

**PRAWA OSÓB
Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIĄ
INTELEKTUALNĄ
LUB PSYCHICZNĄ
W ŚWIELE MIĘDZYNARODOWYCH
INSTRUMENTÓW OCHRONY
PRAW CZŁOWIEKA**

redakcja naukowa
Dorota Pudzianowska

MONOGRAFIE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business

**PRAWA OSÓB
Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIĄ
INTELEKTUALNĄ
LUB PSYCHICZNĄ
W ŚWIELE MIĘDZYNARODOWYCH
INSTRUMENTÓW OCHRONY
PRAW CZŁOWIEKA**

redakcja naukowa
Dorota Pudzianowska



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2014

Stan prawny na 1 maja 2014 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Ireneusz Kamiński

Wydawca

Magdalena Przek-Ślesicka

Redaktor prowadzący

Ewa Fonkowicz

Opracowanie redakcyjne

Agata Walkowska

Łamanie

Wolters Kluwer

Układ typograficzny

Marta Baranowska

.....
Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących
im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej
w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło.
A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.
.....



SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ

Więcej na www.legalnakultura.pl

POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2014

ISBN 978-83-264-3315-3

ISSN 1897-4392

Wydane przez:

Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Pamięci prof. dr. hab. Zbigniewa Radwańskiego

Spis treści

Wykaz skrótów / 9

Wprowadzenie / 13

Anna Błaszczak

Zastrzeżenia i oświadczenie interpretacyjne Polski do Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami / 25

Dorota Pudzianowska

Zagadnienie ubezwłasnowolnienia w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka / 45

Sándor Gurbai

Ograniczanie czy respektowanie zdolności do czynności prawnych osób dorosłych z niepełnosprawnościami? / 67

Robert Rybski

Zdolność w sferze prawa osób z niepełnosprawnościami intelektualnymi oraz osób z problemami zdrowia psychicznego. Raport Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 2013 r. / 89

Magdalena Olczyk

Sytuacja prawna osób z niepełnosprawnościami w Hiszpanii w związku z ratyfikacją Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami / 104

Monika Zima-Parjaszewska

Artykuł 12 Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami a ubezwłasnowolnienie w Polsce / 127

Małgorzata Szeroczyńska

Mozolna droga ku likwidacji instytucji ubezwłasnowolnienia / 164

Kamil Zaradkiewicz

Ubezwłasnowolnienie – perspektywa konstytucyjna a instytucja prawa cywilnego / 190

Ryszard Chruściak

Ubezwłasnowolnienie jako przesłanka pozbawienia praw wyborczych – aspekty konstytucyjne / 214

Adam Bodnar

Międzynarodowe standardy praw człowieka a prawa wyborcze osób z niepełnosprawnościami intelektualnymi lub psychicznymi / 236

Anna Rakowska-Trela

Prawa wyborcze osób z niepełnosprawnością intelektualną i psychiczną – perspektywa prawnoporównawcza / 266

Anna Śledzińska-Simon

Ograniczenia osób ubezwłasnowolnionych w zakresie konstytucyjnych praw i wolności o charakterze politycznym / 284

Robert Rybski

Prawa wyborcze osób z niepełnosprawnościami intelektualnymi w raporcie Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 2010 r. – wnioski dla Polski / 308

Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. / 325

Raport Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Prawo osób cierpiących na zaburzenia psychiczne i osób niepełnosprawnych umysłowo do udziału w życiu politycznym / 359

Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy... / 391

Noty o autorach / 413

Wykaz skrótów

Akty prawne

- ABGB** Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch vom 1 Juni 1811 (JGS Nr 946/1811 z późn. zm.) – kodeks cywilny austriacki z dnia 1 czerwca 1811 r.
- BGB** Bürgerliches Gesetzbuch vom 18 August 1896 (tekst jedn.: BGBI. I 2002, S. 42 z późn. zm.) – niemiecki kodeks cywilny z dnia 18 sierpnia 1896 r.
- C.C.** Real decreto de 24 de julio de 1889, Código Civil (BOE z 26 lipca 1889 r., nr 206) – hiszpański kodeks cywilny z dnia 24 lipca 1889 r.
- E.C.** Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (BOE z 8 stycznia 2000 r., nr 7) – hiszpańskie prawo proceduralne z 7 stycznia 2000 r.
- EKPC** europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.)
- (europejska Konwencja praw człowieka)**
- FB** Föräldrabalken (1949:381) (http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Foraldrabalk-1949381_sfs-1949-381/) – szwedzki kodeks rodzinny z dnia 10 czerwca 1949 r.
- k.c.** ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121)

k.p.c.	ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)
k.r.o.	ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 788 z późn. zm.)
k.wyb.	ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.)
Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
Konwencja wiedeńska	Konwencja wiedeńskiej o prawie traktatów, sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439)
KPON (Konwencja)	Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169); Convention on the rights of persons with disabilities (Konwencja o prawach osób z niepełnosprawnościami)
KPP	Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 391)
MCA	Mental Capacity Act 2005 (http://www.opsi.gov.uk/ACTS/acts2005/ukpga_20050009_en_1) – ustawa o poczytalności z 2005 r.
MPPOiP	Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167 załącznik)
Protokół nr 1 do EKPC	Protokół nr 1 do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 załącznik 1)
rozporządzenie Rady (WE) 168/2007	rozporządzenie Rady (WE) 168/2007 z dnia 15 lutego 2007 r. ustanawiające Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 53 z 22.02.2007, s. 1)

Organy i instytucje

APP	Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej
CERMI	El Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad
ETPC (Trybunał)	Europejski Trybunał Praw Człowieka
KKPC	Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego
ONZ	Organizacja Narodów Zjednoczonych
PFON	Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych
PSOUU	Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym
RPO	Rzecznik Praw Obywatelskich
SN	Sąd Najwyższy
TK	Trybunał Konstytucyjny
UE	Unia Europejska
ZN	Zgromadzenie Narodowe

Publikatory i czasopisma

AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BOE	Boletín Oficial del Estado
Dz. U.	Dziennik Ustaw
Dz. Urz.	Dziennik Urzędowy
JGS	Justizgesetzsammlung
KPP	Kwartalnik Prawa Prywatnego
OSNC	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNC-ZD	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna – Zbiór Dodatkowy
OSNPG	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Wydawnictwo Prokuratury Generalnej

OTK ZU	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy
RGBL.	Reichsgesetzblatt

Wprowadzenie

Przedkładana publikacja jest rezultatem konferencji zorganizowanej z inicjatywy Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka wspólnie z Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania minister Agnieszką Kozłowską-Rajewicz. Konferencja pt. *Ubezwłasnowolnienie jako bariera dla ratyfikacji Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami* odbyła się w dniu 14 czerwca 2012 r. i zebrała grono wybitnych specjalistów, posłów oraz członków Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego. W konferencji udział wziął m.in. prof. dr hab. Zbigniew Radwański, który kilka tygodni później stworzył zespół ds. zdolności do czynności prawnych osób niepełnosprawnych psychicznie przy Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego. Zespół ten przygotował projekt założeń nowelizacji kodeksu cywilnego w zakresie likwidacji instytucji ubezwłasnowolnienia¹ (dalej: Założenia). Prof. Z. Radwański zmarł 20 grudnia 2012 r. nie doczekawszy końca prac, które zainicjował. Książkę tę dedykujemy jego pamięci.

Teksty zawarte w prezentowanej publikacji analizują międzynarodowy standard ukształtowany w Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami, w orzecznictwie Komitetu ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami, a także w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Ponadto w książce omówione zostały problemy polskiego systemu prawnego w kontekście nowego ujęcia zagadnienia praw osób z niepełnosprawnościami. W szczególności omówione zostały zagadnienia dotyczące regulacji ograniczeń zdolności do czynności prawnych oraz ograniczania dostępu osób z niepełnosprawnościami do praw

¹ Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw, dokument z dnia 4 marca 2014 r.

politycznych. Problematyka ta została dodatkowo przedstawiona w kontekście prawnoporównawczym.

Podstawowym problemem w świetle standardów wyznaczonych przez Konwencję o prawach osób z niepełnosprawnościami jest w Polsce regulacja instytucji ubezwłasnowolnienia. Na potrzebę dokonania kompleksowych zmian tej instytucji wskazał sześć lat temu Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 marca 2007 r. (K 28/05). Wydanie przez Trybunał wyroku w tej sprawie zbiegło się w czasie z podpisaniem przez Polskę w dniu 30 marca 2007 r. Konwencji. Konwencja stanowi zmianę paradygmatu w podejściu do praw osób z niepełnosprawnościami. Osoby z niepełnosprawnościami nie są już postrzegane jako bierni odbiorcy pomocy, którzy nie są w stanie sami o sobie decydować i wymagają opieki. Zamiast tego stają się podmiotami, którym przysługują określone prawa. Zmianę odzwierciedla również odejście od medycznego podejścia do osób z niepełnosprawnościami na rzecz podejścia społecznego, w którym przyjmuje się, że niepełnosprawność jest wynikiem interakcji ze społeczeństwem.

Zgodnie z kluczowym dla postanowień Konwencji art. 12 państwa strony potwierdzają, że osoby z niepełnosprawnościami mają prawo do uznania ich za podmioty prawa (ust. 1) oraz uznają, że osoby z niepełnosprawnościami mają zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych (*legal capacity*) na zasadzie równości z innymi osobami, we wszystkich aspektach życia (ust. 2). Z przepisu tego wynika konieczność zastąpienia modelu zastępczego podejmowania decyzji modelem wspieranego podejmowania decyzji. Nie do pogodzenia z tym standardem jest instytucja ubezwłasnowolnienia pełnego czy częściowego. Od początku dyskusji nad potrzebą ratyfikowania przez Polskę Konwencji sporna pozostawała faktyczna treść normatywna art. 12 KPN. W polskim tłumaczeniu angielski zwrot *legal capacity* został przetłumaczony jako zdolność prawna. Nie ulega jednak wątpliwości, że zgodnym zamiarem autorów Konwencji było przyznanie osobom z niepełnosprawnościami nie tyle zdolności prawnej, co równej z innymi osobami zdolności do czynności prawnych. O tym, że oficjalne tłumaczenie jest błędne, świadczy też wniesione przez rząd polski oświadczenie interpretacyjne do art. 12 KPN, które w swej treści w całości odnosi się do zdolności do czynności prawnych. Polska oświadczyła, że interpretuje art. 12 Konwencji w sposób zezwalający na stosowanie ubezwłasnowolnienia w okolicznościach i w sposób określony prawem wewnętrznym.

Jak argumentuje Anna Błaszczak², oświadczenie interpretacyjne złożone przez Polskę do art. 12 KPON należy uznać za niedopuszczalne. Jej zdaniem w istocie jest to zastrzeżenie, które jest niezgodne z przedmiotem Konwencji oraz stoi w sprzeczności z jej celami, do których należy m.in. zapewnienie równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności wszystkim osobom z niepełnosprawnościami.

Pomimo błędnego tłumaczenia art. 12 KPON oraz złożenia przez Polskę wspomnianego wyżej oświadczenia interpretacyjnego, co wskazuje na to, że brak było woli zmiany instytucji ubezwłasnowolnienia i zdawało się zamykać na długo dyskusję na temat ubezwłasnowolnienia, udało się doprowadzić do rozpoczęcia prac nad zniesieniem instytucji ubezwłasnowolnienia poprzez powołanie wspomnianego zespołu ds. zdolności do czynności prawnych osób niepełnosprawnych psychicznie przy Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego. Niewątpliwie w dyskusji na temat potrzeby zmiany instytucji ubezwłasnowolnienia ważne też były kolejne argumenty pojawiające się w ostatnich latach w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Wprawdzie Trybunał nie uznał do tej pory ubezwłasnowolnienia jako instytucji, której nie da się pogodzić z Konwencją, to jednak jednoznacznie ocenił ubezwłasnowolnienie jako środek o bardzo poważnych konsekwencjach, który powinien być stosowany jedynie w wyjątkowych sytuacjach. Trybunał ustalił też standard proceduralny, który podważa tradycyjne ujmowanie instytucji ubezwłasnowolnienia jako środka oznaczającego „śmierć cywilną” osoby z zaburzeniami psychicznymi czy intelektualnymi, wyłączającego jej prawo do zwrócenia się do sądu w tak fundamentalnych sprawach dla jej statusu, jak przywrócenie zdolności do czynności prawnych czy rozpoznanie sytuacji konfliktu z opiekunem³. W wyniku rozwoju norm prawa międzynarodowego w zakresie zdolności do czynności prawnych również w Polsce doszło do zmiany perspektywy analizy i oceny instytucji ubezwłasnowolnienia z cywilistycznej na w coraz większym stopniu inspirowaną prawami człowieka⁴. Rozpoczęto prace nad zmianą instytucji ubezwłasnowolnienia, która jest jedną

² Powołuję się na opinie zaprezentowane przez autorów w niniejszej publikacji. Zob. A. Błaszczak, *Zastrzeżenia i oświadczenie interpretacyjne Polski do Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami*.

³ Zob. D. Pudzianowska, *Zagadnienie ubezwłasnowolnienia w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*.

⁴ Zob. M. Zima-Parjaszewska, *Artykuł 12 Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami a ubezwłasnowolnienie w Polsce*.

z niewielu rozwiązań prawa prywatnego, które od czasu jego wejścia w życie nie ulegały istotnym zmianom⁵.

Wspomniany zespół ds. zdolności do czynności prawnych osób niepełnosprawnych psychicznie opracował propozycję zastąpienia instytucji ubezwłasnowolnienia instytucją wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi zwaną opieką. Według uzasadnienia Założeń projektowana regulacja ma na celu m.in. realizację standardów wyznaczonych w art. 12 ust. 2–5 KPON, tj. „zapewnienie osobom niepełnosprawnym dostępu do wsparcia, którego mogą potrzebować przy korzystaniu ze **zdolności do czynności prawnych** [podkreślenie D.P.]”⁶. Zdaniem projektodawców zastosowanie koncepcji ubezwłasnowolnienia do dorosłych osób z niepełnosprawnościami wywołuje zastrzeżenia aksjologiczne, gdyż prowadzi do stygmatyzacji tych osób oraz może grozić sprzecznością odpowiednich przepisów z normami międzynarodowymi chroniącymi prawa człowieka⁷. Projektowana nowelizacja przyjmuje zasadę pełnej zdolności do czynności prawnych osoby dorosłej i jako wyjątki od niej ograniczenia możliwości korzystania z tej zdolności, gdy jest to konieczne ze względu na stan osoby dotkniętej niepełnosprawnością. Zakres tych ograniczeń ma być jednak ustalany w sposób indywidualny, z uwzględnieniem sytuacji konkretnej osoby. Odchodzi się zatem od modelu, w którym orzeczeniem sądowym dana osoba zostaje pozbawiona zdolności do czynności prawnych „w zakresie określonym w sposób abstrakcyjny i luźno tylko powiązany ze stanem psychicznym takiej osoby”⁸. Nowelizacja zmienia także funkcję opieki i relację między opieką a zdolnością do czynności prawnych. O ile w obecnym stanie prawnym przesłanką ustanowienia opieki czy kurateli jest uprzednia ingerencja w zdolność do czynności prawnych, polegająca na ubezwłasnowolnieniu całkowitym lub częściowym, to w projektowanej regulacji opieka ma być ustanawiana dla pomocy w prowadzeniu spraw przez osobę z niepełnosprawnością, a zakres obowiązków i kompetencji opiekuna ma być zależny od stanu psychicznego podopiecznego. Przede wszystkim obejmować on może osobisty kontakt, wsparcie, asystencję, natomiast reprezentację podopiecznego tylko gdy jest to niezbędne. Zakres interwencji sądu w sytuację osoby

⁵ Zob. K. Zaradkiewicz, *Ubezwłasnowolnienie – perspektywa konstytucyjna a instytucja prawa cywilnego*.

⁶ Założenia, s. 5.

⁷ Tamże, s. 7.

⁸ Tamże, s. 7–8.

z niepełnosprawnością ma być uzależniony od jej stanu psychicznego, majątkowego, rodzinnego i całokształtu sytuacji społecznej⁹. Zgodnie z Załoženiami możliwe rozstrzygnięcia powinny rozciągać się na skali od zapewnienia współudziału opiekuna w podejmowaniu decyzji przez osobę z zaburzeniami psychicznymi lub intelektualnymi, polegającego na doradztwie, aż do zastąpienia osoby podlegającej opiece w dokonywaniu czynności prawnych przez jej opiekuna i pozbawieniu tej osoby możliwości samodzielnego działania w tej sferze. W związku z tym opieka będzie mogła przybrać jedną z czterech form: (1) opieki asystenckiej, pozostawiającej osobie korzystającej z ochrony pełną zdolność do czynności prawnych, a polegającej na udzielaniu podopiecznemu wsparcia w podejmowaniu decyzji; (2) opieki z reprezentacją „równoległą”, pozostawiającej osobie korzystającej z ochrony zdolność do czynności prawnych, a jednocześnie nadającej opiekunowi upoważnienie do reprezentowania podopiecznego w oznaczonym zakresie; (3) opieki z kompetencją do współdecydowania, polegającej na zastrzeżeniu zgody lub potwierdzenia opiekuna dla ważności oznaczonych rodzajowo czynności prawnych osoby korzystającej z ochrony oraz (4) opieki połączonej z umocowaniem do wyłącznego zastępstwa, w której upoważnienie do podejmowania czynności prawnych w oznaczonym w orzeczeniu zakresie miałby tylko opiekun, a nie miałaby go osoba z niepełnosprawnością psychiczną¹⁰.

Biorąc pod uwagę planowany wyżej zakres zmian, który kierunkowo odpowiada standardowi międzynarodowemu, należy jednak podnieść, że kontrowersyjna jest możliwość całkowitego zastępowania w podejmowaniu decyzji (choćby w wąskim zakresie). Dwie ostatnie z proponowanych form są odniesieniem do obowiązującego obecnie częściowego i całkowitego ubezwłasnowolnienia, a jak argumentują Sándor Gurbai¹¹ i Monika Zima-Parjaszewska¹², pozostawienie takich rozwiązań nie jest zgodne ze standardem płynącym z Konwencji. Zdaniem autorów art. 12 KPON wyznacza absolutnie obowiązujący standard w zakresie kształtowania form wsparcia w korzystaniu ze zdolności do czynności prawnych. Artykuł 12 nakłada na państwa strony obowią-

⁹ Tamże, s. 8.

¹⁰ Tamże, s. 10–11.

¹¹ Zob. S. Gurbai, *Ograniczanie czy respektowanie zdolności do czynności prawnych osób dorosłych z niepełnosprawnościami?*

¹² Zob. M. Zima-Parjaszewska, *Artykuł 12 Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami a ubezwłasnowolnienie w Polsce*.

zek dotyczący wdrożenia prawa do zachowania zdolności do czynności prawnych; powinny one „podjąć odpowiednie działania w celu zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami dostępu do pomocy, jakiej mogą wymagać przy korzystaniu ze swojej zdolności do czynności prawnych”. Zatem zgodnie z Konwencją zdolność do czynności prawnych nie może być ograniczana ani wyłączona ze względu na niepełnosprawność. Natomiast zdaniem Kamila Zaradkiewicza¹³ stwierdzenie, iż niedopuszczalne jest całkowite pozbawianie osób z niepełnosprawnościami intelektualnymi lub psychospołecznymi zdolności do czynności prawnych niezależnie od stopnia oraz rodzaju niepełnosprawności, należy uznać za zbyt rygorystyczne.

Inną kwestią problemową w proponowanych w Założeniach rozwiązaniach jest to, czy powinna być prowadzona rejestracja orzeczeń o ustanowieniu opieki. Jak pisze członkini zespołu ds. zdolności do czynności prawnych osób niepełnosprawnych psychicznie przy Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego Małgorzata Szeroczyńska¹⁴, członkowie zespołu opowiedzieli się za brakiem jakiejkolwiek rejestracji orzeczeń o ustanowieniu opieki, gdyż w ich przekonaniu niosłaby ona zbyt duże ryzyko naruszenia prawa do prywatności osoby korzystającej ze wsparcia, a zyski, które taka rejestracja mogłaby przynieść, byłyby zbyt małe w stosunku do potencjalnego ryzyka ich stygmatyzacji i marginalizacji w obrocie prawnym. Z tym podejściem dyskutuje Kamil Zaradkiewicz, którego zdaniem z uwagi na wartość, jaką jest pewność oraz bezpieczeństwo obrotu cywilnoprawnego, być może należałoby rozważyć wprowadzenie takiego systemu rejestracji.

W kontekście dyskusji nad zmianą instytucji ubezwłasnowolnienia w Polsce warto zwrócić uwagę, że w kilku krajach europejskich w ostatnich latach przyjęte zostały zmiany w zakresie regulacji ograniczeń w zdolności do czynności prawnych spowodowane stosowaniem nowego paradygmatu, który ukształtował się w prawie międzynarodowym. Warto zauważyć, co omawia w swoim tekście Sándor Gurbai, że zmiany dotyczące ograniczeń zdolności do czynności prawnych miały w ostatnim czasie miejsce w naszej części Europy. W latach 2013–2014 nowe regulacje przyjęły Węgry, Łotwa oraz Czechy, gdzie wcześniejsze rozwiązania prawne były podobne do polskich. Z kolei omówiony

¹³ Zob. K. Zaradkiewicz, *Ubezwłasnowolnienie – perspektywa konstytucyjna a instytucja prawa cywilnego*.

¹⁴ Zob. M. Szeroczyńska, *Mozolna droga ku likwidacji instytucji ubezwłasnowolnienia*.

szczegółowo przez Magdalenę Olczyk¹⁵ przykład Hiszpanii pokazuje proces polityczno-legislacyjny, który doprowadził do uznania przez rząd hiszpański konieczności dostosowania regulacji w zakresie ubezwłasnowolnienia do wymagań art. 12 KPON. Warto podkreślić, że istotną rolę w tym procesie odegrała organizacja pozarządowa El Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad. Rolę środowiska organizacji pozarządowych reprezentujących interesy osób z niepełnosprawnościami w procesie dochodzenia do porozumienia co do konieczności zmian ubezwłasnowolnienia w Polsce pokazuje w swoim tekście Małgorzata Szeroczyńska. Wskazuje na działania takich m.in. organizacji, jak: Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym, Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego czy Helsińska Fundacja Praw Człowieka.

Wspomniane Założenia jako dokument Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego nie odnoszą się do zagadnień publicznoprawnych, w tym do kwestii wpływu likwidacji instytucji ubezwłasnowolnienia i wprowadzenia środków wsparcia w postaci opieki na prawa polityczne. Jest to jednak zagadnienie niezwykle ważne w kontekście międzynarodowego standardu, o którym była mowa wyżej. Artykuł 29 KPON zawiera listę gwarancji odnoszących się do uczestnictwa w życiu politycznym. Zgodnie z nim państwa strony Konwencji są zobowiązane zagwarantować osobom z niepełnosprawnościami prawa polityczne oraz możliwość korzystania z nich na równi z innymi osobami. Bardzo ważny jest również w tym kontekście wyrok ETPC z dnia 20 maja 2010 r. w sprawie *Kiss v. Węgry*, w którym Trybunał uznał, że całkowite pozbawienie osób częściowo ubezwłasnowolnionych prawa głosowania, bez względu na ich aktualny stan zdrowia, stanowi naruszenie art. 3 Protokołu nr 1 do EKPC. Ponadto w niedawnej decyzji w sprawie *Zsolt Bujdosó i 5 innych skarżących v. Węgry*¹⁶ Komitet ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami wyraźnie wskazał, że interpretacja art. 12 i 29 KPON wymaga całkowitego zakazu wprowadzania ograniczeń w zakresie prawa głosu dla osób z niepełnosprawnościami intelektualnymi. Komitet stwierdził, że art. 29 KPON wymaga od państw stron zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami w sposób pełny i efektywny uczestnictwa w życiu politycznym i publicznym, na równi z innymi osobami. Zdaniem Komitetu obejmuje to gwarancje w zakresie

¹⁵ Zob. M. Olczyk, *Sytuacja prawna osób z niepełnosprawnościami w Hiszpanii w związku z ratyfikacją Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami*.

¹⁶ Komunikat nr 4/2011 z dnia 9 września 2013 r.

prawa głosu. Artykuł 29 KPON nie przewiduje żadnego uzasadnionego ograniczenia lub odstępstwa dla jakiejkolwiek grupy osób z niepełnośprawnościami. Z tego też powodu wyłączenie prawa głosu na podstawie postrzeganej lub rzeczywistej psychicznej lub intelektualnej niepełności, w tym ograniczenie na podstawie zindywidualizowanej oceny, stanowi dyskryminację ze względu na niepełnosprawność.

Problematiczna z tego punktu widzenia jest regulacja art. 62 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którą prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje m.in. osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym zostały ubezwłasnowolnione. Konsekwencją tego konstytucyjnego uregulowania są przepisy kodeksu wyborczego¹⁷, ustawy o referendum ogólnokrajowym¹⁸ i ustawy o referendum lokalnym¹⁹, które pozbawiają tę grupę czynnego i biernego prawa wyborczego oraz prawa do udziału w referendach.

W praktyce praw wyborczych w Polsce pozbawiane są osoby ubezwłasnowolnione zarówno całkowicie, jak i częściowo. Jak wskazuje Anna Rakowska-Trela²⁰, w literaturze przedmiotu podnosi się, że ograniczenie to w obu tych wypadkach jest uzasadniane „niedojrzałością psychiczną” czy „niezdolnością do świadomego i racjonalnego kierowania swoim postępowaniem”. Wskazuje się także, że „osoba niemogąca rozporządzać swoimi sprawami tym bardziej nie jest zdolna do rozstrzygania w sprawach publicznych”. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 marca 2007 r. (K 28/05) zauważył, że odebranie osobom ubezwłasnowolnionym określonych przepisami praw politycznych wynika z założenia, że osoby, które z powodu choroby umysłowej, upośledzenia lub innych zaburzeń psychicznych nie mogą samodzielnie i racjonalnie kierować swoim własnym postępowaniem i decydować o swoich osobistych sprawach, nie powinny również mieć wpływu na rozstrzyganie spraw publicznych dotyczących dobra wspólnego, na kierowanie sprawami państwa i wspólnot samorządowych. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie stanowi ono niedopuszczalnej dyskry-

¹⁷ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy wyłącza czynne i bierne prawo wyborcze osób ubezwłasnowolnionych (Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.).

¹⁸ Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. Nr 57, poz. 507 z późn. zm.).

¹⁹ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 706 z późn. zm.).

²⁰ Zob. A. Rakowska-Trela, *Prawa wyborcze osób z niepełnosprawnością intelektualną i psychiczną – perspektywa prawnoporównawcza*.

minacji osób ubezwłasnowolnionych ani też nie jest sprzeczne z generalną zasadą powszechności dostępu polskich obywateli do praw politycznych. Jak wskazuje jednak Ryszard Chruściak²¹, konstytucjonalizacja ubezwłasnowolnienia jako przesłanki pozbawienia czynnego prawa wyborczego, która nastąpiła w ustawie z dnia 19 kwietnia 1991 r. o zmianie Konstytucji RP, nie została poprzedzona szerszą debatą, w której zostałyby przedstawione argumenty przemawiające za takim rozwiązaniem.

Jak zauważa K. Zaradkiewicz, art. 62 ust. 2 Konstytucji RP nie wyklucza wprowadzenia w polskim prawie cywilnym nowego ustawowego kształtu ubezwłasnowolnienia, a nawet innej instytucji prawnej, która w sposób odpowiadający standardom Konwencji zapewni właściwą ochronę osób z niepełnosprawnościami intelektualnymi czy psychicznymi. Chociaż taka możliwość teoretycznie istnieje, to wydaje się, że obecny standard międzynarodowy nakazuje raczej zmianę art. 62 ust. 2 Konstytucji RP, tak aby osoby z niepełnosprawnością intelektualną czy psychiczną nigdy nie były pozbawiane prawa głosu. Zdaniem Adama Bodnara²² w świetle wspomnianego wyżej standardu międzynarodowego jedynym rozwiązaniem jest przyznanie nieograniczonego prawa głosu osobom z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną. Jednocześnie na państwie spoczywa obowiązek podjęcia wielu działań, aby osoby te mogły skutecznie z tego prawa korzystać. Jak pokazują w swoich tekstach Anna Rakowska-Trela i Robert Rybski²³, ten standard nie jest jeszcze upowszechniony w krajach europejskich, a istniejące rozwiązania są bardzo różne. Można wskazać takie państwa, które zakładają automatyzm w pozbawianiu praw o charakterze publicznym, ale można wyróżnić też takie, jak: Austria, Finlandia, Holandia czy Szwecja, w których prawo udziału w wyborach jest konstytucyjnie zagwarantowane.

Osoby ubezwłasnowolnione pozbawiane są w Polsce także innych praw politycznych. O ile ograniczenie udziału osób ubezwłasnowolnionych w wyborach i referendach ma źródło w samej Konstytucji RP, to ograniczenia innych konstytucyjnych praw i wolności o charakterze

²¹ Zob. R. Chruściak, *Ubezwłasnowolnienie jako przesłanka pozbawienia praw wyborczych – aspekty konstytucyjne*.

²² Zob. A. Bodnar, *Międzynarodowe standardy praw człowieka a prawa wyborcze osób z niepełnosprawnościami intelektualnymi lub psychicznymi*.

²³ Zob. R. Rybski, *Prawa wyborcze osób z niepełnosprawnościami intelektualnymi w raporcie Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 2010 r. – wnioski dla Polski*.

politycznym w stosunku do tej grupy osób zostały ustanowione w ustawach. Anna Śledzińska-Simon²⁴ argumentuje, że wykluczenie z zakresu podmiotowego praw i wolności politycznych jest zasadne (z uwagi na konieczność ochrony praw i wolności innych osób) tylko wtedy, jeżeli korzystanie z tego prawa lub wolności polega ma indywidualnym i osobistym udziale określonej osoby w sprawowaniu władzy czy reprezentowaniu innych, a także jeżeli pociąga indywidualną i osobistą odpowiedzialność tej osoby za określone decyzje lub działania. Rozstrzygnięcia w tym zakresie powinny mieć charakter indywidualny. Zdaniem autorki warto rozważyć nałożenie na sąd obowiązku określania zakresu korzystania z publicznych praw podmiotowych przez ubezwłasnowolnionego w postanowieniu o ubezwłasnowolnieniu, a także wskazania, czy z praw tych może korzystać samodzielnie czy za pośrednictwem swojego pełnomocnika ustawowego (opiekuna).

Na koniec warto jeszcze opatrzyć krótkim komentarzem przyjętą w książce konwencję terminologiczną. Wspomniany został już problem z błędnym tłumaczeniem na język polski angielskiego terminu *legal capacity*. W książce termin ten tłumaczony jest bądź jako „zdolność prawna oraz zdolność do czynności prawnych”, bądź jako „zdolność w sferze prawa”. To ostatnie określenie jako najbardziej adekwatne przy tłumaczeniu angielskiego terminu *legal capacity* zaproponował prof. Adam Zieliński podczas wspomnianej konferencji pt. *Ubezwłasnowolnienie jak bariera dla ratyfikacji Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami*. Inaczej też niż w oficjalnej wersji tłumaczony jest w niniejszej publikacji tytuł Konwencji. Oficjalna wersja tłumaczenia²⁵ brzmi: Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych. W książce posługujemy się tytułem Konwencja o prawach osób z niepełnosprawnościami. W moim przekonaniu takie tłumaczenie lepiej odzwierciedla wersję angielską tytułu *Convention on rights of people with disabilities* i jest jednocześnie wyrazem zmieniającego się podejścia do niepełnosprawności, gdzie bycie osobą z niepełnosprawnością jest tylko jedną z wielu cech, które dana osoba posiada, i nie definiuje jej w każdym aspekcie życia. Określenia te akcentują społeczne, a nie biologiczne uwarunkowania niepełnosprawności.

W książce nie są używane terminy „niedorozwój umysłowy” czy „upośledzenie umysłowe”. Określeniem używanym przez autorów jest

²⁴ Zob. A. Śledzińska-Simon, *Ograniczenia osób ubezwłasnowolnionych w zakresie konstytucyjnych praw i wolności o charakterze politycznym*.

²⁵ Opublikowana w Dzienniku Ustaw z dnia 25 października 2012 r. poz. 1169.

„niepełnosprawność intelektualna”, która oznacza niższy od przeciętnego poziom funkcjonowania intelektualnego. Podobnie autorzy starają się nie używać określeń „choroba psychiczna” czy „zaburzenia psychiczne”, preferując określenie „osoby z niepełnosprawnością psychiczną”. Posługiwanie się określeniami osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną wyraża też dbałość o nieokreślanie tych kategorii jednym zbiorczym określeniem osób z zaburzeniami psychicznymi. Chodzi o niepowielanie istniejących stereotypów na temat zarówno choroby psychicznej, jak i niepełnosprawności intelektualnej. Te dwie niepełnosprawności stanowią dwa odrębne stany funkcjonowania i nie można traktować niepełnosprawności intelektualnej jako zaburzenia psychicznego²⁶.

Warszawa, maj 2014 r.

Dorota Pudzianowska

²⁶ Zob. na ten temat opracowanie M. Zimy-Parjaszewskiej, *Artykuł 12 Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami a ubezwłasnowolnienie w Polsce*.

Zastrzeżenia i oświadczenie interpretacyjne Polski do Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami

1. Uwagi wstępne

Uchwalenie Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami¹ stało się ukoronowaniem długiej drogi, jaką społeczność międzynarodowa przeszła w celu zapewnienia pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności oraz poszanowania godności osób z niepełnosprawnościami. Do historii przeszły słowa ówczesnego Sekretarza Generalnego ONZ, który po przyjęciu Konwencji przez Zgromadzenie Ogólne powiedział: „dla 650 milionów ludzi z niepełnosprawnościami na całym świecie dzisiejszy dzień przynosi obietnicę początku nowej ery”. I choć Konwencja nie ustanawia żadnych nowych praw, nieznanych dotychczasowym aktom międzynarodowego prawa ochrony praw człowieka, to słowa Kofiego Annana nie były bezpodstawne. Świadczy o tym choćby niezwykle ostrożność, z jaką państwa sygnatariusze Konwencji, w tym wysoko rozwinięte kraje Europy Zachodniej, podeszły do jej ratyfikacji.

Konwencja nie tylko na nowo definiuje niepełnosprawność, istotnie poszerzając krąg osób uprawnionych, ale przedstawia znane już prawa

¹ Konwencja o prawach osób z niepełnosprawnościami, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 13 grudnia 2006 r. na mocy rezolucji nr 61/106, weszła w życie w dniu 3 maja 2008 r. Polska podpisała Konwencję w dniu 30 marca 2007 r., a ratyfikowała w dniu 6 września 2012 r. Konwencja wiąże Polskę w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych od dnia 25 października 2012 r., po opublikowaniu jej w Dz. U. z 2012 r. poz. 1169.

i wolności w nowym świetle, uwypuklając specyficzne potrzeby osób z niepełnosprawnościami. Dla państw sygnatariuszy Konwencji oznacza to m.in. obowiązek podjęcia wszelkich środków, w tym ustawodawczych, w celu wdrożenia praw osób z niepełnosprawnościami, uwzględnienia ich specjalnych potrzeb w każdej polityce i każdym programie działania, a także przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność również w sektorze prywatnym². Wobec praw gospodarczych, socjalnych i kulturalnych wymienionych w Konwencji zastosowano formułę znaną z innych umów międzynarodowych odnoszących się do tzw. praw drugiej generacji. Państwa strony zobowiązały się podjąć kroki, wykorzystując maksymalnie dostępne im środki, w celu stopniowego osiągnięcia pełnej realizacji tych praw, bez uszczerbku dla tych zobowiązań zawartych w Konwencji, które zgodnie z prawem międzynarodowym mają skutek natychmiastowy³. Należy podkreślić, że ograniczenie to nie oznacza zupełnej dowolności państw w zakresie realizacji praw społecznych przysługujących osobom z niepełnosprawnościami, ale stanowi – po pierwsze – obowiązek maksymalnego wykorzystania dostępnych środków (tzw. zobowiązanie należytej staranności), po drugie zaś zobowiązuje państwa do zapewnienia pełnej realizacji tych praw w przyszłości⁴. Ponadto przy tworzeniu i wdrażaniu ustawodawstwa i polityki na rzecz implementacji postanowień Konwencji państwa strony powinny konsultować się i współpracować z osobami z niepełnosprawnościami i reprezentującymi je organizacjami.

Państwa, które podpisały Konwencję, świadome wyzwania wiążących się z wdrożeniem w życie jej postanowień w różny sposób podeszły do ratyfikacji tego dokumentu. Pierwsza grupa państw, reprezentowana m.in. przez Węgry⁵, ratyfikowała Konwencję niemal natychmiast po jej podpisaniu, uznając, że dostosowanie ustawodawstwa krajowego oraz praktyki działania organów publicznych albo w ogóle nie wymaga

² Zob. m.in. art. 4 ust. 1 lit. a, c, e KPN.

³ Zob. art. 4 ust. 2 KPN.

⁴ Szerzej na temat charakteru prawnego zobowiązań państw w zakresie realizacji praw gospodarczych, socjalnych i kulturalnych zob. T. Jasudowicz (w:) B. Gronowska i in., *Prawa człowieka i ich ochrona*, red. T. Jasudowicz, Toruń 2005, s. 100 i n.

⁵ Węgry podpisały Konwencję wraz z Protokołem fakultatywnym w dniu 30 marca 2007 r. oraz ratyfikowały te umowy jako drugie, po Jamajce, państwo na świecie w dniu 20 lipca 2007 r. Niespełna miesiąc później, w dniu 15 sierpnia 2007 r., Konwencję ratyfikowała Chorwacja. Pełna lista państw sygnatariuszy Konwencji znajduje się na stronie: <http://un.org/disabilities>.

zmiany, albo zmiana ta nastąpi sukcesywnie, w miarę możliwości finansowych państwa. Druga grupa, do której należy m.in. Polska, w pierwszej kolejności dokonała gruntownej analizy zgodności postanowień Konwencji z prawem wewnętrznym, a następnie bądź to usunęła stwierdzone nieprawidłowości w prawie krajowym⁶, bądź też wniosła stosowne zastrzeżenia do poszczególnych jej przepisów. Trzecia grupa państw, w tym m.in.: Finlandia, Holandia i Irlandia⁷, pomimo podpisania Konwencji nie ratyfikowała jej do chwili obecnej. Podstawową przyczyną takiego stanu rzeczy jest przekonanie tych państw, że prawidłowa implementacja postanowień Konwencji wymaga gruntownej reformy ustawodawstwa krajowego i pociąga za sobą poważne skutki finansowe⁸.

Istnieje wreszcie grupa państw, które wprowadziły ratyfikowały Konwencję, jednak złożone przez nie zastrzeżenia i oświadczenia interpretacyjne do jej postanowień podają w wątpliwość efektywność tej ratyfikacji. Problem ten oddaje oświadczenie złożone do Konwencji m.in. przez Islamską Republikę Iranu, zgodnie z którym postanowienia umowy są wiążące dla tego państwa jedynie w zakresie, w jakim nie są sprzeczne z prawem krajowym⁹. W zastrzeżeniu złożonym przez Repu-

⁶ Przykładem zmian ustawodawczych w polskim porządku prawnym, które miały na celu dostosowanie prawa krajowego do standardów ustanowionych w Konwencji, są m.in. nowe uprawnienia osób z niepełnosprawnościami w zakresie realizacji przysługujących im praw wyborczych zawarte w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.). Na szczególną uwagę zasługuje definicja wyborcy niepełnosprawnego (art. 5 pkt 11 k.wyb.), która bezpośrednio nawiązuje do definicji osoby z niepełnosprawnością zamieszczonej w art. 1 KPN. Innym aktem prawnym przyjętym w związku z podpisaniem Konwencji jest ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się (Dz. U. Nr 209, poz. 1243 z późn. zm.).

⁷ Finlandia, Holandia i Irlandia podpisały Konwencję w dniu 30 marca 2007 r.

⁸ Nie oznacza to oczywiście, że sytuacja prawna osób z niepełnosprawnościami jest w tych państwach gorsza niż w innych państwach stronach Konwencji. Stanowisko Finlandii, Holandii i Irlandii należy odczytywać raczej jako potwierdzenie istotnych wyzwań postawionych społeczności międzynarodowej przez autorów Konwencji.

⁹ Oświadczenie Islamskiej Republiki Iranu: „W odniesieniu do artykułu 46, Islamska Republika Iranu oświadcza, że nie uznaje się za związaną jakimikolwiek postanowieniami Konwencji, które mogą pozostawać w sprzeczności z odpowiednimi przepisami krajowymi”. Podobne w treści zastrzeżenie złożyła Republika Salwadoru: „Rząd Republiki Salwadoru podpisuje niniejszą Konwencję o prawach osób z niepełnosprawnościami i Protokół fakultatywny do niej, przyjęte przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 13 grudnia 2006 r., w zakresie, w jakim ich postanowienia nie są sprzeczne lub nie naruszają reguł, zasad i norm ujętych w Konstytucji Republiki Salwadoru, w szczególności

blikę Mauritiusu państwo to zapowiedziało natomiast, że nie podejmie żadnych działań przewidzianych w niektórych postanowieniach Konwencji ze względu na daleko idące skutki finansowe¹⁰. Stanowiska te spotkały się z krytyczną oceną społeczności międzynarodowej¹¹.

2. Obszary problemowe wskazane przez rząd Rzeczypospolitej Polskiej

Polska wniosła zastrzeżenia do Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami zarówno w chwili jej podpisania, jak i w momencie złożenia dokumentu ratyfikacyjnego¹². Wskazane przez rząd polski obszary, które zostały uznane za szczególnie problemowe z punktu widzenia zgodności z prawem krajowym, można podzielić na trzy grupy. Pierwsza odnosi się do szeroko rozumianego statusu prawnego osób ubezwłasnowolnionych i osób z niepełnosprawnością intelektualną. Stosownie do wniesionego przez Polskę oświadczenia interpretacyjnego: „Rzeczpospolita Polska oświadcza, że interpretuje art. 12 konwencji w sposób zezwalający na stosowanie ubezwłasnowolnienia, w okolicznościach i w sposób określony w prawie wewnętrznym, jako środka, o którym mowa w art. 12 ust. 4, w sytuacji, gdy wskutek choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego lub innego rodzaju zaburzeń psychicznych osoba nie jest w stanie kierować swoim postępowaniem”¹³.

w wyliczeniu jej zasad” (zob. oświadczenie rządowe z dnia 25 września 2012 r., Dz. U. z 2012 r. poz. 1170).

¹⁰ Zastrzeżenie Republiki Mauritiusu: „Republika Mauritiusu oświadcza, że obecnie nie podejmie żadnych działań przewidzianych w art. 9 ust. 2 lit. (d) i (e) ze względu na ich daleko idące skutki finansowe” (Dz. U. z 2012 r. poz. 1170).

¹¹ Sprzeciw do oświadczenia Iranu i Salwadoru wniosły m.in.: Austria, Belgia, Republika Czeska, Francja, Niemcy, Łotwa, Meksyk, Holandia, Portugalia, Słowacja i Szwecja.

¹² W chwili podpisywania Konwencji Polska złożyła zastrzeżenie do przepisów art. 23 i 25 KPON. Natomiast w momencie ratyfikacji złożono zastrzeżenia do art. 23 i 25 oraz oświadczenie interpretacyjne do przepisu art. 12 KPON. Różnice pomiędzy instytucją zastrzeżenia i oświadczenia interpretacyjnego, a także związane z tym kontrowersje omawiam w dalszej części artykułu.

¹³ Dz. U. z 2012 r. poz. 1170. Oświadczenie interpretacyjne Polski do art. 12 KPON złożone w języku angielskim brzmi: „The Republic of Poland declares that it will interpret Article 12 of the Convention in a way allowing the application of the incapacitation, in the circumstances and in the manner set forth in the domestic law, as a measure indicated in Article 12.4, when a person suffering from a mental illness, mental disability or other

Niewątpliwie właśnie to oświadczenie rządu polskiego w opinii przedstawicieli doktryny, jak i środowiska osób z niepełnosprawnościami zostało uznane za szczególnie kontrowersyjne, co zostanie omówione w dalszej części tekstu.

Drugi obszar problemowy dotyczy życia rodzinnego, ściślej zaś prawa do zawarcia związku małżeńskiego przez osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub dotknięte chorobą psychiczną. Zgodnie z zastrzeżeniem wniesionym przez Polskę w chwili złożenia dokumentu ratyfikacyjnego: „Art. 23 ust. 1 lit. (a) konwencji dotyczy uznania prawa wszystkich osób niepełnosprawnych, które są w odpowiednim do zawarcia małżeństwa wieku, do zawarcia małżeństwa i do założenia rodziny, na podstawie swobodnie wyrażonej i pełnej zgody przyszłych małżonków. Na podstawie art. 46 konwencji Rzeczpospolita Polska zastrzega sobie prawo do niestosowania postanowienia art. 23 ust. 1 lit. (a) konwencji do czasu zmiany przepisów prawa polskiego. Do momentu wycofania zastrzeżenia osoba niepełnosprawna, której niepełnosprawność wynika z choroby psychicznej albo niedorozwoju umysłowego, a która jest w odpowiednim do zawarcia małżeństwa wieku, nie będzie mogła zawrzeć związku małżeńskiego, chyba że sąd zezwoli na zawarcie małżeństwa, stwierdzając, że stan zdrowia lub umysłu takiej osoby nie zagraża małżeństwu, ani zdrowiu przyszłego potomstwa i jeżeli osoba ta nie została ubezwłasnowolniona całkowicie. Uwarunkowania te wynikają z art. 12 § 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. Nr 9, poz. 59, z późn. zm.)”¹⁴.

mental disorder is unable to control his or her conduct”. Treść oświadczenia złożonego w języku polskim odpowiada treści art. 13 § 1 k.c. z wyłączeniem przesłanki pijaństwa i narkomanii.

¹⁴ Zastrzeżenie Polski do art. 23 ust. 1 lit. a KPN złożone w języku angielskim brzmi: „Article 23.1(a) of the Convention refers to the recognition of the right of all persons with disabilities who are of marriageable age to marry and to found a family on the basis of free and full consent of the intending spouses. By virtue of Article 46 of the Convention the Republic of Poland reserves the right not to apply Article 23.1(a) of the Convention until relevant domestic legislation is amended. Until the withdrawal of the reservation a disabled person whose disability results from a mental illness or mental disability and who is of marriageable age, can not get married without the court's approval based on the statement that the health or mental condition of that person does not jeopardize the marriage, nor the health of prospective children and on condition that such a person has not been fully incapacitated. These conditions result from Article 12 § 1 of the Polish Code on Family and Guardianship (Journal of Laws of the Republic of Poland of 1964, No. 9, item 59, with subsequent amendments)”.

Trzecia natomiast grupa zastrzeżeń dotyczy zakazu aborcji i odnosi się do tych przepisów Konwencji, które regulują zarówno kwestie związane z życiem rodzinnym i planowaniem rodziny, jak i z ochroną zdrowia. Mając na uwadze regulacje krajowe, w dniu podpisywania Konwencji Polska zastrzegła, że: „postanowienia art. 23.1 (b) i 25 (a) nie mogą być interpretowane w sposób uznający indywidualne prawo do aborcji lub nakładający na państwo obowiązek zapewnienia dostępności aborcji”¹⁵. Deklarację tę uszczegóławia zastrzeżenie złożone w chwili ratyfikacji Konwencji przez Polskę, w którym czytamy: „Rzeczpospolita Polska rozumie, że art. 23 ust. 1 lit. (b) i art. 25 lit. (a) nie powinny być interpretowane jako przyznające jednostce prawo do aborcji czy też nakaz dla państw-stron zapewnienia dostępu do takiego prawa, z wyjątkiem sytuacji, gdy jest to wyraźnie określone w prawie krajowym”¹⁶.

Każdy z wymienionych powyżej obszarów problemowych wymaga osobnego omówienia, o czym poniżej.

3. Treść normatywna art. 12 KPO – status prawny osób ubezwłasnowolnionych

Od początku dyskusji nad potrzebą ratyfikowania przez Polskę Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami punktem spornym pomiędzy środowiskiem osób z niepełnosprawnościami a stroną rządową pozostawała treść art. 12 KPO, odnosząca się do równości wobec prawa. Jest to niewątpliwie jeden z najważniejszych przepisów Konwencji, świadczący o jej doniosłości i postępowym charakterze. Jednak w warunkach polskich faktyczna treść normatywna tego artykułu wzbudziła powszechne kontrowersje. Przyczyną nieporozumienia stało się robocze tłumaczenie Konwencji, w którym angielski zwrot *legal*

¹⁵ Tekst zastrzeżenia złożony w języku angielskim: „The Republic of Poland understands that Articles 23.1 (b) and 25 (a) shall not be interpreted in a way conferring an individual right to abortion or mandating state party to provide access thereto”.

¹⁶ Tekst zastrzeżenia złożony w języku angielskim: „The Republic of Poland understands that Article 23.1 (b) and Article 25 (a) shall not be interpreted in a way conferring an individual right to abortion or mandating state party to provide access thereto, unless that right is guaranteed by the national law”.

*capacity*¹⁷ przetłumaczono jako „zdolność prawną”. W efekcie polska wersja tłumaczenia przyznawała osobom z niepełnosprawnościami zdolność prawną na zasadzie równości z innymi osobami, co w świetle przepisów polskiego kodeksu cywilnego¹⁸ jest kwestią oczywistą. W rzeczywistości natomiast zgodnym zamiarem autorów Konwencji było nie tyle przyznanie osobom z niepełnosprawnościami zdolności prawnej, co równej z innymi osobami zdolności do czynności prawnych. Świadczy o tym niezbiecie zarówno oryginalny tekst Konwencji, sporządzony w języku angielskim, jak i akty prawa międzynarodowego poprzedzające jej uchwalenie, a także stanowisko Komitetu ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami oraz zastrzeżenia wniesione do art. 12 KPN przez inne państwa strony Konwencji.

Status prawny osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną od wielu lat pozostaje przedmiotem zainteresowania społeczności międzynarodowej, która bardzo długo postrzegała instytucję ubezwłasnowolnienia jako środek właściwy do zapewnienia wsparcia tym osobom z niepełnosprawnościami, które wymagają tego z uwagi na swój stan zdrowia lub inne cechy osobiste (tzw. zastępcze podejmo-

¹⁷ Art. 12 KPN w języku angielskim: „Article 12 – Equal recognition before the law

1. States Parties reaffirm that persons with disabilities have the right to recognition everywhere as persons before the law.

2. States Parties shall recognize that persons with disabilities enjoy legal capacity on an equal basis with others in all aspects of life.

3. States Parties shall take appropriate measures to provide access by persons with disabilities to the support they may require in exercising their legal capacity.

4. States Parties shall ensure that all measures that relate to the exercise of legal capacity provide for appropriate and effective safeguards to prevent abuse in accordance with international human rights law. Such safeguards shall ensure that measures relating to the exercise of legal capacity respect the rights, will and preferences of the person, are free of conflict of interest and undue influence, are proportional and tailored to the person's circumstances, apply for the shortest time possible and are subject to regular review by a competent, independent and impartial authority or judicial body. The safeguards shall be proportional to the degree to which such measures affect the person's rights and interests.

5. Subject to the provisions of this article, States Parties shall take all appropriate and effective measures to ensure the equal right of persons with disabilities to own or inherit property, to control their own financial affairs and to have equal access to bank loans, mortgages and other forms of financial credit, and shall ensure that persons with disabilities are not arbitrarily deprived of their property”.

¹⁸ Stosownie do treści art. 8 § 1 k.c., każdy człowiek od chwili urodzenia ma zdolność prawną.

wanie decyzji). Jednak już na początku lat 70. ubiegłego wieku instytucja ubezwłasnowolnienia spotkała się z krytyką. W uchwalonej w 1971 r. Deklaracji Praw Osób Upośledzonych Umysłowo (Declaration on the Rights of Mentally Retarded Persons)¹⁹ czytamy, że osoby z niepełnosprawnością intelektualną powinny – w miarę swoich możliwości – cieszyć się takimi samymi prawami, jak inne osoby, brać aktywny udział w życiu społecznym, mieć zapewnione wsparcie w postaci wykwalifikowanego opiekuna lub asystę osobistą. Prawdziwa rewolucja w tym zakresie wybuchła jednak w latach 90. wraz z przyjęciem przez Organizację Narodów Zjednoczonych Zasad ochrony osób chorych psychicznie oraz polepszenia psychiatrycznej opieki zdrowotnej (Principles for the protection of persons with mental illness and for the improvement of mental health care)²⁰, a także Standardowych zasad wyrównywania szans osób z niepełnosprawnościami (Standard rules on the equalization of opportunities for persons with disabilities)²¹. Pierwszy z wymienionych dokumentów podkreśla, że decyzja o ubezwłasnowolnieniu powinna być podejmowana w wyniku sprawiedliwego i obiektywnego procesu, orzeczenia muszą być zaskarżalne także przez osobę chorą psychicznie, a ich prawidłowość powinna być okresowo z urzędu weryfikowana²². Drugi dokument akcentuje potrzebę zapewnienia osobom z niepełnosprawnością intelektualną wsparcia w osiągnięciu niezależności w życiu codziennym, a także pomocy asystenta osobistego lub tłumacza²³.

¹⁹ Deklaracja przyjęta w dniu 20 grudnia 1971 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ uchwałą nr 2856 (XXVI).

²⁰ Przyjęte w dniu 17 grudnia 1991 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ uchwałą nr 46/119; tekst dostępny na stronie: <http://www.un.org/>.

²¹ Przyjęte w dniu 20 grudnia 1993 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ uchwałą nr 48/96; tekst dostępny na stronie: <http://www.un.org/>.

²² Warto zauważyć, że w polskim systemie prawnym możliwość wszczęcia postępowania o uchylenie lub zmianę ubezwłasnowolnienia przez samą osobę ubezwłasnowolnioną została wprowadzona dopiero na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2007 r., K 28/05 (OTK ZU 2007, nr 3A, poz. 24), a więc 16 lat po uchwaleniu Zasad ochrony osób chorych psychicznie oraz polepszenia psychiatrycznej opieki zdrowotnej. Do chwili obecnej orzeczenia o ubezwłasnowolnieniu nie podlegają okresowej weryfikacji z urzędu.

²³ Drogę społeczności międzynarodowej do uchwalenia Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami opisuje K. Kurowski, *Ewolucja regulacji prawnych Organizacji Narodów Zjednoczonych w zakresie problematyki praw osób niepełnosprawnych* (w:) *Ruch na rzecz lepszej przyszłości osób niepełnosprawnych. Problemy rzecznictwa i reprezentacji osób niepełnosprawnych*, red. D. Podgórska-Jachnik, t. 2, Łódź 2010, s. 53 i n.

Pierwszym wyraźnym sprzeciwem wobec automatycznego pozbawiania osób z niepełnosprawnością intelektualną zdolności do czynności prawnych stała się natomiast Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy nr R(99)4 w sprawie zasad dotyczących ochrony prawnej dorosłych nie mogących samodzielnie prowadzić swoich spraw²⁴. Członkowie Komitetu w sposób jednoznaczny ustalili, że środki prawne przyjęte przez państwa członkowskie powinny uwzględniać indywidualne potrzeby danej osoby, stopień jej niepełnosprawności, zmienność w czasie, w jak najmniejszym stopniu ograniczać jej autonomię i – jeśli to możliwe – nie odbierać zdolności do czynności prawnych. Stanowisko to znalazło potwierdzenie w przyjętym siedem lat później Planie działania Rady Europy na lata 2006–2015 dotyczącym promowania praw oraz pełnego udziału osób z niepełnosprawnościami w życiu społecznym: poprawa jakości życia osób z niepełnosprawnościami w Europie²⁵. W tym samym duchu wypowiedziało się Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, które w rezolucji z 2009 r. postulowało gruntowną reformę regulacji zdolności do czynności prawnych oraz zachęcało państwa członkowskie do zagwarantowania osobom z niepełnosprawnościami tej zdolności, a także prawa do samodzielnego podejmowania decyzji przy użyciu środków adekwatnych i dostosowanych do ich indywidualnych potrzeb²⁶.

²⁴ Rekomendacja została przyjęta w dniu 23 lutego 1999 r. Recommendation No. R(99)4 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on principles concerning the legal protection of incapable adults, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=407333> (dostęp: 1.04.2014 r.).

²⁵ Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 5 kwietnia 2006 r. nr Rec(2006)5 w sprawie Planu działania Rady Europy na lata 2006–2015 dotyczącego promowania praw oraz pełnego udziału osób z niepełnosprawnościami w życiu społecznym: poprawa jakości życia osób z niepełnosprawnościami w Europie [Recommendation Rec(2006)5 of the Committee of Ministers to member states on the Council of Europe Action Plan to promote the rights and full participation of people with disabilities in society: improving the quality of life of people with disabilities in Europe 2006–2015]; tekst dostępny na stronie: http://www.coe.int/t/dg3/health/recommendations_en.asp (dostęp: 1.04.2014 r.).

²⁶ Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z dnia 26 stycznia 2009 r., nr 1642 (2009) Dostęp do praw osób z niepełnosprawnościami oraz ich pełna i aktywna partycypacja w życiu społecznym [Resolution 1642 (2009) Access to rights for people with disabilities and their full and active participation in society]; tekst dostępny na stronie: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta09/ERES1642.htm> (dostęp: 1.04.2014 r.).

Konwencja o prawach osób z niepełnosprawnościami stała się więc zwieńczeniem długiej drogi, jaką społeczność międzynarodowa przeszła od modelu zastępczego podejmowania decyzji (*substitute decision making*) do modelu wspieranego (*supported decision making*)²⁷. Stosownie do treści art. 12 KPON oraz wytycznych Komitetu ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami²⁸ model wspieranego podejmowania decyzji ma zapewniać poszanowanie praw, woli i preferencji osób z niepełnosprawnościami, a jednocześnie ochronę przed nadużyciami, konfliktem interesów i nieuzasadnionym wpływem osób trzecich. Środki związane z korzystaniem ze zdolności do czynności prawnych powinny być właściwe, efektywne, proporcjonalne i dostosowane do okoliczności, w jakich znajduje się osoba niepełnosprawna. Ponadto środki te powinny być stosowane w możliwie krótkim czasie, a także poddawane regularnej rewizji przez kompetentny i bezstronny organ lub władzę sądową. Jednocześnie państwa strony zostały zobligowane do zagwarantowania osobom z niepełnosprawnościami równego prawa do posiadania i dziedziczenia własności, sprawowania kontroli nad własnymi finansami oraz dostępu do pożyczek bankowych i kredytów.

Powyższa analiza nie pozostawia wątpliwości, że gwarancje ujęte w art. 12 KPON odnoszą się do równego korzystania ze zdolności do czynności prawnych, nie zaś – jak przyjęto w polskiej wersji tłumaczenia – do zdolności prawnej. Potwierdzają to także oświadczenia interpretacyjne i zastrzeżenia złożone do tego artykułu przez inne państwa strony Konwencji. Przykładowo Kanada, w zakresie w jakim art. 12 KPON może być interpretowany jako wymagający zniesienia wszystkich rozwiązań dotyczących podejmowania decyzji w zastępstwie, zastrzegła sobie prawo stosowania w dalszym ciągu takich rozwiązań w odpowiednich okolicznościach oraz z zastosowaniem odpowiednich i skutecznych gwarancji ochrony. Ponadto w odniesieniu do art. 12 ust. 4 KPON

²⁷ Szeroko na temat obu tych modeli zob. M. Zima-Parjaszewska, *Równość osób z niepełnosprawnościami wobec prawa – sytuacja prawna osób ubezwłasnowolnionych* (w: *Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych*, red. A. Błaszczak, Warszawa 2012, s. 16 i n., http://www.brpo.gov.pl/sites/default/files/13575657740_0.pdf (dostęp: 1.04.2014 r.).

²⁸ Zob. m.in. wytyczne dla państw stron Konwencji przyjęte podczas drugiego posiedzenia Komitetu ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami w Genewie w dniach 19–23 października 2009 r., CRPD/C/2/3 – *Guidelines on treaty-specific document to be submitted by states parties under article 35, paragraph 1, of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRPD/CRPD-C-2-3.pdf> (dostęp: 1.04.2014 r.).

Kanada zastrzegła prawo, by nie wszystkie środki, o których mowa w tym przepisie, były objęte regularną kontrolą sprawowaną przez niezależny organ, w przypadku gdy podlegają już kontroli lub możliwe jest składanie odwołań w kwestii ich stosowania²⁹. Wyrażnego rozróżnienia dokonał także rząd Egiptu, zastrzegając, że osoby z niepełnosprawnościami mogą nabywać prawa i ponosić odpowiedzialność prawną, ale zgodnie z egipskim prawem nie mają zdolności do czynności prawnych³⁰. Nie wdając się w ocenę czy też analizę tych zastrzeżeń, należy raz jeszcze podkreślić, że celem Konwencji było przyznanie osobom z niepełnosprawnościami możliwości nabywania praw i obowiązków we własnym imieniu, zgodnie z własną wolą (zdolność do czynności prawnych). Te państwa, które z różnych względów nie podzieliły tych zamierzeń, w sposób wyraźny odniosły się do tego w zastrzeżeniach lub oświadczeniach interpretacyjnych złożonych do art. 12 KPON.

Warto wreszcie odnotować daleko idącą niekonsekwencję rządu polskiego w zakresie interpretacji art. 12 KPON. Z jednej bowiem strony po ratyfikowaniu Konwencji utrzymano błędne tłumaczenie art. 12 (zdolność prawną), z drugiej zaś wniesiono oświadczenie interpretacyjne, które w swej treści w całości odnosi się do zdolności do czynności prawnych. Podaje to w wątpliwość zarówno celowość, jak i dopuszczalność oświadczenia złożonego przez Polskę.

²⁹ „Canada recognises that persons with disabilities are presumed to have legal capacity on an equal basis with others in all aspects of their lives. Canada declares its understanding that Article 12 permits supported and substitute decision-making arrangements in appropriate circumstances and in accordance with the law. To the extent Article 12 may be interpreted as requiring the elimination of all substitute decision-making arrangements, Canada reserves the right to continue their use in appropriate circumstances and subject to appropriate and effective safeguards. With respect to Article 12 (4), Canada reserves the right not to subject all such measures to regular review by an independent authority, where such measures are already subject to review or appeal” (Dz. U. z 2012 r. poz. 1170).

³⁰ „The Arab Republic of Egypt declares that its interpretation of article 12 of the International Convention on the Protection and Promotion of the Rights of Persons with Disabilities, which deals with the recognition of persons with disabilities on an equal basis with others before the law, with regard to the concept of legal capacity dealt with in paragraph 2 of the said article, is that persons with disabilities enjoy the capacity to acquire rights and assume legal responsibility ('ahliyyat al-wujub) but not the capacity to perform ('ahliyyat al-'ada'), under Egyptian law” (Dz. U. z 2012 r. poz. 1170).

4. Dopuszczalność składania zastrzeżeń i oświadczeń interpretacyjnych w prawie międzynarodowym

Praktyka składania zastrzeżeń lub oświadczeń interpretacyjnych do postanowień umów międzynarodowych jest powszechna i jako taka dopuszczalna. Zastrzeżenie jako jednostronne oświadczenie państwa wpływa na zakres przedmiotowy obowiązywania umowy, a tym samym nie może cechować się zupełną dowolnością. Stosownie do postanowień Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów³¹ państwo może zgłosić zastrzeżenie, jeśli nie jest ono niezgodne z celem i przedmiotem traktatu. Konwencja o prawach osób z niepełnosprawnościami nie wprowadza generalnego zakazu wnoszenia zastrzeżeń przez państwa strony, powtarza jednak za Konwencją wiedeńską, że zastrzeżenia te nie mogą stać w sprzeczności z jej przedmiotem i celem³². W prawie międzynarodowym brakuje natomiast jednoznacznych kryteriów oceny dopuszczalności składania tzw. deklaracji lub oświadczeń interpretacyjnych. W doktrynie prawa przyjmuje się, że oświadczenia interpretacyjne, w przeciwieństwie do zastrzeżeń, nie modyfikują umowy międzynarodowej, ale mają na celu wykładnię lub też doprecyzowanie jej treści³³. W praktyce zdarza się jednak, że państwa, chcąc ominąć ograniczenia w zakresie składania zastrzeżeń, dokonują faktycznej zmiany zakresu przedmiotowego umowy w drodze aktu nazwanego formalnie oświadczeniem interpretacyjnym³⁴. Warto więc zwrócić uwagę, że zgodnie z Konwencją wiedeńską o prawie traktatów zastrzeżeniem jest każde jednostronne oświadczenie, jakkolwiek byłoby ono sformułowane lub nazwane, zmierzające do wykluczenia lub modyfikacji skutku prawnego pewnych postanowień traktatu w ich zastosowaniu do państwa, które je złożyło³⁵.

³¹ Zob. art. 19 lit. c Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439).

³² Zob. art. 46 ust. 1 KPN.

³³ Zob. m.in. J. Sozański, *Prawo traktatów. Zarys współczesny*, Poznań–Warszawa 2009, s. 114. Problematykę zastrzeżeń i oświadczeń interpretacyjnych do umów międzynarodowych poruszają także A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, oraz W. Burek, *Zastrzeżenia do traktatów z dziedziny ochrony praw człowieka*, Warszawa 2012.

³⁴ J. Sozański, *Prawo traktatów...*, s. 120.

³⁵ Zob. art. 2 ust. 1 lit. d Konwencji wiedeńskiej.

Wracając do omówionego powyżej oświadczenia interpretacyjnego złożonego przez Polskę, należy zauważyć, że oświadczenie to nie tyle precyzuje postanowienia Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami, co *de facto* wyłącza ich stosowanie odnośnie do równej zdolności do czynności prawnych osób z niepełnosprawnościami. Zgodnie bowiem z treścią oświadczenia instytucję ubezwłasnowolnienia regulowaną w drodze przepisów polskiego kodeksu cywilnego zrównuje się ze środkiem, o którym mowa w art. 12 ust. 4 KPON. Oznacza to istotną zmianę treści umowy w zakresie równości osób z niepełnosprawnościami wobec prawa. Polski model ubezwłasnowolnienia jest bowiem klasycznym przykładem zastępczego podejmowania decyzji, który w zasadniczy sposób odbiega od wymagań opisanych w art. 12 KPON. W konsekwencji, niezależnie od nazwy użytej na określenie oświadczenia złożonego przez Polskę, mając na uwadze skutek, jaki oświadczenie to wywołuje wobec zakresu przedmiotowego stosowania Konwencji, mamy do czynienia z zastrzeżeniem, do którego zastosowanie mają ograniczenia wymienione w art. 19 lit. c Konwencji wiedeńskiej oraz art. 46 KPON, tj. wymóg zgodności z celem i przedmiotem traktatu³⁶.

W doktrynie prawa międzynarodowego nie rozstrzygnięto w sposób jednoznaczny przesłanek zgodności wniesionych zastrzeżeń z przedmiotem i celem umowy międzynarodowej. Przyjmuje się jednak, że „każde zastrzeżenie powodujące utrudnienie stosowania postanowień konwencji jest sprzeczne z jej przedmiotem i celem. Sprzeczne z nim będzie zwłaszcza każde ograniczenie zakresu i skuteczności najważniejszych postanowień umowy”³⁷. Warto także podkreślić tzw. obiektywny charakter niedopuszczalności zastrzeżeń w prawie międzynarodowym. Oznacza to, że niedopuszczalne jest zastrzeżenie „obiektywnie sprzeczne” z art. 19 Konwencji wiedeńskiej, w tym z przedmiotem i celem traktatu, nie zaś to, które zostało za takie uznane przez inne państwa w drodze złożenia sprzeciwu³⁸.

³⁶ Traktatem w rozumieniu art. 1 lit. a Konwencji wiedeńskiej jest każde międzynarodowe porozumienie zawarte w formie pisemnej i regulowane przez prawo międzynarodowe, bez względu na jego szczególną nazwę.

³⁷ J. Sozański, *Prawo traktatów...*, s. 116.

³⁸ A. Szarek, *Nieważność zastrzeżeń do traktatów – kilka uwag w związku z zakończeniem prac Komisji Prawa Międzynarodowego nad zagadnieniem zastrzeżeń do traktatów*, *Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego* 2012, t. 10, s. 89 i n., <http://www.europeistyka.uj.edu.pl/documents/3458728/c4fee3a2-34f2-45c6-8f4e-d06000e3ec72> (dostęp: 1.04.2014 r.).

Na tym tle oświadczenie interpretacyjne (zastrzeżenie) złożone przez Polskę do art. 12 KPON należy uznać za niedopuszczalne. Nie ulega bowiem wątpliwości, że jest ono niezgodne z przedmiotem Konwencji oraz stoi w sprzeczności z jej celami, do których należy m.in. zapewnienie równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności przez wszystkie osoby z niepełnosprawnościami³⁹. Polska instytucja ubezwłasnowolnienia nie odpowiada standardom opisanym w art. 12 KPON i nie spełnia żadnego z opisanych w tym przepisie wymagań co do dopuszczalnych środków odnoszących się do korzystania ze zdolności do czynności prawnych przez osoby z niepełnosprawnościami. Nie można zatem zasadnie twierdzić, że Polska realizuje postanowienia Konwencji, stosując instytucję ubezwłasnowolnienia w jej obecnym kształcie.

5. Prawo do zawierania małżeństw przez osoby z niepełnosprawnościami

Wobec krytyki, z jaką spotkało się stanowisko rządu wyrażone w stosunku do zagadnienia równości osób z niepełnosprawnościami wobec prawa, zastrzeżenie wniesione do art. 23 KPON wydaje się znacznie mniej kontrowersyjne. Jak była już wyżej mowa, Konwencja postuluje uznanie prawa wszystkich osób z niepełnosprawnościami, które są w odpowiednim wieku, do zawarcia małżeństwa i do założenia rodziny, na podstawie swobodnie wyrażonej i pełnej zgody przyszłych małżonków⁴⁰. Prawo do zawarcia związku małżeńskiego jest natomiast ograniczone w Polsce wobec osób dotkniętych chorobą psychiczną lub niedorozwojem umysłowym⁴¹. Stosownie do postanowień kodeksu rodzinnego i opiekuńczego osoby te nie mogą zawrzeć związku małżeńskiego, chyba że zgodę w tym zakresie wyraził sąd, uznając, że stan zdrowia lub umysłu takiej osoby nie zagraża małżeństwu ani zdrowiu przyszłego potomstwa⁴².

³⁹ Art. 1 KPON.

⁴⁰ Art. 23 ust. 1 lit. a KPON.

⁴¹ Terminologia cytowana za ustawą z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 788 z późn. zm.).

⁴² Art. 12 § 1 k.r.o.

Problem ograniczenia praw osób z niepełnosprawnościami w zakresie zawierania małżeństwa i zakładania rodziny zyskał na znaczeniu na skutek nagłośnionej przez media sprawy małżeństwa z Warszawy⁴³. W marcu 2011 r. kierownik Urzędu Stanu Cywilnego powziął wątpliwości co do możliwości zawarcia związku małżeńskiego przez kobietę dotkniętą konsekwencjami dziecięcego porażenia mózgowego i skierował w tej sprawie wnioski do sądu. Postępowanie, objęte działaniami Programu Antydyskryminacyjnego „Artykuł 32” Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, do którego przystąpił także Rzecznik Praw Obywatelskich, zakończyło się sukcesem dla przyszłych małżonków, jednak dyskryminujący przepis kodeksu rodzinnego i opiekuńczego pozostaje w mocy.

Z tego powodu w dniu ratyfikacji Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami Polska złożyła zastrzeżenie, zgodnie z którym do czasu zmiany prawa krajowego przepis art. 23 ust. 1 lit. a KPON będzie stosowany w Polsce z wyjątkami, o których mowa w omówionych powyżej przepisach kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Jak łatwo zauważyć, już z samej treści tego zastrzeżenia wynika, że ma ono charakter przejściowy i – zgodnie z intencją rządu – zostanie wycofane po nowelizacji przepisów krajowych.

Warto podkreślić, że przekonanie o potrzebie nowelizacji archaicznych regulacji kodeksu rodzinnego i opiekuńczego dzielą zarówno organizacje pozarządowe reprezentujące osoby z niepełnosprawnościami, Rzecznik Praw Obywatelskich⁴⁴, jak i przedstawiciele rządu. W Ministerstwie Sprawiedliwości został już opracowany projekt założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁴⁵. Projekt ten zakłada odstąpienie od ubezwłasnowolnienia całkowitego jako przeszkody małżeńskiej, a także rezygnację z określonych w prawie rodzinnym przeszkód do

⁴³ Zob. m.in. W. Karpieszuk, *Niepełnosprawni narzeczeni wezmą ślub. Jest zgoda sądu*, http://wyborcza.pl/1,76842,11007470,Niepełnosprawni_narzeczeni_wezma_slub___Jest_zgoda.html (dostęp: 1.04.2014 r.).

⁴⁴ Zob. wystąpienie generalne Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 sierpnia 2011 r., znak: 673676-IV/11/MK, <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/szczegoly.php?pismo=1584251> (dostęp: 1.04.2014 r.).

⁴⁵ Projekt nr ZD79, <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r838,Zalozenia-do-projektu-ustawy-o-zmianie-ustaw-Kodeks-cywilny-Kodeks-postepowania-.html> (dostęp: 1.04.2014 r.).

zawarcia małżeństwa w postaci choroby psychicznej i niedorozwoju umysłowego, z równoczesnym wprowadzeniem regulacji, zgodnie z którą nie będzie mogła zawrzeć małżeństwa osoba z zaburzeniami psychicznymi, które są tego rodzaju, że nie pozwalają tej osobie kierować swoim postępowaniem oraz wyłączają świadomość znaczenia instytucji małżeństwa, jak też konsekwencji wynikających z tego związku⁴⁶.

Powszechny konsensus co do potrzeby zmiany obowiązujących obecnie regulacji kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, a także poziom zaawansowania prac legislacyjnych w tym zakresie pozwalają mieć nadzieję, że zastrzeżenie złożone przez Polskę do art. 23 ust. 1 lit. a KPON zostanie w niedalekiej przyszłości wycofane, co zostało zapowiedziane w samej treści tego zastrzeżenia.

6. Prawo do planowania rodziny oraz ochrona zdrowia seksualnego i prokreacyjnego

Ostatnim zagadnieniem, do którego odnoszą się zastrzeżenia złożone przez Polskę, jest prawo osób z niepełnosprawnościami do założenia rodziny oraz ochrona zdrowia seksualnego i prokreacyjnego. Polska zarówno przy podpisywaniu, jak i przy ratyfikacji Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami zastrzegła, że wyznaczone przez Konwencję standardy nie mogą być interpretowane jako przyznające jednostce prawo do aborcji, z wyjątkiem kiedy jest to wyraźnie określone w prawie krajowym.

Warto podkreślić, że Konwencja o prawach osób z niepełnosprawnościami nie odnosi się w sposób bezpośredni do problemu legalizacji zabiegów przerywania ciąży. W art. 23 ust. 1 lit. b stanowi jedynie o potrzebie podjęcia odpowiednich i efektywnych środków w celu uznania prawa osób z niepełnosprawnościami do podejmowania swobodnych i odpowiedzialnych decyzji o liczbie i czasie urodzenia dzieci oraz zapewnienia dostępu do dostosowanych do wieku edukacji i informacji dotyczących prokreacji i planowania rodziny, a także do środków niezbędnych do korzystania z tych praw na zasadzie równości z innymi osobami. W art. 25 lit. a KPON ustanawia natomiast równy dostęp osób z niepełnosprawnościami do opieki zdrowotnej, w tym w zakresie

⁴⁶ Pismo Ministra Sprawiedliwości do Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 8 marca 2013 r., znak: DPrC-072-1/12.

zdrowia seksualnego i prokreacyjnego. Te stosunkowo ogólne regulacje wzbudziły jednak zaniepokojenie zarówno państw, które stosują liberalną politykę w zakresie legalizacji zabiegów przerywania ciąży (Holandia), jak i państw, które w swoim ustawodawstwie całkowicie zdelegalizowały aborcję (Malta).

Zastrzeżenia zbliżone do stanowiska przedstawionego przez Polskę wniosła Litwa, która oświadczyła, że „pojęcie »zdrowie seksualne i prokreacyjne« użyte w art. 25 lit. (a) konwencji nie będzie interpretowane jako ustanawiające nowe prawa człowieka i tworzące odpowiednie międzynarodowe zobowiązania dla Republiki Litewskiej. Treść prawna tego pojęcia nie obejmuje wsparcia, zachęty czy promowania przerywania ciąży, sterylizacji i innych procedur medycznych podejmowanych w stosunku do osób z niepełnosprawnościami, które mogłyby stać się podstawą dyskryminacji ze względu na cechy genetyczne”. Podobnie Malta, która jako jedyne państwo Unii Europejskiej nie dopuszcza żadnych wyjątków od zakazu przerywania ciąży, zastrzegła, że użycie wyrażenia „zdrowie seksualne i prokreacyjne” zmierza wyłącznie do podkreślenia, że w zakresie, w jakim zapewniona jest opieka zdrowotna, jest ona zapewniona bez dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność⁴⁷. Oświadczenie złożone przez Holandię w chwili podpisywania Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami sprowadza się natomiast do lakonicznego komentarza, zgodnie z którym w odniesieniu do art. 23 ust. 1 lit. b Holandia kierować się będzie przede wszystkim najlepiej pojętym interesem dziecka⁴⁸.

Warto przypomnieć, że zgodnie z obowiązującymi w Polsce regulacjami dopuszczalność zabiegów przerywania ciąży została przewidziana jedynie w trzech przypadkach: gdy ciąża stanowi zagrożenie dla życia lub zdrowia kobiety ciężarnej, gdy badania prenatalne lub inne prze-

⁴⁷ Pełny tekst oświadczenia interpretacyjnego złożonego przez Maltę w chwili podpisywania Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami brzmi: „Malta rozumie, że pojęcie »zdrowie seksualne i prokreacyjne« użyte w art. 25 lit. a) konwencji nie oznacza uznania jakiegokolwiek nowego zobowiązania międzynarodowego, nie tworzy żadnego prawa do aborcji i nie może być interpretowane jako wspieranie, zgoda na lub zachęta do aborcji. Malta ponadto rozumie, że użycie tego wyrażenia zmierza wyłącznie do podkreślenia, że w zakresie, w jakim zapewniona jest opieka zdrowotna, jest ona zapewniana bez dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność. Ustawodawstwo krajowe Malty uznaje przerywanie ciąży poprzez aborcję za nielegalne”; tekst dostępny na stronie: <https://treaties.un.org/>.

⁴⁸ Zarówno Malta, jak i Holandia do chwili obecnej nie ratyfikowały Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami.

słanki medyczne wskazują na duże prawdopodobieństwo ciężkiego i nieodwracalnego upośledzenia płodu albo nieuleczalnej choroby zagrażającej jego życiu lub gdy zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że ciąża powstała w wyniku czynu zabronionego⁴⁹. Zastrzeżenia wniesione przez Polskę do postanowień Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami nie będą skutkowały żadnymi zmianami w tym zakresie. Są to bowiem zastrzeżenia o charakterze wyłącznie politycznym, których celem jest zapewnienie Polsce autonomii w zakresie regulacji dopuszczalności zabiegu przerywania ciąży w drodze aborcji i jako takie pozabawione są treści normatywnej.

7. Podsumowanie

Państwa strony – stosownie do treści art. 35 ust. 1 i 2 KPON – zgodziły się przedkładać Komitetowi ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami szczegółowe sprawozdania dotyczące środków podjętych w celu realizacji przyjętych zobowiązań oraz postępu dokonanego w tym zakresie⁵⁰. Zgodnie z wytycznymi Komitetu w sprawozdaniach tych państwa strony powinny m.in. wyjaśnić złożone zastrzeżenia i oświadczenia interpretacyjne, a także uzasadnić potrzebę ich utrzymywania w przyszłości⁵¹. Ponadto państwa, które wniosły zastrzeżenia m.in. do art. 12 KPON (a więc także Polska), powinny dodatkowo przedstawić interpretację i efekty tych oświadczeń. O ile więc wniesione zastrzeżenia nie zostaną do tego czasu wycofane, Polska w swoim najbliższym

⁴⁹ Art. 4a ust. 1 pkt 1–3 ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz. U. Nr 17, poz. 78 z późn. zm.).

⁵⁰ Zgodnie z art. 35 ust. 1 KPON państwa strony zobowiązane są przedkładać stosowne sprawozdania Komitetowi ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami za pośrednictwem Sekretarza Generalnego ONZ w terminie 2 lat od daty wejścia w życie Konwencji w stosunku do danego państwa. Tym samym swoje pierwsze sprawozdanie Polska powinna przekazać do dnia 25 października 2014 r. Kolejne sprawozdania państwa zobowiązane są składać przynajmniej co 4 lata oraz zawsze wtedy, gdy Komitet o to wystąpi (art. 35 ust. 2 KPON).

⁵¹ Wytyczne dla państw stron Konwencji przyjęte podczas drugiego posiedzenia Komitetu ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami w Genewie w dniach 19–23 października 2009 r., CRPD/C/2/3 – *Guidelines on treaty-specific document to be submitted by states parties under article 35, paragraph 1, of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRPD/CRPD-C-2-3.pdf> (dostęp: 1.04.2014 r.).