

Agata Hauser*

 <https://orcid.org/0000-0002-6382-3800>

MIĘDZYNARODOWE STANDARDY DOTYCZĄCE GŁOSOWANIA PRZEZ OSOBY Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI

WPROWADZENIE

Zagadnienie praw osób z niepełnosprawnościami stało się w ostatnich latach przedmiotem szerokiego zainteresowania naukowego oraz licznych dyskusji na poziomie krajowym dotyczących możliwych rozwiązań praktycznych służących realizacji praw człowieka. Dzieje się tak w dużym stopniu w związku z przyjęciem w 2006 roku przez ONZ Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami¹. Konwencja ta stała się przełomowa dla podejścia do realizacji praw człowieka tych osób, zwłaszcza w związku z przyjęciem w niej, zamiast dotychczas dominującego modelu czysto medycznego, modelu społecznego (z elementami koncepcji zdolności Sena i Nussbaum) oraz naciskiem na upodmiotowienie osób z niepełnosprawnościami [Harpur 2017; Degener 2017: 41].

Mimo szerokiej ratyfikacji Konwencji (185 państw-stron)² w przypadku wielu praw gwarantowanych tym aktem ich pełna realizacja dla osób z niepełnosprawnościami jeszcze nie nastąpiła. Jest tak również w przypadku praw wyborczych.

* Dr, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Prawa i Administracji, Zakład Prawa Międzynarodowego i Organizacji Międzynarodowych, agata.hauser@amu.edu.pl

¹ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. 2012 poz. 1169), dalej KPON. Choć w polskiej wersji językowej używa się pojęcia „osoby niepełnosprawne”, w niniejszym opracowaniu stosowane będzie pojęcie „osoby z niepełnosprawnościami”, które jest bliższe oryginalnej, angielskiej wersji tekstu (por. art. 50 KPON).

² Dane za: Biuro Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka, <https://indicators.ohchr.org/> (dostęp 4.04.2023).

Skalę tego problemu obrazuje raport dotyczący udziału osób z niepełnościami w ostatnich wyborach do Parlamentu Europejskiego (PE). Pozwala on spojrzeć na omawiane zagadnienie z szerszej perspektywy europejskiej. A warto pamiętać, że rozwiązania przyjęte w wyborach europejskich są bardzo często zbliżone do tych, które przyjmuje się w krajowych wyborach parlamentarnych. Według raportu Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: „Okolo 800 tys. obywateli UE z 16 państw członkowskich jest pozbawionych przez krajowe przepisy prawa udziału w wyborach do PE z powodu niepełnosprawności lub problemów w zakresie zdrowia psychicznego. [Przy czym] Skala tego zjawiska jest bardzo nierównomiernie rozłożona pomiędzy poszczególne kraje”³. Przykładowo w Portugalii z prawa do głosowania nie mogło skorzystać około 100 osób, ale są też kraje, w których liczba ta wynosi ponad 50 tys., a nawet ok. 300 tys.⁴

Celem niniejszego artykułu jest ustalenie, jak kształtuje się uniwersalny i europejski standard dotyczący głosowania przez osoby z niepełnościami, oraz wskazanie możliwych rozbieżności między tymi poziomami ochrony praw człowieka. W związku z faktem, że podmiotem obowiązków wynikających z praw człowieka są państwa, w analizie uwzględnione zostaną także te uregulowania prawa krajowego, które stały się przedmiotem oceny organów międzynarodowych.

PRAWO DO GŁOSOWANIA PRZEZ OSOBY Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI WEDŁUG STANDARDU UNIWERSALNEGO

W przypadku uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka prawo do udziału w życiu politycznym i publicznym, obejmujące prawo wyborcze, zostało zawarte już w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 roku (art. 21)⁵, a następnie także na poziomie traktatowym w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 roku⁶. Zgodnie z art. 25 MPPOiP: „Każdy obywatel ma prawo i możliwości, bez żadnej dyskryminacji,

³ Raport informacyjny „Rzeczywiste prawa osób z niepełnościami do głosowania w wyborach do PE” (SOC/554), <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qc-02-19-153-pl-n.pdf>, s. 4 (dostęp 4.04.2023).

⁴ Ibidem, s. 15.

⁵ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ dnia 10 grudnia 1948 r. (rezolucja 217A).

⁶ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977 nr 38 poz. 167), dalej MPPOiP.

o której mowa w artykule 2, i bez nieuzasadnionych ograniczeń: [...] b) korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w rzetelnych wyborach, przeprowadzanych okresowo, opartych na głosowaniu powszechnym, równym i tajnym, gwarantujących wyborcom swobodne wyrażenie woli”. Choć przepis ten bezpośrednio nie odwołuje się do osób z niepełnosprawnościami, w praktyce Komitet Praw Człowieka ONZ, który monitoruje przestrzeganie postanowień Paktu przez państwa-strony, wskazywał na konieczność realizacji praw wyborczych tej grupy. W tym zakresie należy się odnieść w szczególności do komentarza ogólnego nr 25 z 1996 roku⁷. Dokonując wykładni użytego w przytoczonym wyżej art. 25 pojęcia „nieuzasadnione ograniczenia”, Komitet wskazał w szczególności, że nieuzasadnione byłoby ograniczenie prawa do głosowania m.in. w związku z niepełnosprawnością fizyczną (s. 5). Dodatkowo Komitet podkreślił konieczność zapewnienia niezależności w przypadku ustanowienia asysty dla osób z niepełnosprawnościami (s. 7).

Kwestia zapewnienia prawa do głosowania osobom z niepełnosprawnościami pojawia się także często w uwagach końcowych Komitetu Praw Człowieka, które formułowane są w ramach procedury sprawozdawczej państw-stron Paktu. Przykładowo, w uwagach końcowych wobec Polski, przyjętych po rozpoznaniu siódmego raportu okresowego w 2016 roku, Komitet krytycznie ocenił przyjęte w Konstytucji RP rozwiązania dotyczące pozbawienia prawa do głosowania osób ubezwłasnowolnionych. W ocenie Komitetu władze krajowe powinny zrewidować przepisy w taki sposób, aby „zapewnić, że [prawo] nie dyskryminuje osób z niepełnosprawnością psychiczną lub intelektualną, odbierając im prawo do głosowania na podstawach, które są nieproporcjonalne lub które nie mają uzasadnionego i obiektywnego związku z ich zdolnością do głosowania”⁸.

Komitet Praw Człowieka dostrzega zatem problem zapewnienia prawa do głosowania osobom z niepełnosprawnościami, także intelektualnymi, mimo braku bezpośredniego odniesienia się do kwestii niepełnosprawności w klauzuli antydyskryminacyjnej zawartej w art. 25 MPPOiP.

Najbardziej szczegółowa regulacja dotycząca praw wyborczych osób z niepełnosprawnościami została zawarta w ramach systemu ONZ we wspomnianej już wyżej KPON. Artykuł 29 KPON dotyczący udziału w życiu politycznym i publicznym stanowi: „Państwa Strony zagwarantują osobom niepełnosprawnym prawa polityczne i możliwość korzystania z nich, na zasadzie równości z innymi osobami oraz zobowiązują się do: (a) zapewnienia, że osoby

⁷ Komitet Praw Człowieka ONZ, *General Comment No. 25*, przyjęty dnia 27 sierpnia 1996 r. (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7).

⁸ Komitet Praw Człowieka, *Concluding observations on the seventh periodic report of Poland*, przyjęty dnia 23 listopada 2016 r. (CCPR/C/POL/CO/7).

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, między innymi poprzez: (i) zapewnienie, że tryb głosowania oraz stosowane w związku z nim urządzenia i materiały będą odpowiednie, dostępne i łatwe do zrozumienia i użycia, (ii) ochronę praw osób niepełnosprawnych do tajnego głosowania w wyborach i referendach publicznych bez zastraszania, a także do kandydowania w wyborach, efektywnego sprawowania urzędu i pełnienia wszelkich funkcji publicznych na wszystkich szczeblach rządzenia, ułatwianie korzystania ze wspomagających i nowych technologii tam, gdzie to właściwe, (iii) gwarancje swobody wyrażania woli przez osoby niepełnosprawne występujące jako wyborcy 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” [Neha 2022: 1009–1010].

ONZ-owski Komitet ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami do tej pory nie wydał komentarza ogólnego dotyczącego art. 29 KPON. Wykładnia tego przepisu została jednak częściowo zawarta w komentarzach ogólnych nr 1 (dotyczącym równości wobec prawa)⁹ oraz nr 2 (dotyczącym dostępności)¹⁰.

W komentarzu ogólnym nr 1 Komitet skupił się na zagadnieniu zdolności prawnej (*legal capacity*), które ma charakter kluczowy dla stosowania KPON¹¹. W wielu państwach posiadanie pełnej zdolności warunkuje m.in. możliwość udziału w wyborach. W tym zakresie Komitet wskazał w pierwszej kolejności, że w przypadku zastosowania rozwiązania polegającego na wspomaganie podejmowania decyzji nie można go uznać za uzasadnienie dla ograniczenia innych podstawowych praw osób z niepełnosprawnościami, takich jak prawo do zawarcia małżeństwa, do wolności czy prawo do głosowania. W ocenie Komitetu zdolność danej osoby do podejmowania decyzji przez osoby z niepełnosprawnościami nie może zatem stanowić uzasadnienia dla jakiegokolwiek wykluczenia tych osób z korzystania z praw politycznych, w tym do głosowania, kandydowania czy zasiadania w ławie przysięgłych [Vivanti 2014: 153–154].

Z kolei w komentarzu ogólnym nr 2 Komitet zwrócił uwagę na związek między zapewnieniem dostępności (zagwarantowanej art. 9 KPON) a realizacją prawa do udziału w życiu politycznym i publicznym, które obejmuje także

⁹ Komitet ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami, *General comment No. 1 (2014) Article 12: Equal recognition before the law*, przyjęty dnia 19 maja 2014 r. (CRPD/C/GC/1).

¹⁰ Komitet ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami, *General comment No. 2 (2014) Article 9: Accessibility*, przyjęty dnia 22 maja 2014 r. (CRPD/C/GC/2).

¹¹ Na temat wątpliwości dotyczących tłumaczenia na język polski pojęcia *legal capacity* zob. Domański 2019: 132.

prawo do głosowania. Zdaniem Komitetu osoby z niepełnosprawnościami nie mogą w sposób równy i efektywny korzystać z praw zagwarantowanych art. 29 KPON, jeżeli państwo nie zapewniło dostępności i łatwości korzystania z procedur wyborczych, ale również pomieszczeń i materiałów. Dodatkowo istotne jest, aby spotkania oraz materiały wyborcze poszczególnych partii czy kandydatów w wyborach powszechnych były dostępne. W przeciwnym razie osoby z niepełnosprawnościami nie mogą korzystać z prawa do udziału w procesie politycznym na równi z innymi obywatelami¹².

W praktyce wiele państw-stron Konwencji nie osiągnęło jeszcze pełnej realizacji powyższego standardu, na co wskazuje duża liczba rekomendacji dotyczących art. 29 KPON, zawieranych w uwagach końcowych sformułowanych w ramach procedury sprawozdawczej przez Komitet ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami. Tak jak w przypadku Komitetu Praw Człowieka, przytoczone zostaną rekomendacje dotyczące Polski, ale należy zauważyć, że podobne uwagi sformułowane są wobec wielu innych państw-stron Konwencji. W uwagach końcowych z roku 2018 Komitet wyraził zaniepokojenie trzema kwestiami:

- 1) Zgodnie z art. 62 ust. 2 Konstytucji RP osobom ubezwłasnowolnionym nie przysługuje prawo do udziału w referendum oraz prawo wybierania, a inne akty prawne, jak np. prawo o stowarzyszeniach, nie pozwalają osobom ubezwłasnowolnionym na tworzenie (czy bycie członkiem) stowarzyszenia i organizowanie zgromadzeń publicznych. Komitet zarekomendował uchylenie wszystkich przepisów, które pozbawiają osoby z niepełnosprawnością psychosocjalną lub intelektualną (jak i osoby ubezwłasnowolnione) prawa do głosowania i innych praw politycznych.
- 2) Zmiany wprowadzone w Kodeksie wyborczym w 2018 roku ograniczyły możliwości głosowania korespondencyjnego, tym samym ograniczając dostępność głosowania dla osób z niepełnosprawnościami. W tym przypadku Komitet rekomenduje zastąpienie poprawek z 2018 roku w celu zapewnienia dostępności procedur wyborczych dla wszystkich osób z niepełnosprawnościami.
- 3) Lokale wyborcze nadal nie są dostępne, brakuje także rozwiązań umożliwiających niezależne i tajne głosowanie przez osoby z poważnym niedowładem dłoni, brakuje wsparcia głosowania przez osoby głuche. W tym przypadku rekomendacje także dotyczyły zapewnienia dostępności¹³.

¹² Komentarz ogólny nr 2, s. 12.

¹³ Komitet ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami, *Concluding observations on the initial report of Poland*, przyjęty dnia 29 października 2018 r. (CRPD/C/POL/CO/1).

Porównanie rekomendacji dwóch organów traktatowych ONZ w stosunku do tego samego państwa w podobnym czasie pozwala na stwierdzenie, że choć pewne kwestie podstawowe dotyczące zapewnienia prawa do głosowania przez osoby z niepełnosprawnościami są wskazywane przez oba komitety, Komitet ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami nie tylko dogłębniej bada formalną możliwość wzięcia udziału w wyborach, ale też kładzie zdecydowanie większy nacisk na kwestie dostępności, również dla poszczególnych grup niepełnosprawności.

Komitet ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami miał już także okazję ocenić realizację prawa do głosowania w procedurze zawiadomień indywidualnych. Niestety nie ma możliwości dokonania analizy spraw skierowanych przeciwko Polsce, ponieważ państwo to do tej pory nie stało się stroną Protokołu dodatkowego dotyczącego procedury skargowej. Dorobek Komitetu dotyczący spraw kierowanych przeciwko państwom-stronom KPON obejmuje zarówno zasadniczą kwestię posiadania prawa do głosowania przez osoby z niepełnosprawnościami, jak i ocenę praktycznych rozwiązań gwarantujących dostępność w korzystaniu z tego prawa. Należy przy tym podkreślić, że wykładnia przyjmowana przez Komitet w sprawach indywidualnych jest zbieżna z ogólnymi zasadami wynikającymi z KPON i wskazanych komentarzy ogólnych.

Zawiadomienie w pierwszej analizowanej sprawie zostało złożone przez sześcioro obywateli Węgier „cierpiących na niepełnosprawność intelektualną”. W wyniku indywidualnych orzeczeń sądowych wszyscy skarżący zostali automatycznie usunięci z rejestru wyborców na podstawie art. 70 ust. 5 Konstytucji Węgier w brzmieniu obowiązującym w momencie orzekania. W związku z ubezwłasnowolnieniem nie mogli więc wziąć udziału w wyborach parlamentarnych w 2010 roku. Komitet podkreślił, że art. 29 KPON „nie przewiduje żadnych uzasadnionych (*reasonable*) ograniczeń lub wyjątków dla jakiegokolwiek grupy osób z niepełnosprawnościami”. W ocenie Komitetu pozbawienie prawa do głosowania „na podstawie postrzeganej czy rzeczywistej niepełnosprawności psychospołecznej lub intelektualnej, włączając w to ograniczenia wprowadzone na podstawie oceny zindywidualizowanej, stanowią dyskryminację ze względu na niepełnosprawność w rozumieniu art. 2 Konwencji”¹⁴. Komitet stwierdził zatem naruszenie art. 29 KPON samodzielnie lub w związku z art. 12 KPON (dotyczącym zdolności prawnej)¹⁵. Jak zostanie pokazane w kolejnej części niniejszego opracowania, standard konwencyjny jest w tym zakresie wyższy niż standard europejski.

¹⁴ Komitet ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami, *Views adopted by the Committee at its tenth session (2–13 September 2013), Communication No. 4/2011 (CRPD/C/10/D/4/2011)*, s. 12.

¹⁵ W zakresie związku między prawem gwarantowanym art. 29 oraz art. 12 KPON zob. Grobbelaar-Du Plessis 2020: 460–465.

Druga z wybranych spraw Komitetu ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami dotyczyła natomiast kwestii sposobu przeprowadzenia głosowania w Australii, który zdaniem skarżącej z niepełnosprawnością nie gwarantował jej tajnego głosowania. Autorka zawiadomienia, Fiona Given, cierpiała na porażenie mózgowe, w związku z czym nie mówiła i miała ograniczoną kontrolę mięśniową, poruszała się na wózku elektrycznym i posługiwała się elektronicznym syntezatorem mowy. Chciała ona wziąć udział w wyborach w 2013 roku, lecz ze względu na jej niepełnosprawność nie mogła samodzielnie zaznaczyć swego głosu na karcie ani wrzucić karty do urny wyborczej. Musiała skorzystać z pomocy swojego asystenta. W ocenie skarżącej rozwiązanie to naruszyło tajność głosowania, ponieważ asystent (który także składał kartę przed jej wrzuceniem do urny) mógł poznać treść jej głosu. Komitet stwierdził naruszenie m.in. art. 29 KPON, wskazując, że w trakcie wyborów w Australii dostępne już było głosowanie elektroniczne, ale jedynie dla osób z niepełnosprawnością wzroku i tylko w jednym z regionów. W ocenie Komitetu brak zapewnienia dostępu do istniejącej platformy głosowania elektronicznego skarżącej, przy braku zaproponowania alternatywnego sposobu głosowania umożliwiającego tajność głosu, naruszył jej prawo wyborcze¹⁶. Ta sprawa pokazuje, że na poziomie uniwersalnym kwestie, które mają charakter raczej techniczny, takie jak zakres alternatywnych form głosowania, również mogą stać się podstawą stwierdzenia naruszenia prawa osób z niepełnosprawnościami do głosowania.

PRAWO DO GŁOSOWANIA PRZEZ OSOBY Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI WEDŁUG STANDARDU EUROPEJSKIEGO

Punktem wyjścia do analizy „standardu europejskiego” uczynił system Rady Europy¹⁷. W zakresie prawa wyborczego szczególnie bogaty jest dorobek Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (dalej Komisja Wencka), do którego w coraz większym stopniu odnosi się też w swoim orzecznictwie Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej ETPC). O ile Komisja w bardzo dużym stopniu zajmuje się w swojej działalności zagadnieniem prawa wyborczego, ogólnych dokumentów na temat praw osób z niepełnosprawnościami jest niewiele. W Deklaracji interpretacyjnej do Kodeksu Dobrej Praktyki

¹⁶ Komitet ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami, *Views adopted by the Committee under article 5 of the Optional Protocol, concerning communication No. 19/2014*, przyjęty dnia 16 lutego 2018 r. (CRPD/C/19/D/19/2014).

¹⁷ Na temat gwarancji na poziomie prawa Unii Europejskiej zob. Szwed 2018.

w Sprawach Wyborczych (przyjętej w 2011 roku)¹⁸ wskazano ogólnie: „Osoby z niepełnosprawnościami powinny więc mieć możliwość wykonywania swego prawa do głosowania oraz do udziału w życiu politycznym i publicznym jako wybrani reprezentanci na równi z innymi obywatelami. Uczestnictwo wszystkich obywateli w życiu politycznym i publicznym oraz w procesie demokratycznym jest niezbędne dla rozwoju społeczeństw demokratycznych”.

Następnie Komisja przypomina o konieczności realizacji zasady powszechności, równości, wolności i tajności w kontekście zapewnienia praw osobom z niepełnosprawnościami.

Przy zasadzie powszechności Komisja wskazuje trzy kwestie:

- 1) zakaz dyskryminacji osób z niepełnosprawnościami;
- 2) dostępność procedur wyborczych oraz do lokalu wyborczego, przy czym możliwe jest także (gdy jest to konieczne) zapewnienie pomocy przy jednoczesnym zapewnieniu indywidualnego charakteru głosowania;
- 3) stosowanie tzw. projektowania uniwersalnego i włączanie osób z niepełnosprawnościami w przygotowanie wyborów tak, aby były one rzeczywiście dostępne. Tzw. projektowanie uniwersalne (*universal design*) oznacza takie projektowanie środowiska, które zapewnia dostępność dla wszystkich w sposób jak najbardziej niezależny¹⁹.

W przypadku zasady równości Komisja zwraca uwagę na zagadnienie równości szans osób z niepełnosprawnością, które kandydują w wyborach.

W kontekście wolności wyborów Komisja podkreśla natomiast konieczność zapewnienia dostępności informacji o kandydatach, co może wymagać tzw. racjonalnych dostosowań²⁰.

Z kolei zasada tajności głosowania ma być gwarantowana również wobec osób z niepełnosprawnościami, co oznacza umożliwienie im korzystania z odpowiednich narzędzi technologicznych albo asystę wybranej przez nich osoby (pod warunkiem, że osoba ta nie wpływa na samą treść głosu).

¹⁸ Komisja Wenecka, *Revised Interpretative Declaration to the Code of Good Practice in Electoral Matters on the Participation of People with Disabilities*, przyjęta w dniach 16/17 grudnia 2011 r. (CDL-AD(2011)45).

¹⁹ Według definicji zawartej w art. 2 KPON: „‘Uniwersalne projektowanie’ oznacza projektowanie produktów, środowiska, programów i usług w taki sposób, by były użyteczne dla wszystkich, w możliwie największym stopniu, bez potrzeby adaptacji lub specjalistycznego projektowania. ‘Uniwersalne projektowanie’ nie wyklucza pomocy technicznych dla szczególnych grup osób niepełnosprawnych, jeżeli jest to potrzebne”.

²⁰ „Racjonalne dostosowania” (czy „racjonalne usprawnienia”) to pojęcie konwencyjne zdefiniowane w art. 2 KPON oznaczające „konieczne i odpowiednie zmiany i dostosowania, nienakładające nieproporcjonalnego lub nadmiernego obciążenia, jeśli jest to potrzebne w konkretnym przypadku, w celu zapewnienia osobom niepełnosprawnym możliwości korzystania z wszelkich praw człowieka i podstawowych wolności oraz ich wykonywania na zasadzie równości z innymi osobami”; zob. też Kapelańska-Pręgowska 2015.

Przy interpretacji wskazanych wyżej zasad warto także uwzględnić inne dokumenty Komisji Weneckiej dotyczące prawa wyborczego, w szczególności Kodeksu Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych z 2002 roku²¹.

W praktyce najwięcej wątpliwości, zwłaszcza na poziomie prawodawczym, budzi realizacja zasady powszechności i zakres prawa do głosowania. Osoby z niepełnosprawnościami pozbawione tego prawa mają możliwość wniesienia skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, gdyż art. 3 Protokołu dodatkowego do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka chroni prawo do wolnych wyborów²². W tym zakresie szczególnie interesująca wydaje się głośna sprawa węgierskiego prawa określającego udział w wyborach osób z zaburzeniami intelektualnymi (czy psychospołecznymi), która odbiła się szerokim echem także w innych państwach, które przyjmowały podobne rozwiązania legislacyjne²³.

Skarga *Alajos Kiss p. Węgrom* wniesiona została do ETPC w 2006 roku przez obywatela Węgier, u którego w roku 1991 została zdiagnozowana „depresja maniakalna”²⁴ i który w roku 2005 został częściowo ubezwłasnowolniony. Okazało się, że na podstawie przepisu konstytucji węgierskiej w wyniku tej decyzji został on automatycznie wykreślony z rejestru wyborców. W swojej skardze do ETPC Kiss zarzucał naruszenie art. 3 Protokołu dodatkowego do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (prawo do wolnych wyborów) samodzielnie oraz w połączeniu z art. 13 (prawo do skutecznego środka odwoławczego) i art. 14 (zakaz dyskryminacji) Europejskiej Konwencji Praw Człowieka²⁵.

W wyroku z dnia 20 maja 2010 roku²⁶ ETPC stwierdził jednogłośnie naruszenie art. 3 protokołu nr 1 do EKPC. W uzasadnieniu swego wyroku Trybunał wskazał, że prawo do wolnych wyborów gwarantowane w art. 3 Protokołu dodatkowego do EKPC nie ma charakteru absolutnego i państwa-strony Konwencji mają szeroką swobodę decyzji w tej sferze pod warunkiem, że ograniczenia „nie dotyczą samej ich istoty i nie pozbawiają ich skuteczności, ale realizują uprawniony cel. Zastosowane środki muszą być proporcjonalne” [Nowicki

²¹ Komisja Wenecka, *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report*, przyjęty na 152. sesji w dniach 18–19 października 2002 r. (CDL-AD(2002)023rev2-cor).

²² Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz.U. 1995 nr 36 poz. 175).

²³ W kontekście Polski zob. Dąbrowski 2010: 261–280.

²⁴ Jest to nieaktualne określenie użyte w uzasadnieniu orzeczenia ETPC; obecnie stosuje się pojęcie „zaburzenie afektywne dwubiegunowe”.

²⁵ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284), dalej EKPC.

²⁶ Wyrok ETPC z dnia 20 maja 2010 r., skarga nr 38832/06, *Alajos Kiss przeciwko Węgrom*.

2010: 304; Suksi 2018: 50]. W omawianej sprawie, w § 42 uzasadnienia, ETPC stwierdził jednak, że absolutny zakaz głosowania przez wszystkie osoby ubezwłasnowolnione częściowo, niezależnie od jej/jego faktycznych możliwości, pozostaje poza dopuszczalnym marginesem uznania państw-stron Konwencji, a ponadto, że chodzi o wprowadzenie ograniczeń w korzystaniu z podstawowych praw człowieka w stosunku do grupy, która historycznie była poddana szczególnej dyskryminacji i wykluczeniu. W konkluzji (§ 44 uzasadnienia) dopowiedział, że „traktowanie jako jednorodnej grupy osób z intelektualnymi lub psychicznymi niepełnosprawnościami stanowi wątpliwą klasyfikację, a ograniczanie ich praw wymaga szczególnej kontroli”. W ocenie ETPC pozbawienie praw wyborczych bez zindywidualizowanej oceny sądowej i oparte jedynie na orzeczeniu o częściowym ubezwłasnowolnieniu wykracza poza ramy dopuszczalnych ograniczeń prawa do głosowania [Bodnar 2010; Fiala-Butora, Ashley Stein, Lord 2014].

Podobne podejście zostało przyjęte przez ETPC w kolejnych orzeczeniach dotyczących pozbawienia praw wyborczych, także w najnowszych z roku 2021. Tak długo, jak prawo krajowe zapewniało zindywidualizowaną ocenę sądową, ETPC nie stwierdzał naruszenia art. 3 Protokołu dodatkowego do EKPC (m.in. w sprawach przeciwko Danii i Hiszpanii)²⁷. Trzeba jednak zauważyć, że w opisanej wyżej sprawie węgierskiej rozstrzyganej przez Komitet ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami wyraźnie wskazał, iż pozbawienie prawa do głosowania, nawet w przypadku ograniczenia wprowadzonego na podstawie oceny zindywidualizowanej, na gruncie KPON stanowi dyskryminację ze względu na niepełnosprawność.

Ta rozbieżność między standardem uniwersalnym a europejskim została już zauważona przez niektórych sędziów ETPC. Na szczególną uwagę zasługuje tu zdanie odrębne złożone przez sędziego Paula Lemmensa 11 maja 2021 roku w sprawie *Caamaño Valle p. Hiszpanii* (skarga nr 43564/17). Sędzia zauważa, że od czasu orzeczenia w sprawie węgierskiej (*Alajos Kiss przeciwko Węgrom*) w 2010 roku sporo się zmieniło. W ocenie sędziego Lemmensa konieczne jest zrewidowanie dotychczasowego podejścia ETPC do sprawy pozbawienia praw wyborczych: dorobek Komitetu ONZ wskazuje, że margines uznania dotyczący ograniczeń korzystania z prawa zagwarantowanego w art. 3 Protokołu dodatkowego do EKPC uległ zmniejszeniu, a w orzekaniu w sprawach praw wyborczych osób z niepełnosprawnościami powinno się uwzględnić dorobek Komitetu ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami. Do tej pory wszakże Trybunał nie

²⁷ Zob. wyrok ETPC z dnia 2 lutego 2021 r., skargi nr 25802/18 i 27338/18, *Ströbye i Rosenlind p. Danii* oraz wyrok ETPC z dnia 11 maja 2021 r., skarga nr 43564/17, *Caamaño Valle p. Hiszpanii*. Szerzej na temat orzecznictwa ETPC w sprawach wyborczych, także w kontekście osób z niepełnosprawnościami, zob. Ruiz Robledo 2018: 234.

wydał jeszcze orzeczenia, w którym odrzuciłby linię orzeczniczą *Alajos Kiss przeciwko Węgrom* i zastosował wyższy standard wynikający z KPON. Trzeba jednak podkreślić, że ETPC w swoim orzecznictwie w coraz większym stopniu stosuje standard uniwersalny, często korzystając z dorobku Komitetu ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami. Przykładowo w sprawie *Arnar Helgi Lárusson p. Islandii*²⁸, dotyczącej braku dostępu do budynków przez osobę poruszającą się na wózku, w § 57 Trybunał stwierdził, że EKPC „powinna, na ile jest to możliwe, być interpretowana w zgodzie [*in harmony*] z innymi normami prawa międzynarodowego, którego sama tworzy część [...] i z tego względu przepisy dotyczące praw osób z niepełnosprawnościami określone w KPON powinny, wraz z innymi stosownymi źródłami, zostać wzięte pod uwagę”. W orzeczeniu tym wskazano wprost na konieczność uwzględnienia KPON w interpretacji dyskryminacji osób z niepełnosprawnościami. Możliwe zatem byłoby przyjęcie podobnego podejścia w przypadku interpretacji zakresu dopuszczalnych ograniczeń prawa do głosowania na gruncie art. 3 Protokołu dodatkowego do EKPC²⁹.

Akceptacja standardu uniwersalnego na poziomie europejskim staje się jednak coraz bardziej widoczna w dorobku Komisji Weneckiej. W tym zakresie warto przytoczyć konkluzje opinii Komisji dotyczącej Węgier z października 2021 roku (odnoszącej się do poprawek do prawa wyborczego z roku 2020)³⁰. Znowelizowany przepis ustawy o procedurze wyborczej przewidywał pozbawienie praw wyborczych osób częściowo ubezwłasnowolnionych ze względu na ich stan psychiczny. Ubezwłasnowolnienie orzekane jest przez sąd, który w postępowaniu ustala, czy zdolność danej osoby do głosowania jest zmniejszona (stałe lub tymczasowo) albo utracona³¹. Komisja Wenecka zauważa, że takie ograniczenie (mające charakter zindywidualizowany) wydaje się zgodne z dotychczasowym orzecznictwem ETPC na gruncie art. 3 Protokołu dodatkowego do EKPC. Jednakże, jak podkreśla Komisja, „pozbawienie prawa do głosowania na podstawie jakiegokolwiek niepełnosprawności intelektualnej uznawane jest za niegodne z art. 12 i 29 [KPON]” (s. 11 cytowanej powyżej opinii w sprawie Węgier). Komisja odwołała się także do cytowanego

²⁸ Wyrok ETPC z dnia 31 maja 2022 r. w sprawie *Arnar Helgi Lárusson p. Islandii*, skarga nr 23077/19.

²⁹ Por. wyrok ETPC z dnia 26 października 2021 r. w sprawie *Toplak i Mrak p. Słowenii*, skargi nr 34591/19 i 42545/19, dotyczący m.in. dostępności i tajności głosowania przez osoby z niepełnosprawnościami.

³⁰ Komisja Wenecka, OSCE/ODIHR, *Hungary, Joint Opinion on the 2020 amendments to the electoral legislation, approved by the Council for Democratic Elections at its 72nd meeting (Venice and online, 14 October 2021) and adopted by the Venice Commission at its 128th Plenary Session (Venice and online, 15–16 October 2021)* (CDL-AD(2021)039).

³¹ Komisja Wenecka, *Hungary, Act XXXVI of 2013 on Electoral Procedure as of 21 December 2020*, 31 sierpnia 2021 r. (CDL-REF(2021)062), s. 5–6.

wyżej komentarza ogólnego nr 1 Komitetu ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami i zarekomendowała, aby Węgry rozważyły możliwość zmiany (zarówno na poziomie ustawowym, jak i konstytucyjnym) prawa dotyczącego pozbawienia praw wyborczych osób z ograniczoną zdolnością intelektualną.

Opinia ta jest dla mnie mocnym sygnałem, że Komisja Wenecka również zauważa już różnice między standardem uniwersalnym a tym, który przyjmowany był dotychczas w Radzie Europy, w szczególności przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, i w przyszłości w swoich rekomendacjach będzie uwzględniać wyższy standard ONZ-owski.

Konieczność zapewnienia praw wyborczych osobom z niepełnosprawnościami podkreślana jest także w dokumentach organów decyzyjnych Rady Europy. W tym zakresie warto zwrócić szczególną uwagę na rekomendację Komitetu Ministrów z roku 2011³². Komitet Ministrów wprost powołał się w niej (w pkt 3) na art. 12 i 29 KPON i wyjaśnił, że wszystkie osoby z niepełnosprawnościami, niezależnie od charakteru tej niepełnosprawności, mają „równe wobec innych obywateli prawo do głosowania i nie mogą być go pozbawieni żadną decyzją sądową ani inną, lub innymi środkami ze względu na ich niepełnosprawność, funkcje poznawcze czy postrzeganą zdolność”. Ponadto podkreślił, że prawa osób z niepełnosprawnościami obejmują też inne sfery życia publicznego i politycznego, także kandydowanie w wyborach czy sprawowanie mandatu.

PODSUMOWANIE

Przeprowadzona analiza pozwala na stwierdzenie, że w zakresie praw wyborczych osób z niepełnosprawnościami standard uniwersalny, w szczególności oparty na przepisach KPON, jest wyższy niż standard europejski. Rozbieżność ta powinna zostać wyeliminowana, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że znakomita większość państw europejskich to strony KPON.

Na poziomie europejskim konieczne jest nie tylko wyeliminowanie dyskryminacji osób z niepełnosprawnościami w korzystaniu z prawa do głosowania (czy szerzej, udziału w życiu politycznym), ale także zwiększenie dostępności lokali wyborczych i materiałów wyborczych. W wielu państwach wprowadza się z tego powodu alternatywne metody głosowania, które w znacznym stopniu ułatwiają osobom z niepełnosprawnościami oddanie głosu w wyborach. We wspomnianym raporcie dotyczącym wyborów do Parlamentu Europejskiego

³² Recommendation CM/Rec (2011)14 of the Committee of Ministers to member states on the participation of persons with disabilities in political and public life, z dnia 16 listopada 2011 r.

wskazano, że w różnych państwach członkowskich przyjmuje się różne rozwiązania w tej dziedzinie, np. głosowanie korespondencyjne czy elektroniczne³³. W zakresie takich ułatwień należy się odnieść nie tylko do szczegółowych wskazówek wydawanych przez Komisję Wenecką na temat głosowania przez osoby z niepełnosprawnościami, ale również do jej ogólnych standardów zawartych w Kodeksie Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych czy w dokumentach dotyczących np. głosowania zdalnego i elektronicznego (odnoszących się m.in. do bezpieczeństwa czy zagrożeń dla tajności głosowania zdalnego). Wprowadzenie metod alternatywnych nie może bowiem prowadzić do pozbawienia wyborcy z niepełnosprawnością gwarancji, które stosuje się w przypadku pozostałych obywateli.

Wydaje się ponadto, że w związku z ograniczonym uwzględnieniem praw osób z niepełnosprawnościami w Kodeksie konieczne jest doprecyzowanie standardu w tym zakresie, w szczególności uwzględniające dorobek Komitetu ONZ dotyczący dostępności, podmiotowości i zakazu dyskryminacji osób z niepełnosprawnościami. Również na poziomie krajowym należy dokonać weryfikacji przesłanek utraty praw wyborczych, które mogą być uznane za dyskryminację osób z niepełnosprawnościami, nawet gdy przepisy te mają rangę konstytucyjną.

BIBLIOGRAFIA

- Aneja Neha. 2022. „Human rights of persons with disabilities: Contemporary developments”. *International Journal of Law Management & Humanities* 5(1): 1004–1015.
- Bodnar Adam. 2010. „Zmiana konstytucji jako konsekwencja wykonania wyroku ETPCz. Głosa do wyroku w sprawie Alajos Kiss przeciwko Węgrom (skarga nr 38832/06, wyrok z 20 maja 2010 r.)”. *Europejski Przegląd Sądowy* 10: 38–49.
- Dąbrowski Marcin. 2010. „Ubezłasnowolnienie częściowe a prawo wyborcze w świetle standardów europejskich”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2–3: 261–280.
- Degener Theresia. 2017. *A new human rights model of disability*. W *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Springer.
- Domański Maciej. 2019. „Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych w interpretacji Komitetu do spraw osób niepełnosprawnych a podstawowe instytucje prawa cywilnego”. *Prawo w Działaniu. Sprawy cywilne* 40: 123–165.
- Fiala-Butora Janos, Ashley Stein Michael, Lord Janet E. 2014. „The democratic life of the Union: Toward equal voting participation for Europeans with disabilities”. *Harvard International Law Journal* 55(1): 71–104.
- Grobbelaar-Du Plessis Ilze. 2020. „The right of persons with intellectual disabilities to political participation: The legal capacity to vote Zsolt Bujdosó v. Hungary communication no. 4/2011 (Committee on the Rights of Persons with Disabilities) (UN Doc CRPD/C/D/4/2011)”. *Journal for Contemporary Roman-Dutch Law* 3: 455–470.

³³ Raport informacyjny „Rzeczywiste prawa...”, s. 21 i n.

- Harpur Paul. 2017. „Embracing the new disability rights paradigm: the importance of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities”. *Disability & Society* 27(1): 1–14.
- Kapelańska-Pręgoszka Julia. 2015. „Prawo osób niepełnosprawnych do racjonalnych usprawnień oraz obowiązek zapewnienia dostępności w przestrzeni publicznej”. *Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego* 6: 91–112.
- Nowicki Marek Antoni. 2010. *Alajos Kiss przeciwko Węgrom – wyrok ETPC z dnia 20 maja 2010 r., skarga nr 38832/06*. W *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2010*, LEX 2011.
- Ruiz Robledo Agustin. 2018. „The construction of the right to free elections by the European Court of Human Rights”. *Cambridge International Law Journal* 7(2): 225–240.
- Suksi Markku. 2018. „Interdependency between sovereignty, citizenship and the right to vote”. *Vienna Journal on International Constitutional Law* 1: 19–58.
- Szwed Marcin. 2018. „Pozbawienie czynnego prawa wyborczego osób ubezwłasnowolnionych w wyborach do Parlamentu Europejskiego w świetle Karty Praw Podstawowych UE”. *Europejski Przegląd Sądowy* (12): 24–28.
- Vivanti Donata. 2014. *Persons with disabilities and the right to equality before the law: Contribution from the European Disability Forum*. W *European Yearbook of Disability Law Volume 5*, 151–158. Intersentia.

AKTY NORMATYWNE

- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284).
- Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. 2012 poz. 1169).
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 16 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977 nr 38 poz. 167).
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ dnia 10 grudnia 1948 r. (rezolucja 217A). <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights> (dostęp 5.04.2023).
- Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz.U. 1995 nr 36 poz. 175).

DOKUMENTY WYDANE PRZEZ ORGANY TRAKTATOWE ONZ

- Komitet ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami, *Views adopted by the Committee at its tenth session (2–13 September 2013)*, *Communication No. 4/2011* (CRPD/C/10/D/4/2011).
- Komitet ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami, *General comment No. 1 (2014) Article 12: Equal recognition before the law*, przyjęty dnia 19 maja 2014 r. (CRPD/C/GC/1).
- Komitet ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami, *General comment No. 2 (2014) Article 9: Accessibility*, przyjęty dnia 22 maja 2014 r. (CRPD/C/GC/2).
- Komitet ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami, *Views adopted by the Committee under article 5 of the Optional Protocol, concerning communication No. 19/2014*, przyjęty dnia 16 lutego 2018 r. (CRPD/C/19/D/19/2014).
- Komitet ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami, *Concluding observations on the initial report of Poland*, przyjęty dnia 29 października 2018 r. (CRPD/C/POL/CO/1).

Komitet Praw Człowieka, *General Comment No. 25*, przyjęty dnia 27 sierpnia 1996 r. (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7).

Komitet Praw Człowieka, *Concluding observations on the seventh periodic report of Poland*, przyjęty dnia 23 listopada 2016 r. (CCPR/C/POL/CO/7).

DOKUMENTY PRZYJĘTE W RAMACH RADY EUROPY

Komisja Wenecka, *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report*, przyjęty na 152. sesji w dniach 18–19 października 2002 r. (CDL-AD(2002)023rev2-cor).

Komisja Wenecka, *Hungary, Act XXXVI of 2013 on Electoral Procedure as of 21 December 2020*, 31 sierpnia 2021 r. (CDL-REF(2021)062).

Komisja Wenecka, *Revised Interpretative Declaration to the Code of Good Practice in Electoral Matters on the Participation of People with Disabilities*, przyjęta w dniach 16/17 grudnia 2011 r. (CDL-AD(2011)45).

Komisja Wenecka, OSCE/ODIHR, *Hungary, Joint Opinion on the 2020 amendments to the electoral legislation, Approved by the Council for Democratic Elections at its 72nd meeting (Venice and online, 14 October 2021) and adopted by the Venice Commission at its 128th Plenary Session (Venice and online, 15–16 October 2021)* (CDL-AD(2021)039).

Recommendation CM/Rec(2011)14 of the Committee of Ministers to member states on the participation of persons with disabilities in political and public life, z dnia 16 listopada 2011 r.

ORZECZNICTWO

Wyrok ETPC z dnia 20 maja 2010 r., skarga nr 38832/06, *Alajos Kiss przeciwko Węgrom*.

Wyrok ETPC z dnia 2 lutego 2021 r. skargi nr 25802/18 i 27338/18, *Stróbye i Rosenlind p. Danii*.

Wyrok ETPC z dnia 11 maja 2021 r., skarga nr 43564/17, *Caamaño Valle p. Hiszpanii*.

Wyrok ETPC z dnia 26 października 2021 r., skargi nr 34591/19 i 42545/19, *Toplak i Mrak p. Słowenii*.

Wyrok ETPC z dnia 31 maja 2022 r., skarga nr 23077/19, *Arnar Helgi Lárusson p. Islandii*.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

Biura Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka, *Status of ratification Interactive Dashboard*, <https://indicators.ohchr.org/> (dostęp 4.04.2023).

Raport informacyjny „Rzeczywiste prawa osób z niepełnosprawnościami do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego” (SOC/554), <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-02-19-153-pl-n.pdf> (dostęp 4.04.2023).

Streszczenie

Celem artykułu jest zaprezentowanie standardów dotyczących głosowania przez osoby z niepełnosprawnościami stosowanych na poziomie międzynarodowym. Analizie poddane są regulacje i przykłady ich stosowania w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz (na poziomie regionalnym) Rady Europy. Od czasu przyjęcia Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych (z niepełnosprawnościami) na poziomie uniwersalnym widoczne jest dążenie do zapewnienia możliwości udziału w życiu politycznym wszystkich osób, w tym poprzez ich udział

w głosowaniu. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka ciągle dopuszczalne są natomiast pewne ograniczenia w tym zakresie.

Słowa kluczowe: głosowanie przez osoby z niepełnosprawnościami, prawo wyborcze, Komitet ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami, Komisja Wenecka

INTERNATIONAL STANDARDS REGARDING VOTING BY PERSONS WITH DISABILITIES (summary)

This article aims at presenting the standards developed and used at the international level regarding voting by persons with disabilities. The analysis focuses on the legal regulations and their application at the United Nations and, at the regional level, the Council of Europe. Since the adoption of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, there has been a clear trend at the universal level to ensure a full participation in public life of all the citizens, including through voting. Meanwhile, in the case law of the European Court of Human Rights some limitations of that right are still accepted.

Keywords: voting by persons with disabilities, electoral law, UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Venice Commission