



RADA FUNDACJI

Halina Bortnowska-Dąbrowska
Henryka Bochniarz
Janusz Grzelak
Ireneusz C. Kamiński
Witolda Ewa Osiatyńska

Teresa Romer
Andrzej Rzepliński
Wojciech Sadurski
Mirosław Wyrzykowski

ZARZĄD FUNDACJI

Prezes: Danuta Przywara
Wiceprezes: Maciej Nowicki
Sekretarz: Piotr Kładoczny
Skarbnik: Lenur Kerymov
Członek Zarządu: Dominika Bychawska-Siniarska

Warszawa, 31 sierpnia 2018 r.

1464/2018/JJ

Szanowny Pan Senator
Robert Mańtów
Przewodniczący Komisji
Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
Senatu RP
ul. Wiejska 6
00-902 Warszawa

Dot. petycji nr P9-07/18

Szanowny Panie Przewodniczący,

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (dalej: HFPC) pragniemy przedstawić stanowisko w przedmiocie petycji nr P9 -07/18 w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany ustawy z 23 kwietnia 1964 r. –Kodeks cywilny oraz ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego w zakresie zniesienia instytucji ubezwłasnowolnienia.

HFPC jest organizacją pozarządową, której statutowa działalność dotyczy ochrony praw i wolności człowieka, w tym prawa osób z niepełnosprawnościami. Zagadnienia dotyczące ubezwłasnowolnienia znajdują się z zainteresowaniem Fundacji od dłuższego czasu. Przykładowo w 2012 r. HFPC wspólnie z Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania zorganizowała konferencja pt. „Ubezwłasnowolnienie jako bariera dla ratyfikacji Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami”, której efektem było m.in. powstanie publikacji pt. „Prawa osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną w świetle międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka” (red. D. Pudzianowska). Ponadto HFPC angażowała się w wiele postępowań sądowych o ubezwłasnowolnienie osób z niepełnosprawnościami, przykładowo były to sprawy rozpoznawane przez Sąd Najwyższy¹, Sąd Apelacyjny w Katowicach² i w Warszawie³, Sąd Okręgowy w Toruniu⁴, Warszawie⁵,

¹ Informacje o sprawie: <http://www.hfhr.pl/skarga-kasacyjna-hfpc-w-sprawie-ubezwlasnowolnienia-calkowitego/>.

² Informacje o sprawie: <http://www.hfhr.pl/sad-zmienil-postanowienie-o-ubezwlasnowolnieniu-calkowitym-przywoluja-c-miedzynarodowe-standardy-praw-czlowieka/>.

³ Informacje o sprawie: <http://www.prawaczlowieka.pl/dyskryminacja/program/aktualnosci/sa-w-warszawie-utrzymal-w-mocy-ubezwlasnowolnienie-calkowite>.

⁴ Informacje o sprawie: <http://www.hfhr.pl/sukces-w-sprawie-o-ubezwlasnowolnienie-prokurator-cofa-wniosek/>.

⁵ Informacje o sprawie: <http://www.prawaczlowieka.pl/dyskryminacja/program/aktualnosci/ubezwlasnowolnienie-pani-h-rozprawa>.

Bielsku-Białej⁶. W ocenie HFPC postulat reformy instytucji ubezwłasnowolnienia zasługuje na poparcie. W naszej ocenie obecny jej kształt stoi w sprzeczności z konstytucyjnymi i międzynarodowymi standardami ochrony praw osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną.

I. Stan prawny – standard Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami

Należy podkreślić, że instytucja ubezwłasnowolnienia stoi w sprzeczności z postanowieniami Konwencji ONZ o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami (KPON)⁷, której stroną jest Polska. **Na gruncie art. 12 KPON stosowanie ubezwłasnowolnienia, a w szczególności ubezwłasnowolnienia całkowitego, jest niedopuszczalne.** W art. 12 ust. 2 KPON państwa zobowiązały się zapewnić wszystkim osobom z niepełnosprawnościami zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych (ang. legal capacity) na zasadzie równości z innymi osobami, we wszystkich aspektach życia. Za błędne należy uznać oficjalne tłumaczenie na język polski zwrotu „legal capacity”, który został przetłumaczony jako „zdolność prawna”⁸. Nie można uznać, że ubezwłasnowolnienie całkowite jest środkiem, który spełnia wymogi określone w art. 12 ust. 3 i 4 KPON i jest środkiem wsparcia w korzystaniu ze zdolności do czynności prawnych przez osoby z niepełnosprawnościami intelektualnymi lub psychicznymi. Na podstawie art. 12 ust. 4 KPON środki wspomagające w korzystaniu ze zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych powinny respektować prawa, wolę i preferencje osoby, być wolne od konfliktów interesu i bezprawnych nacisków. Środki te muszą być proporcjonalne, dostosowane do indywidualnych potrzeb danej osoby, a ponadto mają być stosowane przez możliwie najkrótszy czas i mają podlegać regularnemu przeglądowi przez niezależne i bezstronne organy. Jednocześnie art. 12 ust. 5 KPON stwierdza, że państwa powinny podjąć wszelkie odpowiednie i efektywne środki, w celu zagwarantowania równego prawa osób z niepełnosprawnościami do posiadania i dziedziczenia własności, kontroli własnych spraw finansowych oraz do jednakowego dostępu do pożyczek bankowych, hipotecznych i innych form kredytów. Państwa zobowiązały się również do tego, by osoby z niepełnosprawnościami nie były samowolnie pozbawiane własności.

Zdaniem Komitetu do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami (Komitet KPON), utworzonego na mocy KPON, model traktowania osób z niepełnosprawnościami, odwołujący się do idei poszanowania praw człowieka, oznacza odejście od modelu zastępczego⁹ podejmowania decyzji (w który wpisuje się ubezwłasnowolnienie) na rzecz modelu

⁶ Informacje o sprawie: <http://www.prawaczlowieka.pl/dyskryminacja/program/aktualnosci/opinia-hfpc-w-sprawie-o-ubezwlasnowolnienie>.

⁷ Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U.z 2012 r. poz. 1169).

⁸ Tak A. Błaszczak, „Zastrzeżenia i oświadczenie interpretacyjne Polski do Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami”, [w:] Prawa osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną w świetle międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka, red. D. Pudzianowska, Warszawa 2014, s. 35 oraz D. Pudzianowska, Wprowadzenie, [w:] Prawa osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną...,s. 13 – 23.

⁹ Model zastępczego podejmowania decyzji charakteryzuje się m.in.: odebraniem lub ograniczeniem zdolności do czynności prawnych, choćby nawet w stosunku do jednej decyzji; ustanowieniem osoby, która jest władna dokonać czynności w zastępstwie danej osoby, a umocowanie do działania dla przedstawiciela jest udzielane przez osobę/podmiot trzeci, nawet wbrew woli osoby zainteresowanej; przedstawiciel dokonując czynności kieruje się tym, co sam uznaje za obiektywny i najlepszy interes podopiecznego, co nie musi korelować z wolą i preferencjami osoby z ograniczoną zdolnością do czynności prawnych. General Comment No. 1 (2014), Article 12: Equal recognition before the Law, CRPD/C/GC/1 przyjęty podczas 11. sesji Komitetu odbywającej się w dniach 31.03-11.04.2014 r., http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/031/20/PDF/G_1403120.pdf?OpenElement (dostęp: 1.5.2015 r.), pkt. 27.

wspieranego podejmowania decyzji¹⁰. Respektowanie woli i życzeń osoby, z uwzględnieniem standardów ochrony praw człowieka, jest podstawowym i najważniejszym założeniem modelu wspieranego podejmowania decyzji. Model ten powinien zapewniać ochronę praw osoby z niepełnosprawnością, ale również ochronę autonomii tej osoby. Wolność dokonywania wyborów, niezależność i autonomia tych osób implikują obowiązek prawnego respektowania podjętych decyzji przez te osoby. Komitet KPON podkreślił, że absolutnie niedopuszczalne jest pozbawienie lub ograniczenie podmiotowości prawnej (rozumianej jako zdolność prawna i zdolność do czynności prawnych) jakiegokolwiek osoby¹¹. Odebranie lub ograniczenie zdolności do czynności prawnych Komitet KPON postrzega jako niedopuszczalne naruszenie zasady równości wobec prawa ze względu na niepełnosprawność.

II. Dotychczasowe prace legislacyjne

W ostatnim czasie podejmowano kilka prób dokonania reformy instytucji ubezwłasnowolnienia. Szczególnie warte wspomnienia są prace legislacyjne, które były bezpośrednim następstwem działalności powołanego w 2012 r. zespołu ds. zdolności do czynności prawnych osób niepełnosprawnych psychicznie przy Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego. Efektem pracy zespołu było przygotowanie założeń nowelizacji Kodeksu cywilnego, Kodeksu postępowania cywilnego, Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego i innych ustaw w zakresie zdolności do czynności prawnych osób z niepełnosprawnością psychiczną¹². Opracowany dokument stał się podstawą przygotowania przez Ministerstwo Sprawiedliwości projektu 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 ustaw¹³, która miała doprowadzić do uchylecia obowiązującej regulacji ubezwłasnowolnienia¹⁴. Projekt założeń, w niezmiennym kształcie, został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 marca 2015 r. a Ministrowi Sprawiedliwości zostało powierzone opracowanie projektu już samej ustawy¹⁵. Jednakże w 2016 r. Helsińska Fundacja Praw Człowieka otrzymała pismo Ministerstwa Sprawiedliwości, z którego wynika, że prace nad projektem zostały czasowo wstrzymane¹⁶.

Zgodnie z projektowanymi zmianami ubezwłasnowolnienie miało być zastąpione systemem rozbudowanej opieki, przy czym objęcie opieką miało nie wiązać się z automatyczną ingerencją w zdolność do czynności prawnych. Regulacja miała przewidywać środki wsparcia, które w ogóle nie będą powodowały ograniczenia zdolności do czynności prawnych, jak również środki, które doprowadzą do jej ograniczenia, ale jedynie w pewnych sferach ustalanych indywidualnie dla każdej osoby. Również zakres kompetencji opiekuna miał być ustalany w sposób indywidualny dla każdej osoby.

¹⁰ General Comment ...pkt 3.

¹¹ Ibidem, pkt 5.

¹² Dostęp: bip.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/komisje-kodyfikacyjne/komisja-kodyfikacyjna-prawa-cywilnego/download,71,2.html (1.5.2015 r.).

¹³ Projekt nr ZD79 dostępny na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/1/208000/208041/208042/dokument152071.pdf>.

¹⁴ Projekt założeń dotyczy również kilku innych kwestii, niezwiązanych z instytucją ubezwłasnowolnienia.

¹⁵ Pismo Sekretarza Rady Ministrów nr RM-10-18-15 z dnia 19.3.2015 r. do Ministra Sprawiedliwości, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs/1/208000/208041/208042/dokument155410.pdf> (dostęp: 1.5.2015 r.).

¹⁶ Pismo Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 8 listopada 2016 r., nr DL-I-023-251/16, dostęp: <http://www.hfhrpol.waw.pl/dyskryminacja/images/odpowied%C5%BA%20MS%20ubezw%C5%82asnowolnienie.pdf>

III. Rekomendacje

Obecne regulacje, które doprowadzają do pozbawienia lub ograniczenia zdolności do czynności prawnych powinny zostać zastąpione rozwiązaniami, które zapewnią wsparcie w samodzielnym korzystaniu ze zdolności do czynności prawnych przez osoby z niepełnosprawnościami.

Niewątpliwie wskazane wyżej projektowane zmiany były krokiem w dobrym kierunku i zmierzały do wypełnienia, przynajmniej w części, międzynarodowych standardów w zakresie ochrony praw osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną. Przy czym należy zaznaczyć, że w pewnej części powielają one model zastępczego podejmowania decyzji.

W świetle powyższych uwag jasne jest, że aktualna regulacja dotycząca ubezwłasnowolnienia powinna zostać zastąpiona rozwiązaniami przewidującymi możliwość dokonania indywidualnie dopasowanej i proporcjonalnej reakcji na trudności w samodzielnym prowadzeniu swoich spraw, których mogą doświadczać osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną. Dzisiejszy model ubezwłasnowolnienia nie odpowiada potrzebom zróżnicowanej wewnętrznie grupy, jaką stanowią osoby z niepełnosprawnością. Przyszłe regulacje powinny być oparte na poszanowaniu godności, autonomii i swobody działania osób z niepełnosprawnościami;

Jednocześnie w załączeniu pragniemy przekazać przygotowane przez HFPC opracowanie pt. *„Ubezwłasnowolnienie w świetle konstytucyjnych i międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka”*, w którym omówione zostały najważniejsze standardy wynikające z Konstytucji RP, Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu) oraz KPON istotne w kontekście ubezwłasnowolnienia. Wierzymy, że przedstawione w opracowaniu, oraz w niniejszym piśmie, uwagi okażą się pomocne Wysokiej Komisji podczas rozpatrywania petycji.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,

(na oryginale właściwe podpisy)

Piotr Kładoczny
Sekretarz Zarządu

Danuta Przywra
Prezes Zarządu