Węgrom* z dnia 20 maja 2010 r., 38832/06. Orzeczenia ETPC są dostępne w bazie internetowej Rady Europy HUDOC.

ocenę sytuacji, ponieważ stanowiła ona następstwo zastosowania przepisu rangi konstytucyjnej.

2. Europejski Trybunał Praw Człowieka zdecydował o rozpoznaniu skargi na podstawie art. 3 Protokołu dodatkowego do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1952 r. (P-1) niezależnie od powoływanych w jej treści art. 13 i 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r. (Konwencja Europejska). Trybunał orzekł, że fakty przedstawione przez skarżącego doprowadziły do naruszenia art. 3 P-1. Istota naruszenia polegała na braku rozróżnienia instytucji opieki i kurateli dla potrzeb stosowania prawa wyborczego. Zakwestionowano tym samym słuszność analogicznego traktowania osób, które nie posiadają zdolności do czynności prawnych w efekcie niepełnosprawności psychicznej bądź upośledzenia intelektualnego i nie potrafią rozeznaczyć aktualnej sytuacji politycznej oraz takich, które z tego samego powodu posiadają ją w stopniu ograniczonym, ale pozwalającym na uczestniczenie w wyborach. Zrównanie statusu prawnego osób mających różny zakres zdolności do czynności prawnych czy to chorych psychicznie, czy też z rozpoznaną niepełnosprawnością intelektualną bez dokonania w przewodzie sądowym oceny ich rzeczywistej kompetencji do wzięcia udziału w głosowaniu nie jest do pogodzenia z wartościami chronionymi na mocy art. 3 P-1. ETPC, rozpoznając sprawę *Alajos Kiss*, odwołał się do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z 2006 r. (KPON), uznając jej art. 29 za właściwy dla analizy problematyki skargi, co, z uwagi na dalszy ciąg niniejszego wywodu, wymaga szczególnego podkreślenia.

3. Artykuł 3 P-1 przewiduje prawo do wolnych wyborów. Na jego mocy państwa będące stronami zobowiązują się do organizacji wolnych wyborów z zachowaniem rozsądnych odstępów czasu. Wybory mają opierać się na tajnym głosowaniu i odbywać się w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii w wyborze ciał ustawodawczych. Artykuł 3 P-1 gwarantuje prawa o charakterze indywidualnym, w tym bierne i czynne prawo wyborcze<sup>2</sup>. Prawa przewidziane art. 3 P-1 uważa się za mające zasadnicze znaczenie dla ustanowienia oraz zachowania podstaw skutecznej i rzeczywistej demokracji respektującej zasadę rządów prawa<sup>3</sup>.

4. Należy wskazać, że w czasie badania sprawy *Alajos Kiss* Węgry były państwem w okresie transformacji, przygotowującym się do głębokich zmian ustrojowych, włącznie z całkowitym przebudowaniem systemu prawnego. Prawo wyborcze zostało ukształtowane w innej epoce politycznej, nieprzychylniej ochronie praw człowieka. Węgry wyrażały zgodę na związanie się kolejnymi umowami międzynarodowymi, opóźniając prawdopodobnie dostosowanie prawa krajowego do stawianych przez nie wymagań do ustanowienia nowego porządku konstytucyjnego, zapoczątkowując w ten sposób zmianę wszystkich innych roz-

<sup>2</sup> Wyrok ETPC w sprawie *Ždanoka przeciwko Łotwie* z dnia 16 marca 2006 r., 58278/00, § 102.

<sup>3</sup> Wyrok ETPC w sprawie *Yumak i Sadak przeciwko Turcji* z dnia 8 czerwca 2008 r., 10226/03, § 105.

wiązań prawnych. Właściwe dla oceny sytuacji osób zaburzonych psychicznie lub niepełnosprawnych intelektualnie prawo cywilne, ze szczególnym uwzględnieniem prawa rodzinnego i opiekuńczego, oraz prawo wyborcze konsekwentnie nosiło w tym czasie w dużej mierze znamiona myślenia o tej kategorii osób nie tylko generacyjnie, ale także i systemowo odmiennego od podejścia prawnego wynikającego z jakościowej zmiany w myśleniu o niepełnosprawności przez społeczeństwa europejskie oraz znamienitą część Narodów Zjednoczonych. Prawo węgierskie zasadniczo uwzględniało specyfikę pozycji osób niepełnosprawnych, jednak niewątpliwie dominowało w nim podejście akcentujące potrzebę zapewnienia im raczej adekwatnej opieki społecznej niż praw politycznych i obywatelskich. Właściwość tę przejawiały wszystkie reżimy socjalistyczne w Europie. Wpływała ona istotnie na metodologię oceny sytuacji osób niepełnosprawnych, nawet wtedy, gdy państwa komunistyczne weszły w okres transformacji.

5. Współcześnie nader trudno byłoby obronić stanowisko, że prawo do głosowania to przywilej. Powszechność prawa wyborczego w aspekcie czynnym uznaje się za jedną z elementarnych zasad demokratycznego państwa. W takim systemie politycznym domniemanie na korzyść objęcia wszystkich prawem do głosowania jest prawidłowością<sup>4</sup>. Prawa nadane mocą art. 3 P-1 nie mają wszelako absolutnego charakteru. W orzecznictwie ETPC wyraża się opinię, zgodnie z którą dorozumiewa się istnienie ograniczeń w ich strukturze. Margines uznania w tej dziedzinie jest szeroki<sup>5</sup>. Jednakże to ETPC ostatecznie decyduje, czy przesłanki z art. 3 P-1 zostały zachowane; czy warunki korzystania z praw wyborczych nie są tego rodzaju, że naruszają ich istotę i czynią je nieskutecznymi; czy ewentualne ograniczenia zostały wprowadzone dla realizacji celu zgodnego z prawem; oraz czy zastosowane środki nie są nieproporcjonalne. W szczególności, żaden z warunków nie może przekreślić wolności wyrażania opinii przejawiającej się w wyborze organu ustawodawczego. Inaczej, mają one odzwierciedlać, a nie podważać chęć utrzymania integralności i efektywności procedur wyborczych mających na celu rozeznanie woli głosujących wyrażonej w wyborach powszechnych<sup>6</sup>.

6. W czasie rozpoznawania sprawy *Alajos Kiss*, na Węgrzech wciąż obowiązywała Konstytucja z 1949 r., stworzona na miarę demokracji ludowej i dopasowana do wiodącej roli partii komunistycznej. Nawet i w tym ustroju konstytucja nie utraciła swojej podstawowej funkcji, determinując pod względem formy i treści źródła prawa krajowego. Prawa wyborcze generalnie przysługiwały każdemu. Osoby niepełnosprawne nie stanowiły wyjątku. Zasadniczo wyłączenie dotyczyło politycznych przeciwników systemu, wśród których zapewne znajdowały

<sup>4</sup> Decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka (EKPC) o dopuszczalności skargi *X przeciwko Republice Federalnej Niemiec* z dnia 6 października 1967 r., 2728/66. Orzeczenia EKPC są dostępne w bazie internetowej Rady Europy HUDOC.

<sup>5</sup> Wyrok ETPC w sprawie *Podkolzina przeciwko Łotwie* z dnia 9 lutego 2002 r., 46726/99, § 33.

<sup>6</sup> Wyrok ETPC w sprawie *Tănase przeciwko Mołdawii* z dnia 27 kwietnia 2010 r., 7/08, § 160.

się i osoby niepełnosprawne. W tego rodzaju przypadkach prawo krajowe nie stypulowało ograniczenia następującego z mocy samego prawa. O pozbawieniu praw politycznych musiał orzec sąd, określając czas trwania kary. Utrata prawa do głosowania mogła nastąpić w związku ze stwierdzeniem nieistniejącej w rzeczywistości choroby psychicznej i orzeczeniem całkowitej niezdolności do czynności prawnych, co eliminowało skutecznie oponenta politycznego. W ten sposób wykreowano szczególną kategorię osób niepełnosprawnych, prawnie usankcjonowaną, lecz bez faktycznych podstaw. Od 1989 r. stan prawny powoli porządkowano, zmieniając przede wszystkim te jego obszary, które pozostawały w jaskrawej opozycji do aktualnych żądań społecznych. Na mocy ustawy nr 31 z 1989 r. wprowadzono do Konstytucji poprawkę regulującą przesłanki pozbawienia lub ograniczenia prawa do głosowania osób, dla których ustanawia się opiekę bądź kuratelę, a więc regulującą również sytuację osób z niepełnosprawnością, głównie, ale nie jedynie, psychiczną albo intelektualną. Sporny art. 70 ust. 5, co ciekawe, miał dostosować akt konstytucyjny Węgier do międzynarodowych instrumentów prawa międzynarodowego z zakresu praw człowieka, w szczególności Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r. oraz Międzynarodowego Paktu Praw Politycznych i Obywatelskich z 1966 r.

7. Prawo międzynarodowe uznaje niektóre z ograniczeń wykonywania prawa do głosowania za dopuszczalne. Do wymienionego rodzaju przesłanek należą domicyl albo wiek. Domicyl stanowi przesłankę mającą zapewnić, iż o sprawach publicznych kraju będą decydować osoby realnie z nim związane<sup>7</sup>. Powszechną praktyką jest określenie wieku, osiągnięcie którego potwierdza dojrzałość psychiczną i intelektualną do aktywnego uczestniczenia w wyborach. Ustalone przez prawo węgierskie warunki pozbawienia praw wyborczych osób podlegających opiece bądź kurateli w założeniu miały pełnić tę samą funkcję. Jej istota polega na zapewnieniu, iż tylko osoby zdolne podejmować decyzje w sposób świadomy i rozumny oraz oceniać ich następstwa, a zarazem korzystające z praw nabytych w związku z pełnoletniością, powinny uczestniczyć w życiu publicznym. Osoby, dla których ustanowiono opiekuna lub kuratora, mimo pełnoletniości, z powodu stanu psychicznego, poziomu intelektualnego albo uzależnienia nie są zdolne samodzielnie prowadzić własnych spraw, nie wyłączając realizacji prawa do głosowania. Cel ograniczenia w przypadku tej grupy osób miałby więc tę samą wartość z punktu widzenia implementacji art. 3 P-1, co w stosunku do osób poniżej wieku określonego przez ustawodawcę i byłby tak samo zgodny z prawem. Ponadto, sądy węgierskie orzekające o ustanowieniu opieki albo kurateli, zważywszy na skutki takich decyzji w sferze praw wyborczych, muszą uwzględniać i ten czynnik przed ich podjęciem. Rząd węgierski odwołał się w omawianym kontekście do opinii Komisji Weneckiej dotyczącej kodeksu dobrej praktyki w kwestiach wyborczych. Pozbawienie biernego i czynnego prawa wyborczego uznaje się w niej

<sup>7</sup> Decyzja ETPC o dopuszczalności skargi *Hilbe przeciwko Liechtensteinowi* z dnia 7 września 1999 r., 31981/96.

za dopuszczalne w sytuacji stwierdzenia przez sąd u uprawnionego upośledzenia umysłowego. Zastosowane w stosunku do skarżącego ze sprawy *Alajos Kiss* ograniczenie prawa z art. 3 P-1 byłoby więc uzasadnione.

8. Odstępstwa od powszechnego prawa do głosowania zawsze rodzą ryzyko, iż organ ustawodawczy państwa nie został wybrany w sposób demokratyczny oraz że uchwalane przezeń prawo jest równie niedemokratyczne. Odebranie tego prawa pewnej grupie osób musi dać się uzasadnić z perspektywy celów wynikających z art. 3 P-1<sup>8</sup>. Dyskutowane ograniczenie, co do zasady, można uznać za słuszne. Niemniej nie da się utrzymać poglądu, że każda osoba, dla której ustanowiono opiekę lub kuratelę, nie jest zdolna podejmować decyzji w kwestiach wyborczych. W odróżnieniu od innych przepisów Konwencji Europejskiej, art. 3 P-1 nie wyszczególnia czy też nie wylicza limitatywnie celów, z uwagi na które dopuszcza się wprowadzanie ograniczeń przewidzianych w nich praw lub wolności. W konsekwencji wiele różnych celów może zostać ocenionych jako właściwe z perspektywy jego realizacji<sup>9</sup>. ETPC akceptując przedstawioną argumentację stwierdził, iż środek, będący przedmiotem sporu, jest zgodny z prawem<sup>10</sup>.

9. Z drugiej strony należy zauważyć różnicę między statusem małoletnich a dorosłych niepełnosprawnych. O ile ocena dojrzałości każdego małoletniego do podejmowania samodzielnych i rozważnych decyzji w dowolnym wycinku życia społecznego, nie wyłączając wyborów, stanowiłaby dla państwa niepożądany i tym samym nadmierny ciężar, o tyle nie sposób twierdzić podobnie o potrzebie weryfikacji zdolności do głosowania dorosłych podlegających opiece lub kurateli, w przedmiocie ustanowienia których zawsze orzeka właściwy sąd. Problem jest tym bardziej trudny, że osoby ze schorzeniami psychicznymi oraz upośledzeniem umysłowym z powodu niezrozumienia długo funkcjonowały na marginesie życia społecznego. Na Węgrzech, przed wprowadzeniem do konstytucji art. 70 ust. 5, nie przeprowadzano konsultacji społecznych na temat sytuacji osób niepełnosprawnych i dostosowania jej do prawa międzynarodowego. W rezultacie 0,75% społeczeństwa na Węgrzech nie korzystało z prawa do głosowania. Liczba ta była znacząca i nie można było utrzymywać, że zakaz nie wywierał znaczących skutków. Istotne było również to, że sądy rodzinne i opiekuńcze przed podjęciem decyzji o ustanowieniu opieki albo kurateli nie ustalały, czy istnieje związek między upośledzeniem umysłowym czy zaburzeniem psychicznym a zdolnością konkretnej osoby do wzięcia udziału w głosowaniu, ponieważ nie miały takiej kompetencji. Sporny zakaz formułowała bowiem konstytucja.

10. Przywoływana w postępowaniu przed ETPC opinia Komisji Weneckiej w rzeczywistości nie odnosi się do dopuszczalności pozbawienia prawa do głosowania osób podlegających opiece bądź kurateli. Oczywiście, możliwa jest taka jej wykładania, iż osoby z ułomnością psychiczną lub umysłową, które mogą zostać

<sup>8</sup> Wyrok ETPC w sprawie *Kovach przeciwko Ukrainie* z dnia 7 lutego 2008 r., 39424/02, § 50.

<sup>9</sup> Wyrok ETPC w sprawie *Frodl przeciwko Austrii* z dnia 8 kwietnia 2010 r., 20201/04, § 29.

<sup>10</sup> Wyrok ETPC w sprawie *Alajos Kiss...*, § 38.

pozbawione praw wyborczych, będą podlegać opiece albo kurateli. Jednak nie wszystkie i nie zawsze, czy to z braku racji czy jej wbrew. Mechanizm zastosowany w prawie węgierskim działał automatycznie i blankietowo, nie uwzględniając indywidualnej sytuacji i wpływu niepełnosprawności umysłu czy psychiki na rozpoznanie w kwestiach politycznych oraz swobodne wyrażenie woli w procedurach wyborczych. Przyjęto więc, że wszystkie osoby niepełnosprawne z powodu niedostatków psychicznych lub umysłowych, dla których ustanowiono opiekuna czy kuratora, nie są zdolne głosować. Takie podejście pozostaje w sprzeczności z ogólną tendencją socjalizacji osób z niepełnosprawnością także poprzez ich włączanie się mniej lub bardziej aktywnie w życie polityczne kraju. Obserwuje się ją również w prawie międzynarodowym. Adekwatne przepisy formułuje m.in. KNOP. Akceptacja rozwiązania wynikającego z art. 70 ust. 5 konstytucji znaczyłaby, iż osoba niepełnosprawna psychicznie lub intelektualnie, z powodu jej statusu prawnego, nie jest zdolna do podejmowania racjonalnie i świadomie jakichkolwiek decyzji, nie wyłączając głosowania. Tym samym znaczna grupa osób zostałaby wyłączona z zakresu podmiotowego zastosowania art. 3 P-1 bez należytej oceny ich sytuacji, a co pozostaje w sprzeczności z dotychczasowym orzecznictwem ETPC<sup>11</sup>.

11. Najbardziej kontrowersyjnym elementem w sprawie *Alajos Kiss* było jednak to, iż ograniczenie będące przedmiotem oceny ETPC stosowano tak do osób podlegających opiece, jak i kurateli<sup>12</sup>. Prawo węgierskie rozróżniało sytuację osób nieposiadających zdolności do czynności prawnych i mających ją w stopniu ograniczonym z uwagi na upośledzenie psychiczne bądź umysłowe tylko dla potrzeb implementacji prawa rodzinnego i opiekuńczego. Uwarunkowana istotnymi przyczynami psychofizycznymi różnica w statusie prawnym osób, dla których ustanowiono opiekę lub kuratelę, nie została uwzględniona w prawie wyborczym. Ustawodawca węgierski zachował się tak, jak gdyby nie istniała. Przy czym, skutek tejże negacji był w sposób oczywisty niekorzystny dla określonej i, jak wynika z dokumentów sprawy, stosunkowo dużej grupy osób. Niepełnosprawni umysłowo lub psychicznie, dla których ustanowiono opiekuna czy kuratora, zostali uznani zbiorczo za część populacji Węgier niezdolną do prawidłowego osądu spraw politycznych i dokonywania racjonalnych wyborów w ich obszarze. Z punktu widzenia realizacji art. 3 P-1 fakt ten oznaczał pozbawienie wymienionej klasy podmiotów do uczestniczenia w wyborach parlamentarnych. Nawet jeżeli zgodzono się, że działanie władz węgierskich było zgodne z prawem, należało rozstrzygnąć, czy wynikające z art. 70 ust. 5 Konstytucji ograniczenie było proporcjonalne do zamierzonego celu.

12. W orzecznictwie ETPC ustalił się pogląd, iż ustawodawca w zakresie prawa wyborczego dysponuje szerokim marginesem uznania określając, jakie ogra-

<sup>11</sup> Wyrok ETPC w sprawie *Shtukaturov przeciwko Rosji* z dnia 27 marca 2008 r., 44009/05, § 95.

<sup>12</sup> Opinion no. 190/2002 of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) on the Code of Good Practice in Electoral Matters, 23.05.2003, CDL-AD (2002) 23 rev, s.14-6.



niczenia prawa do głosowania uważa w danym czasie za usprawiedliwione, i jak zachować właściwą równowagę między interesem państwa i jednostki. W kontekście dyskutowanej sprawy ETPC podkreślił, że rolą parlamentu jest w szczególności ustalenie procedury niezbędnej do ustalenia zdolności osób niepełnosprawnych psychicznie bądź umysłowo do głosowania. W sprawie *Alajos Kiss* nie było żadnych dowodów świadczących o tym, że ustawodawca węgierski podjął wysiłek zważenia sprzecznych interesów oraz oceny proporcjonalności zastosowanego środka. Tymczasem to, że margines uznania jest szeroki, nie oznacza akceptacji każdego zachowania państwa.

13. Jeżeli będące przedmiotem sporu ograniczenie stosuje się do kategorii osób szczególnie podatnych na marginalizację społeczną, które w przeszłym czasie były poważnie dyskryminowane, podobnie jak osoby upośledzone umysłowo albo zaburzone psychicznie, margines uznania państwa ulega proporcjonalnie zawężeniu, a przyczyny do wprowadzenia i utrzymania kwestionowanego ograniczenia muszą być ważne. Innymi słowy, ETPC traktuje wskazaną grupę osób podobnie do dyskryminowanych z powodu płci czy rasy. Podejście to, które poddaje w wątpliwość zasadność niektórych klasyfikacji, tłumaczy się tym, że takie kategorie osób, ujmując rzecz historycznie, w następstwie nieprzychylnego nastawienia społecznego doznawały długotrwałego wykluczenia społecznego.

14. Negatywny wzorzec społecznych zachowań wobec niepełnosprawnych intelektualnie lub psychicznie może odzwierciedlać ustawodawstwo danego społeczeństwa poprzez wprowadzenie zakazu indywidualnej oceny ich umiejętności i potrzeb. Jakikolwiek uszczuplenie ich praw winno podlegać skrupulatnej analizie. ETPC nie zgodził się zatem, iż objęcie całkowitym zakazem uczestniczenia w wyborach wszystkich osób, dla których ustanowiono kuratelę bądź opiekę niezależnie od ich rzeczywistych kompetencji społecznych, mieści się w marginesie uznania państwa. Traktowanie osób z niepełnosprawnością psychiczną bądź intelektualną bez rozróżnienia jako jedną i tę samą grupę jest wątpliwą klasyfikacją. Pozbawienie, w braku oceny dokonywanej przez sąd w odniesieniu do okoliczności konkretnego przypadku, prawa do głosowania każdej osoby z niepełnosprawnością psychiczną bądź intelektualną tylko dlatego, iż ustanowiono dla niej kuratora, nie spełnia warunku proporcjonalności zastosowanego środka w rozumieniu art. 3 P-1<sup>13</sup>.

15. W następstwie wyroku ETPC, Węgry rozpoczęły reformę systemu prawnego. W dniu 1 stycznia 2012 r. weszła w życie Ustawa Zasadnicza Węgier (UZW), która uchyliła art. 70 ust. 5 konstytucji z 1949 r. Zgodnie z jej art. XXIII ust. 6 to sędzia w postępowaniu o ubezwłasnowolnienie decyduje o ewentualnym ograniczeniu czy też pozbawieniu praw wyborczych, uwzględniając indywidualne cechy osoby niepełnosprawnej. Pozbawienie praw wyborczych wolno orzec tylko w stosunku do osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej. Osoby niepełnosprawne

<sup>13</sup> Wyrok ETPC w sprawie *Alajos Kiss*..., §§ 43-4.

nie są już zatem traktowane bez rozróżnienia, jak gdyby stanowiły jednorodną grupę. Wraz z UZW weszły w życie przepisy przejściowe regulujące status osób podlegających opiece lub kurateli w dniu 1 stycznia 2012 r. W myśl art. 26 ust. 2 przepisów przejściowych osoba ubezwłasnowolniona całkowicie bądź częściowo nie ma prawa do głosowania do czasu ustania opieki lub kurateli albo ustalenia przez sąd, iż takie prawo jej przysługuje. Przepisy przejściowe dają w konsekwencji możliwość rozdzielania w postępowaniu sądowym kwestii ustanowienia opieki czy kurateli i problemu istnienia bądź nieistnienia prawa do głosowania.

16. W dniu 31 grudnia 2011 r. weszła w życie ustawa CCI zmieniająca kodeks cywilny, kodeks postępowania cywilnego i ustawę o prawie wyborczym. W następstwie wprowadzonych zmian sąd obligatoryjnie orzeka o ograniczeniu albo pozbawieniu prawa do głosowania w postępowaniu o ustanowienie opieki lub kurateli. Ustanowienie opieki lub kurateli *per se* nie powoduje utraty prawa do głosowania. Sąd podejmuje decyzję o pozbawieniu prawa do głosowania osoby dorosłej, której zdolność do takiej czynności uległa znacznemu ograniczeniu w sposób nieodwracalny lub powtarzający się z powodu stanu psychicznego, niepełnosprawności intelektualnej lub uzależnienia, bądź też została ostatecznie utracona na skutek stanu psychicznego czy niepełnosprawności intelektualnej. Podstawę orzeczenia powinny stanowić opinie biegłych sądowych w dziedzinie psychiatrii. O pozbawienie prawa do głosowania jak i o jego przywrócenie może wnieść każda osoba uprawniona do zainicjowania postępowania w sprawie ustania opieki lub kurateli. Osoba, dla której ustanowiono opiekuna bądź kuratora ma prawo żądać przywrócenia prawa do głosowania, nie tracąc ochrony prawnej wynikającej z podlegania opiece czy kurateli. Pozbawienie prawa do głosowania podlega obecnie kontroli sądowej w toku badania zasadności ustanowienia opieki lub kurateli, co odbywa się obligatoryjnie nie później niż w okresie pięciu lat od uprawomocnienia się orzeczenia w tym przedmiocie. Taka kontrola sądowa jest ponawiana w regularnych odstępach. Decyzję w sprawie pozbawienia prawa do głosowania można wzruszyć za pomocą środków odwoławczych o charakterze nadzwyczajnym.

17. W okresie między wydaniem wyroku przez ETPC a wejściem w życie przepisów zmieniających istotnie sytuację osób niepełnosprawnych na Węgrzech odbyły się w tym kraju w dniu 10 kwietnia 2010 r. wybory do parlamentu oraz wybory do samorządu terytorialnego przeprowadzone w dniu 3 października 2010 r. Zsolt Bujdosó i pięć innych osób<sup>14</sup> z niepełnosprawnością intelektualną, które nie mogły wziąć w nich udziału w związku z pozbawieniem prawa do głosowania w następstwie ustanowienia kuratora lub opiekuna, wniosło skargę do Komitetu do spraw praw osób niepełnosprawnych (Komitet). W przekonaniu

<sup>14</sup> Opinia Komitetu do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych (Komitet) w sprawie *Zsolt Bujdosó i inni przeciwko Węgrom* z dnia 9 sierpnia 2013 r., 004/2011. Orzecznictwo Komitetu jest dostępne w bazie internetowej Organizacji Narodów Zjednoczonych JURIS.



skarżących zakaz wynikający z Konstytucji Węgier naruszał art. 29 KNOP osobno lub w związku z art. 12.

18. Skarżący wskazali, że w prawie krajowym nie ma środka, który skutecznie umożliwiłby wzruszenie zaistniałej sytuacji. Mogliby oni jedynie złożyć w trybie art. 21 ust. 2 kodeksu cywilnego wniosek o uchylenie opieki czy też kurateli. Takie działanie doprowadziłoby do odzyskania prawa do wybierania, o ile przywrócono by im pełną zdolność do czynności prawnych. Autorzy skargi, mając świadomość własnej niepełnosprawności i konieczności pomocy ze strony innych osób w niektórych dziedzinach życia, uznali taką sytuację za niepożądaną. Skarżący zwracają uwagę, że sądy powszechne nie mają kompetencji do badania spraw dotyczących prawa do głosowania. Autorzy skargi nie złożyli również skargi na podstawie par. 82 Ustawy C o prawie wyborczym z 1997 r. (UPW) w przedmiocie wykreślenia z rejestru wyborców. Skarżący podnieśli, iż taka skarga byłaby rozpatrywana przez lokalny komitet wyborczy, a w przypadku odwołania przez właściwy sąd powszechny. Jednakże żaden z wymienionych organów nie ma kognicji orzec o przywróceniu prawa do wybierania i ponownego wpisania osoby do rejestru wyborców, ponieważ wyłączenie wynika z przepisu o randze konstytucyjnej. Skarżący powołali się na orzeczenie Centralnego Sądu Okręgowego w Peszcie z dnia 9 marca 2006 r. w podobnej sprawie<sup>15</sup>, gdzie stwierdzono, że sądy nie mogą uchylić środka ustanowionego mocą konstytucji.

19. W toku postępowania przed Komitetem strona rządowa podniosła argument, iż prawo węgierskie regulujące status osób niepełnosprawnych, w szczególności z rozpoznaną niepełnosprawnością psychiczną lub intelektualną, po uwzględnieniu wyroku w sprawie *Alajos Kiss*, spełnia tym samym warunki ich ochrony ustanowione w KNOP. Innymi słowy, zachowanie zgodności z art. 3 P-1 oznacza również, że państwo węgierskie należycie realizuje te postanowienia KNOP, które dotyczą uczestnictwa osób niepełnosprawnych w sprawach publicznych, a zwłaszcza wskazanego w skardze art. 29. Komitet zauważył jedynie, że rząd węgierski przedstawił nowe rozwiązanie prawne zaledwie w formie abstraktu, nie odnosząc się do praktycznych następstw wprowadzonych zmian, w szczególności ich wpływu na sytuację skarżących w kontekście implementacji ich praw wynikających z art. 29 Konwencji.

20. Artykuł 29 KNOP zobowiązuje państwa będące jej stronami do zapewnienia osobom niepełnosprawnym efektywnego i pełnego uczestnictwa w życiu publicznym na zasadzie równości z innymi osobami, włączając w to prawo i możliwość korzystania z biernego i czynnego prawa wyborczego. Artykuł 29 nie przewiduje żadnego uzasadnionego wyłączenia lub wyjątku w stosunku do jakiegokolwiek grupy osób niepełnosprawnych. Stąd pozbawienie prawa do głosowania na podstawie domniemanej lub rzeczywistej psychicznej bądź intelektualnej niepełnosprawności, nawet po dokonaniu indywidualnej oceny sytuacji

<sup>15</sup> Decyzja Nr 1.P.50.648/2006/4 w sprawie *Alajos Kiss*.

w odniesieniu do konkretnej osoby, stanowi dyskryminację w rozumieniu art. 2 KNOP. Komitet uznał w efekcie, że art. XXIII ust. 6 UZW oraz art. 26 ust. 2 przepisów przejściowych, które pozwalają sądom odebrać osobom z niepełnosprawnością intelektualną czynne i bierne prawo wyborcze, naruszają art. 29 KNOP.

21. Komitet wskazał, iż w myśl art. 12 ust. 2 KNOP państwa uznają zdolność prawną osób niepełnosprawnych na zasadzie równości z innymi osobami we wszystkich dziedzinach życia, w tym w jego aspekcie politycznym, włącznie z prawem do głosowania. Natomiast ust. 3 art. 12 KNOP zobowiązuje je do udzielenia wsparcia osobom niepełnosprawnym w trakcie korzystania ze zdolności do czynności prawnych. Zważywszy na to, że ocena zdolności skarżących do głosowania miała charakter niedopuszczalnego zróżnicowanego traktowania, Komitet uznał wskazany środek za niezgodny z prawem. Nie spełnia on również warunku proporcjonalności ze względu na potrzebę ochrony integralności systemu politycznego państwa.

22. Komitet wymaga zapewnienia, że procedury wyborcze będą odpowiednie, dostępne i łatwe do zrozumienia i zastosowania, a tam gdzie będzie to konieczne, właściwe władze zezwolą na korzystanie niepełnosprawnym z pomocy innych osób. Postępując we wskazany sposób, państwo chroni prawo osób niepełnosprawnych do tajnego głosowania. Komitet stwierdził, że państwo węgierskie nie wypełniło zobowiązań ciążących na nim na mocy art. 29 KNOP osobno i w związku z jej art. 12. W opinii zalecono rozważenie uchylecia art. XXIII ust. 6 UZW oraz art. 26 ust. 2 przepisów przejściowych z uwagi na ich sprzeczność z art. 12 i 29 KNOP. Komitet zalecił przyjęcie takich rozwiązań prawnych, jakie byłyby konieczne do zagwarantowania każdej osobie niepełnosprawnej prawa do głosowania bez oceny jej zdolności do czynności prawnych, a zwłaszcza tym, którzy potrzebują większego wsparcia oraz zapewnienia im odpowiedniej pomocy i warunków do realizacji praw politycznych<sup>16</sup>.

23. W efekcie postępowania przed ETPC i Komitetem dwukrotnie orzeczono, że państwo węgierskie naruszyło prawo międzynarodowe poprzez niezapewnienie osobom niepełnosprawnym umysłowo lub psychicznie prawa do głosowania. Tak w sprawie *Alajos Kiss* jak i *Zsolt Bujdosó i inni* ocena implementacji właściwych przepisów prawa międzynarodowego została przeprowadzona na podstawie jeszcze niezmienionego, nieuporządkowanego po upadku reżimu komunistycznego prawa dotyczącego ochrony osób niepełnosprawnych, w tym prawa wyborczego. Rzecz wydaje się zasadna o tyle, o ile dotyczy postępowania przed ETPC w sprawie *Alajos Kiss*. Kiedy Komitet rozpoznawał sprawę *Zsolt Bujdosó i inni* obowiązywało już na Węgrzech prawo zmienione w następstwie wykonania wyroku ETPC. To prawda, że fakty będące przedmiotem badania przez Komitet miały miejsce jeszcze przed wejściem w życie poprawek obowiązującego prawa, a także nowych rozwiązań prawnych. Jednak nieuwzględnienie w naj-

<sup>16</sup> Opinia Komitetu w sprawie *Zsolt Bujdosó i inni...*, §§ 9.4-10.

mniejszym stopniu zmian przeobrażających węgierski system prawny w kierunku poprawy sytuacji niepełnosprawnych intelektualnie i psychicznie, także w obszarze praw wyborczych, czyni orzeczenie Komitetu nie w pełni adekwatnym, bo nieobejmującym całokształtu stanu faktycznego i prawnego. Jakkolwiek liczne są racje przemawiające za integracją osób niepełnosprawnych psychicznie lub intelektualnie, również w życiu politycznym, ewentualnego niesprawiedliwego ich traktowania nie da się wyeliminować przez brak sprawiedliwego osądu działań państwa.

24. Gdyby zmieniony stan prawny był przedmiotem osądu przez ETPC, zostałby, jak się wydaje, uznany za zgodny z art. 3 P-1. Należy jednak wątpić, że podobnie orzekłby Komitet, na podstawie KNOP, głównie jej art. 29. Różnica w ocenie sytuacji wynika przede wszystkim z zakresu podmiotowego art. 3 P-1 i art. 29 KNOP. Artykuł 3 P-1 chroni prawo każdego człowieka bez wyjątku, niezależnie od jego właściwości psychofizycznych oraz innych uwarunkowań. Klauzulę ogólną, w formule której zostało wyrażone prawo wszystkich do wolnych i demokratycznych wyborów parlamentarnych, można wzmocnić w przypadku osób narażonych na marginalizację społeczną, stosując ją w koniunkcji z wyrażonym w art. 14 Konwencji Europejskiej zakazem dyskryminacji. Niemniej wyrok w sprawie *Alajos Kiss* potwierdza dotychczasową wykładnię ETPC implikującą obecność komponenty antydyskryminacyjnej w treści art. 3 P-1 w stopniu wystarczającym również dla ochrony osób z niepełnosprawnością umysłową czy psychiczną. Z powodów omówionych wyżej dopuszcza się ograniczenia prawa z art. 3 P-1. Im bardziej narażona na marginalizację społeczną jest grupa osób dotkniętych skutkami ograniczenia, tym bardziej wnikliwe i skrupulatne badanie jego zasadności.

25. Truizmem jest wręcz mówić, że sensownie korzysta z praw wyborczych jedynie ten, kto potrafi rozeznaczyć motywy własnego postępowania, orientuje się w życiu politycznym państwa i rozumie istotę procedur wyborczych. Niepełnosprawność dotyczy różnych aspektów funkcjonowania człowieka i tym samym z wielu powodów ustanawia się kuratelę czy opiekę. Instytucje te chronią niepełnosprawnych umysłowo czy chorych psychicznie, ale nie tylko ich. Można co najwyżej zgodzić się, że większość osób podlegających opiece to osoby z upośledzeniem intelektualnym albo ze schorzeniem psychicznym, ale i ta kategoryzacja jest wątpliwa w przypadku niektórych chorych np. z zaburzeniem funkcji mózgu na skutek udaru. Rozróżnienie między kuratelą i opieką wynika ze stopnia zdolności do czynności prawnych. Wykładnia art. 3 P-1 w sprawie *Alajos Kiss* wymaga zastosowania tej właśnie podstawy rozróżnienia także w prawie wyborczym państwa. Najważniejszym elementem wyroku ETPC jest wskazanie na konieczność indywidualnej oceny sytuacji osoby niepełnosprawnej umysłowo czy psychicznie w postępowaniu sądowym. Nie idzie zatem o odmienne traktowanie w dziedzinie praw wyborczych osób podlegających kuratelii i opiece w ten sposób, iż pierwsza grupa będzie z mocy prawa uważana za zdolną do wzięcia

udziału w głosowaniu, skoro w jakimś stopniu zachowuje zdolności do czynności prawnych, a druga wprost przeciwnie, ponieważ nie posiada w ogóle zdolności do czynności prawnych. Sąd ma oceniać zawsze, czy ten, dla którego ustanawia się kuratelę, zachowuje zdolność do swobodnego wyrażenia woli w wyborach. Gdyby zabrakło tego właśnie elementu w ocenie sprawy *Alajos Kiss* przez ETPC, sądy węgierskie, w przypadku takiej osoby jak skarżący, nie mogłyby z racjonalnych powodów orzec, że nie zachowuje ona prawa do głosowania, ponieważ choroba depresyjno-maniakalna to taka choroba, w przebiegu której występują stany nieświadomości i mogą one przypadać na czas wyborów. W systemie Konwencji Europejskiej rzeczywiście dąży się więc do równoważenia szerokiego spektrum interesów. ETPC nie odnosił się do sytuacji osób niepełnosprawnych intelektualnie i psychicznie, dla których ustanowiono opiekuna. Jednakże można domniemywać, iż w takich przypadkach, będących następstwem zdarzeń głęboko i nieodwracalnie zniekształcających świadomość człowieka, utrata zdolności do czynności prawnych będzie dotyczyć każdej sfery ludzkiej działalności, nie wyłączając głosowania. Mimo to sądy krajowe powinny rozstrzygać po zasięgnięciu opinii biegłych psychiatrów.

26. Interpretacja relewantnego w omawianym kontekście art. 29 KNOP jest zdecydowanie szersza. Traktat ten inaczej niż Konwencja Europejska chroni prawa: nie wszystkich, lecz wyłącznie określonej grupy osób, tj. niepełnosprawnych, niezależnie od przyczyny, rodzaju i stopnia upośledzenia. KNOP należy do umów o prawach człowieka typu *lex specialis*, co zakłada istnienie spójnego i silniejszego standardu ochrony. Zapewne dlatego uważa się w dotychczasowym orzecznictwie Komitetu, że art. 29 przewiduje bezwarunkowe prawo do głosowania dla wszystkich osób niepełnosprawnych<sup>17</sup>. Nie dozwala się na ograniczenia w wykonywaniu prawa do głosowania na podstawie rzeczywistego lub domniemanego braku zdolności do wzięcia udziału w wyborach czy to poprzez wprowadzenie zakazu obejmującego każdą osobę niepełnosprawną bądź wszystkie osoby z określonym upośledzeniem, z powodu którego postrzega się je jako mające ograniczoną zdolność do głosowania<sup>18</sup>. Wyklucza się wręcz indywidualną ocenę zdolności do głosowania osób niepełnosprawnych, ponieważ w ten sposób można także ograniczyć jej prawa wyborcze. Prawo z art. 29 nie doznaje wyjątków w wymiarze podmiotowym, co nadaje mu uniwersalny charakter. Jego interpretacja świadczy o tym, że niepełnosprawność nie powoduje w żadnym wypadku utraty zdolności do głosowania. Przeciwnie, przedmiot i cel KNOP wymaga akceptacji stanowiska, iż każdemu niepełnosprawnemu przysługuje czynne prawo wyborcze. Nawet jeśli niepełnosprawność jest głęboka, osoba niepełnosprawna zachowuje prawo do głosowania. Nie ma przy tym znaczenia,

<sup>17</sup> Wnioski Komitetu dotyczące wstępnego sprawozdania Chin z dnia 19 października 2012 r., CRPD/C/CHN/CO/1, §§ 45-6.

<sup>18</sup> Wnioski Komitetu dotyczące wstępnego sprawozdania Hiszpanii z dnia 15 grudnia 2012 r., CRPD/C/ESP/CO/1, § 48.

czy niepełnosprawność jest fizyczna, umysłowa lub psychiczna. Nie uwzględnia się ustanowienia dla osoby niepełnosprawnej opieki bądź kurateli<sup>19</sup>. Zdolność do głosowania niepełnosprawnych traktuje się w kategoriach aksjomatu, skoro nie wolno jej kwestionować w procedurze sądowej czy jakiegokolwiek innej. Trzeba też mieć na uwadze to, że KNOP nie zawiera mechanizmów zabezpieczających interesy państwa, takich jak przykładowo dopuszczalność uchylenia się od stosowania jej przepisów w restryktywnie zdefiniowanych przypadkach, a znanych Konwencji Europejskiej. W sprawie *Zsolt Bujdosó i inni* Komitet odniósł się do ochrony integralności tylko dlatego, że kwestię tę podniósł interwenient i to na korzyść skarżących<sup>20</sup>. Jest to zresztą, jak dotąd, jedyne orzeczenie Komitetu odnoszące się do ochrony interesów państwa, chociaż czyni to w sposób pobieżny. Ostatecznie opinia Komitetu pozostaje w zgodzie z kierunkiem wykładni zapoczątkowanym w uwagach do sprawozdań państw. Opinia satysfakcjonuje zapewne osoby z niepełnosprawnością psychiczną bądź intelektualną, o ile wszystkie są świadome jej znaczenia. Rodzą się jednak pytania, jak powinno postępować państwo chcące równoważyć wszystkie istotne dla niego wartości, a nie wyłącznie te, które wyrażają się w ochronie osób niepełnosprawnych, i co wolno zrobić zgodnie z prawem międzynarodowym w celu, przykładowo, zachowania spójności systemu politycznego. Dyskutowana opinia musi budzić poważną refleksję, tym bardziej że art. 29 KNOP w przeciwieństwie do art. 3 P-1 nie dotyczy tylko wyborów parlamentarnych, ale każdej innej formy udziału w życiu politycznym państwa, chociażby, jak sugeruje treść, referendum ogólnokrajowych. W systemie KNOP nie istnieje jednak możliwość wzruszenia orzeczenia Komitetu<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Wnioski Komitetu dotyczące wstępnego sprawozdania Tunezji z dnia 13 maja 2011 r., CRPD/C/TUN/CO/1, § 35. Wnioski Komitetu dotyczące wstępnego sprawozdania Peru z dnia 16 maja 2012 r., CRPD/C/PER/CO/1, §§ 44-5.

<sup>20</sup> Opinia Komitetu w sprawie *Zsolt Bujdosó i inni...*, § 5.9.

<sup>21</sup> Postępowanie takie byłoby właściwe również z uwagi na problemy proceduralne, jakie pojawiają się w związku z rozpoznaniem skargi przez Komitet. Fakty przedstawione w skardze miały miejsce przed wejściem w życie nowych rozwiązań prawnych, które nie były w związku z tym przedmiotem zaskarżenia. Mimo to Komitet orzekł także naruszenie *in abstracto* i to niezależnie od wcześniej przytaczanego stanowiska, że rząd węgierski nie pokazał w swoim oświadczeniu praktyki stosowania zmienionego ustawodawstwa.

**Katarzyna Łasak**

**RIGHT TO VOTE OF PERSONS WITH PSYCHOLOGICAL  
OR MENTAL DISABILITIES. SOME REMARKS ON THE BACKGROUND  
OF THE JUDGMENT OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
IN CASE *ALAJOS KISS* AND THE OPINION OF THE COMMITTEE  
ON THE RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES IN CASE  
*ZSOLT BUJDOSÓ AND OTHERS***

The analysis of voting rights of persons with psychological or mental disabilities was provoked by two decisions concerning analogical problem in relation to one state – Hungary. The European Court of Human Rights (ECHR) in the case of *Alajos Kiss* noticed that it was necessary to make an individual assessment of the situation of the mentally or psychologically disabled for the proper implementation of their right to free elections. The Court confirmed the violation of art. 3 of the Additional Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1952.

On the other hand, the opinion of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities in case of *Zsolt Bujdosó* recommended such amendment of the national electoral law that would exclude the evaluation of the ability to vote of a particular person with the indicated type of disability. A different solution shall be considered to be in contradiction with the Convention on the Rights of Persons with Disabilities of 2006. The issue is even more interesting as the opinion of the Committee was issued after the adjustment of the Hungarian electoral law to the guidelines resulting from the above mentioned judgment of the ECHR. Therefore, there is a question which standards should be applied by the state and how the state can protect its own interests.