



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 3/12/2018

XI.516.1.2018.ABB

Pan Krzysztof MICHAŁKIEWICZ
Sekretarz Stanu
Pełnomocnik Rządu do spraw
Osób Niepełnosprawnych

Ministerstwo Rodziny, Pracy
i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 WARSZAWA

Wielce Szanowny Panie Ministrze,

W dniu dzisiejszym - 3 grudnia - obchodzimy **Międzynarodowy Dzień Osób z Niepełnosprawnościami**, ustanowiony w celu zwrócenia uwagi na problemy tej grupy społecznej i podkreślenia konieczności działań na rzecz włączenia społecznego osób z niepełnosprawnościami, wyrównywania szans i przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność. Jako Rzecznik Praw Obywatelskich, pełniący również funkcję organu monitorującego realizację postanowień Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami, chciałbym w tym właśnie dniu w sposób szczególnie podkreślić, jak wiele mamy jeszcze do zrobienia w tym obszarze. Rok 2018 jest przy tym wyjątkowy, bowiem niespełna trzy miesiące temu Komitet do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami rozpatrzył pierwsze sprawozdanie okresowe rządu z realizacji postanowień Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami (dalej także jako: Konwencja). Celebując Międzynarodowy Dzień Osób z Niepełnosprawnościami nie sposób nie wspomnieć o długiej liście zadań sformułowanej przez ten Komitet w rekomendacjach wydanych pod adresem Polski¹.

Rekomendacje Komitetu do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami odnoszą się zarówno do kwestii ogólnych i systemowych, jak i do szczegółowych problemów związanych z każdym obszarem życia społecznego. W niniejszym wystąpieniu chciałbym

¹ Concluding observations on the initial report of Poland, 21 September 2018, CRPD/C/POL/CO/1; dalej jako: rekomendacje.

skupić się na pierwszej grupie zaleceń pozostających w zakresie kompetencji przyznaných Panu Ministrowi. Jednocześnie uprzejmie informuję, że w najbliższym czasie zwrócę się również do poszczególnych resortów z prośbą o zintensyfikowanie działań na rzecz wdrożenia szczegółowych zaleceń Komitetu.

Strategia na rzecz wdrożenia Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami

Do najważniejszych zastrzeżeń Komitetu należy **brak kompleksowej strategii i planu działania na rzecz wdrożenia w Polsce Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami**, a także brak uwzględniania jej postanowień w polityce krajowej, regionalnej, lokalnej i sektorowej, która nadal odzwierciedla charytatywne podejście do osób z niepełnosprawnościami i nie traktuje ich podmiotowo². Mając to na uwadze Komitet zalecił opracowanie takiej strategii, uwzględniającej zmianę paradygmatu w podejściu do osób z niepełnosprawnościami, podkreślając jednocześnie potrzebę zapewnienia szerokiego udziału organizacji reprezentujących te osoby w jej przygotowaniu³.

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich z zainteresowaniem obserwuję prace nad projektem *Strategii na rzecz Osób Niepełnosprawnych* (dalej: Strategia). Dokument ten ma szansę istotnie przyczynić się do szerszego implementowania w Polsce standardów wynikających z Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami. I choć inicjatywa przygotowania tej Strategii zasługuje na pełne poparcie to pewne zaniepokojenie musi budzić tryb pracy nad tym projektem. Z sygnałów trafiających do mojego Biura wynika, że zarówno wstępne założenia Strategii, jak i konkretne jej postanowienia, w tym cele, zadania i mierniki ich realizacji nie zostały poddane odpowiednim konsultacjom społecznym. Problem ten podnosili także przedstawiciele organizacji pozarządowych obecni podczas wrześniowego posiedzenia Komitetu do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych, który rozpatrywał sprawozdanie Polski.

W tym miejscu należy podkreślić, że stosownie do treści art. 4 ust. 3 Konwencji, przy tworzeniu i wdrażaniu ustawodawstwa i polityki celem wprowadzenia w życie postanowień konwencji, a także w toku podejmowania decyzji w zakresie spraw dotyczących osób z niepełnosprawnościami państwa-strony zobowiązane są ściśle konsultować się z osobami z niepełnosprawnościami za pośrednictwem reprezentujących je organizacji. Mając powyższe na uwadze, działając w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r., poz. 2179; dalej jako: ustawa o RPO), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o wskazanie, jakie działania podjęto w celu włączenia osób z niepełnosprawnościami i reprezentujących je

² Rekomendacje, pkt 5a.

³ Rekomendacje, pkt 6a.

organizacji w proces opracowywania Strategii, ile podmiotów wzięło udział w konsultacjach i jak konsultacje te przebiegały, jakie działania podjęto w celu zapewnienia dostępności procesu konsultacji w tym dla osób głuchych, niewidomych i osób z niepełnosprawnością intelektualną. Ewentualnie proszę o wskazanie, czy planowane jest poddanie Strategii dalszym konsultacjom, a jeśli tak to jak konsultacje te będą przebiegały i w jaki sposób zostanie zapewniona ich dostępność dla osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności.

Orzecznictwo o niepełnosprawności i stosowana terminologia

Drugą istotną kwestią poruszoną w rekomendacjach Komitetu jest polski system orzekania o niepełnosprawności. Komitet zwrócił uwagę, na wielość mechanizmów oceny niepełnosprawności, w tym odrębne mechanizmy dla dzieci w wieku do 16 lat, a także wielość definicji niepełnosprawności, które nie są spójne z celem Konwencji i wszystkie opierają się na modelu medycznym. Komitet skrytykował także posługiwanie się stygmatyzującą terminologią i niejasnymi pojęciami, takimi jak "upośledzenie umysłowe", "niezdolność do pracy", "niezdolność do pełnienia ról społecznych" lub "niesamodzielność"⁴. W efekcie Komitet zalecił **wypracowanie takiego systemu orzekania o niepełnosprawności, który w pełni uwzględni model niepełnosprawności oparty na prawach człowieka**, a także zapewni wyeliminowanie wielu metod oceny, przystępność dla użytkowników oraz zaangażowanie osób z niepełnosprawnościami na etapie jego projektowania oraz w praktyce jego stosowania⁵.

Mam świadomość, że prace nad reformą systemu orzekania o niepełnosprawności w Polsce mają charakter zaawansowany. W ostatnich miesiącach prowadziłem intensywny dialog z Przewodniczącą Międzyresortowego Zespołu do spraw Opracowania Systemu Orzekania o Niepełnosprawności oraz Niezdolności do Pracy przedstawiając jej swoje zastrzeżenia i wątpliwości odnośnie do projektowanych zmian (kopie wystąpień w załączeniu). Nie ulega bowiem wątpliwości, że gruntowna reforma tego systemu jest niezbędna, jednak w mojej ocenie obecne propozycje nie w pełni oddają cele i zasady opisane w Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami. Tymczasem jest to być może najlepszy moment, żeby dokonać rewizji obowiązujących przepisów także, a może przede wszystkim, w świetle standardów opisanych w tej Konwencji.

W związku z powyższym, w oparciu o przepis art. 13 ust. 1 pkt 2 oraz 16 ust. 1 ustawy o RPO, zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o udzielenie informacji, czy w pracach Międzyresortowego Zespołu zostaną uwzględnione rekomendacje Komitetu i czy dotychczasowe rezultaty tych prac zostaną poddane ponownej analizie pod kątem

⁴ Rekomendacje, pkt 5b.

⁵ Rekomendacje, pkt 6b.

zgodności z celami Konwencji. Jednocześnie, mając na uwadze zalecenie odnoszące się do wyeliminowania negatywnej i stygmatyzującej terminologii używanej dla określenia osób z niepełnosprawnościami w aktach powszechnie obowiązującego prawa, będę zobowiązany za rozważenie, czy w ramach prac Międzyresortowego Zespołu możliwe byłoby dokonanie wstępnego przeglądu tych przepisów i zaproponowanie odpowiednich zmian bądź ujednolicenia stosowanej terminologii. Ewentualnie uwzględnienie tej kwestii wśród celów lub zadań przewidzianych w projektowanej Strategii.

Krajowy mechanizm monitorujący realizację postanowień Konwencji

Komitet zauważył również niską efektywność krajowego mechanizmu monitorowania realizacji postanowień Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami. Zwrócił uwagę, że urząd Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych – wskazany w sprawozdaniu jako mechanizm koordynujący politykę rządu wobec osób z niepełnosprawnościami, koncentruje się na kwestiach ochrony socjalnej i rekomendował wyznaczenie międzysektorowego organu do koordynowania tej polityki we wszystkich sektorach na wszystkich poziomach i we wszystkich dziedzinach życia⁶. Komitet podkreślił także potrzebę wzmocnienia zdolności Rzecznika Praw Obywatelskich jako niezależnego organu do spraw promowania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień Konwencji, m.in. poprzez przydzielanie mu wystarczających zasobów i środków finansowych, aby mógł skutecznie i niezależnie sprawować swój mandat⁷.

W oparciu o przepis art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o RPO zwracam się zatem z pytaniem, czy w projektowanej Strategii lub w ramach innych inicjatyw podejmowanych przez administrację rządową planowane jest powołanie nowego mechanizmu koordynacyjnego lub też przyznanie Pełnomocnikowi Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych nowych kompetencji w tym obszarze.

Wreszcie, Komitet kluczową rolę przyznał konsultacjom oraz włączaniu organizacji reprezentujących osoby z niepełnosprawnościami w proces monitorowania wdrażania postanowień Konwencji⁸. Komitet podkreśla potrzebę zapewnienia aktywnego i pełnowymiarowego zaangażowania oraz szerokich konsultacji z różnymi organizacjami osób niepełnosprawnych, w tym między innymi z kobietami, dziećmi, uchodźcami i osobami ubiegającymi się o azyl, osobami nieheteroseksualnymi, osobami z niepełnosprawnością psychiczną oraz intelektualną, osobami żyjącymi na obszarach wiejskich i osobami wymagającymi wysokiego poziomu wsparcia, w projektowaniu

⁶ Rekomendacje, pkt 52a.

⁷ Rekomendacje, pkt 52b.

⁸ Rekomendacje, pkt 52c.

nowych przepisów i strategii w celu zapewnienia, że prawodawstwo jest zgodne z Konwencją⁹.

Wysokie wymagania pod adresem państw-stron Konwencji sformułowano także w komentarzu ogólnym nr 7 w sprawie uczestnictwa osób z niepełnosprawnościami, w tym dzieci z niepełnosprawnościami, za pośrednictwem ich reprezentatywnych organizacji, we wdrażaniu i monitorowaniu Konwencji¹⁰ (komentarz do art. 4 ust. 3 i art. 33 ust. 3 Konwencji). W komentarzu tym Komitet formułuje daleko idące rekomendacje odnoszące się do prawnych konsekwencji zaniechania lub niewłaściwego przeprowadzenia procedury konsultacji. Według Komitetu skuteczne środki zaradcze w takich przypadkach mogą obejmować: (a) zawieszenie procedury; (b) powrót do wcześniejszego etapu procedury w celu zapewnienia konsultacji i zaangażowania organizacji osób niepełnosprawnych; (c) opóźnianie wykonania decyzji do czasu przeprowadzenia odpowiednich konsultacji lub d) uchylenie, w całości lub w części, decyzji stanowiącej naruszenie art. 4 ust. 3 i art. 33 ust.3 Konwencji¹¹.

W związku z powyższym, w oparciu o przepis art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o RPO zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o udzielenie informacji, czy w projektowanej Strategii lub w ramach innych inicjatyw podejmowanych przez administrację rządową planowane są działania zmierzające do zapewnienia efektywnego systemu konsultacji i włączania osób z niepełnosprawnościami w proces monitorowania postanowień Konwencji, także w zakresie zadań, trybu pracy oraz składu osobowego takich instytucji jak Krajowa Rada Konsultacyjna oraz Polska Rada Języka Migowego. Będę również zobowiązany za wyjaśnienie, czy zasady włączania osób z niepełnosprawnościami w procesy decyzyjne opisane w komentarzu ogólnym nr 7 znalazły odzwierciedlenie podczas prac nad Strategią, a jeśli nie, czy możliwe jest zastosowanie któregoś z opisanych powyżej środków zaradczych.

Zastrzeżenia i Protokół fakultatywny do Konwencji

Po rozpatrzeniu sprawozdania Polski Komitet **wezwał rząd do rozważenia wycofania oświadczenia interpretacyjnego i zastrzeżeń do Konwencji, a także do ratyfikowania Protokołu fakultatywnego**¹². W tym miejscu chciałbym przypomnieć, że w styczniu 2016 r. wraz ze 170 organizacjami pozarządowymi wystąpiłem do ówczesnej Prezes Rady Ministrów z apelem o pilne podpisanie i ratyfikację Protokołu fakultatywnego

⁹ Rekomendacje, pkt 6d.

¹⁰ General comment No. 7 (2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, 21 September 2018, CRPD/C/GC/7.

¹¹ General comment No. 7, para. 66.

¹² Rekomendacje, pkt 6g.

do Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami¹³. Podkreślałem wówczas, że postanowienia Konwencji kierowane są w pierwszej kolejności do państwa-strony i - szczególnie w Polsce, rzadko stają się podstawą rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach obywateli. W konsekwencji skuteczność postanowień tej umowy międzynarodowej, a tym samym gwarancje ochrony praw osób z niepełnosprawnościami ulegają znacznemu osłabieniu. Dla osoby z niepełnosprawnością może to oznaczać brak efektywnych mechanizmów ochrony pozwalających na dochodzenie praw przyznanych w drodze Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

W odpowiedzi Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej¹⁴ poinformowała mnie, że ratyfikowanie Protokołu nie jest planowane, jednak zaznaczyła, że istotnym elementem oceny możliwości związania się tym Protokołem w przyszłości będzie dokonana przez Komitet ocena wykonywania przez Polskę postanowień Konwencji w oparciu o sprawozdanie złożone w 2014 r. Mając na uwadze tę deklarację, w oparciu o przepis art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o RPO, będę zobowiązany za informację, czy w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dokonana zostanie ponowna analiza potrzeby związania się Protokołem fakultatywnym oraz, czy kwestia ta została uwzględniona w projektowanej Strategii.

Wdrożenie rekomendacji Komitetu

W podsumowaniu uwag końcowych Komitet wzywa rząd do wdrożenia rekomendacji oraz zaleca, aby dokument ten został przekazany do analizy i podjęcia odpowiednich działań członkom rządu i Parlamentu, urzędnikom w odpowiednich ministerstwach, władzach lokalnych i właściwym grupom zawodowym, a także mediom, wykorzystującym nowoczesne strategie komunikacji społecznej. Ponadto Komitet oczekuje, że Polska szeroko rozpowszechni te rekomendacje wśród organizacji pozarządowych i organizacji osób z niepełnosprawnościami, a także wśród samych osób z niepełnosprawnościami i członków ich rodzin, w językach narodowych i mniejszościowych, w tym w języku migowym oraz w dostępnych formatach, a także w tekście łatwym do czytania oraz udostępni je na rządowej stronie internetowej poświęconej prawom człowieka¹⁵.

Jako organ monitorujący realizację postanowień Konwencji, w oparciu o przepis art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o RPO, będę zobowiązany za udzielenie informacji, jakie działania zostały podjęte w powyższym zakresie oraz jakie działania są jeszcze planowane. W szczególności proszę o wskazanie zamierzonych metod oraz terminu upowszechniania

¹³ Wystąpienie z dnia 21 stycznia 2016 r. znak: XI.516.1.2015.AB.

¹⁴ Pismo z dnia 23 marca 2016 r., znak: DAE.6401.9.2.2016.JM.

¹⁵ Rekomendacje, pkt 55,57.

tych rekomendacji, gwarantujących ich dostępność dla osób z różnymi niepełnosprawnościami.

Jednocześnie, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy o RPO, zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o objęcie specjalnym nadzorem – w ramach posiadanych kompetencji, procesu realizacji wszystkich szczegółowych rekomendacji wydanych przez Komitet pod adresem Polski, ze szczególnym uwzględnieniem rekomendacji do art. 6 (Kobiety z niepełnosprawnościami) oraz art. 19 (Niezależne życie i włączenie w społeczeństwo), które Komitet określił jako pilne¹⁶. Pozwolę sobie jednocześnie na bieżąco informować Pana Ministra o mojej korespondencji z organami administracji rządowej w sprawie realizacji poszczególnych zaleceń Komitetu.

Z wyrazami szacunku,

Adam Bodnar

Załącznik 3.

¹⁶ Rekomendacje, pkt 54.