



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 30-06-2020 r.

Adam Bodnar

XI.022.1.2020.ABB

Pan Paweł WDÓWIK
Pełnomocnik Rządu
do Spraw Osób Niepełnosprawnych
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 WARSZAWA
info@mrpips.gov.pl
ePUAP

Szanowny Panie Ministrze!

Z dużą uwagą zapoznałem się z projektem **Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2020 – 2030** (dalej jako: Strategia) przedstawionym mi do zaopiniowania w dniu 3 czerwca 2020 r. Jak Panu Ministrowi wiadomo, Rzecznik Praw Obywatelskich pełni w Polsce funkcję niezależnego mechanizmu monitorowania wdrażania Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r.¹, o którym to mechanizmie mowa w art. 33 ust. 2 tej Konwencji. Także z tego powodu chciałbym przekazać Panu Ministrowi wyrazy uznania w związku z podjęciem prac nad projektem Strategii. Przyjęcie takiego dokumentu programowego było bowiem jedną z najważniejszych rekomendacji wydanych pod adresem Polski przez Komitet ONZ do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami (dalej także jako: Komitet), monitorujący stan wdrażania Konwencji w państwach, które ją ratyfikowały². W mojej ocenie tylko kompleksowe i długofalowe działania realizowane według określonego harmonogramu i z wykorzystaniem odpowiednich środków finansowych mogą **zapewnić zmianę charytatywnego modelu niepełnosprawności na model oparty na prawach człowieka**.

Z perspektywy niezależnego organu ds. równego traktowania, którą to funkcję Rzecznik Praw Obywatelskich wykonuje obok Pełnomocnika Rządu ds. Równego

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 1169; dalej także jako: Konwencja lub KPON.

² Uwagi końcowe dotyczące wstępnego sprawozdania Polski przyjęte przez Komitet do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami podczas jego XX sesji (27 sierpnia – 21 września 2018 r.), znak CRPD/C/POL/CO/1, pkt 6 lit. a.

Traktowania³, za szczególnie istotne uważam też działania mające na celu **zapewnienie pełnej ochrony prawnej przed dyskryminacją ze względu na niepełnosprawność** w różnych obszarach życia, w relacjach wertykalnych i horyzontalnych. Obecne rozwiązania legislacyjne są dalece niewystarczające, co potwierdzają prowadzone analizy prawne, a przede wszystkim sytuacje życia codziennego osób z niepełnosprawnościami, o których dowiaduję się z kierowanej do mnie korespondencji, czy podczas różnych spotkań.

I. Uwagi generalne

Już pierwsza analiza opiniowanego projektu Strategii pozwala stwierdzić, że dokument ten odwołuje się do głównych zasad Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami i ma szansę w znaczny sposób przybliżyć Polskę do wdrożenia w życie jej postanowień. W tym jednak celu niezbędne są istotne zmiany, które będą gwarantowały, że przyjęte w Strategii priorytety będą faktycznie realizowane i uwzględnia pełną perspektywę osób z niepełnosprawnościami oraz rekomendacje Komitetu ONZ do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami.

I.1. Udział osób z niepełnosprawnościami w projektowaniu i konsultowaniu Strategii

W przywoływanych już rekomendacjach pod adresem Polski Komitet podkreślił, że **strategia i plan wdrożenia zobowiązań wynikających z Konwencji powinny powstać przy szerokim udziale organizacji osób z niepełnosprawnościami**. Jest to konsekwencją generalnych założeń Konwencji, która w przepisie art. 4 ust. 3 stanowi, że w toku podejmowania decyzji w zakresie spraw dotyczących osób z niepełnosprawnościami państwa-strony będą ściśle konsultować się z tymi osobami, a także angażować je w procesy decyzyjne za pośrednictwem reprezentujących je organizacji. Podobnie przepis art. 33 ust. 3 Konwencji zakłada, że społeczeństwo obywatelskie, w szczególności osoby z niepełnosprawnościami i reprezentujące je organizacje, będą włączone w proces monitorowania realizacji Konwencji i będą w pełni w nim uczestniczyć.

Te podstawowe założenia zostały skonkretyzowane przez Komitet w Komentarzu ogólnym Nr 7⁴, który podkreśla, że państwa-strony powinny uznać konsultacje z osobami z niepełnosprawnościami i ich zaangażowanie za **obowiązkowy krok przed zatwierdzeniem**

³ Zob. art. 18 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. z 2016 r. poz. 1219, z późn. zm.).

⁴ Komentarz ogólny nr 7 (2018) w sprawie udziału osób z niepełnosprawnościami, w tym dzieci z niepełnosprawnościami, za pośrednictwem ich organizacji przedstawicielskich, we wdrażaniu i monitorowaniu konwencji przyjęty przez Komitet do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami podczas jego XX sesji (27 sierpnia – 21 września 2018 r.), znak CRPD/C/GC/7.

przepisów ustawowych, wykonawczych i polityk. Dlatego konsultacje powinny **rozpocząć się na wczesnych etapach i stanowić wkład w końcowy produkt we wszystkich procesach decyzyjnych**. Konsultacje powinny obejmować organizacje reprezentujące szeroką różnorodność osób z niepełnosprawnościami na poziomie lokalnym, krajowym, regionalnym i międzynarodowym⁵. Państwa-strony powinny również zapewnić **dostępność procesów konsultacji** – na przykład poprzez zapewnienie tłumaczy języka migowego, alfabetu Braille'a i tekstu łatwego do czytania – oraz muszą zapewnić wsparcie, fundusze i zakwaterowanie, jeśli jest to konieczne, aby zapewnić udział przedstawicieli wszystkich osób z niepełnosprawnościami w procesach konsultacji⁶. Państwa-strony zobowiązane są także do **przeznaczenia środków finansowych na pokrycie wydatków związanych z procesami konsultacji** dla przedstawicieli organizacji osób z niepełnosprawnościami, w tym transportu i innych poniesionych wydatków⁷. Wreszcie, w ocenie Komitetu, konsultacje z organizacjami osób z niepełnosprawnościami powinny opierać się na przejrzystości, wzajemnym szacunku, znaczącym dialogu i szczerym celu osiągnięcia porozumienia zbiorowego. Takie procesy powinny umożliwiać **racjonalne i realistyczne terminy**, biorąc pod uwagę charakter organizacji osób niepełnosprawnych, które często zależą od pracy „wolontariuszy”⁸.

Tymczasem w opiniowanym projekcie Strategii **brak jest informacji o jakimkolwiek zaangażowaniu środowiska osób z niepełnosprawnościami w proces przygotowywania projektu Strategii**. Co więcej, proponowana procedura konsultacji w żadnym aspekcie nie mieści się w opisanych powyżej standardach. Dokument Strategii nie został przygotowany w formatach dostępnych dla wszystkich osób z niepełnosprawnościami, a proces konsultacji nie uwzględnia ich szczególnych potrzeb. Termin wnoszenia uwag wyznaczono na dwa tygodnie od momentu publikacji projektu, co – mając na uwadze jego znaczenie i objętość – w żadnym wypadku nie można uznać za termin racjonalny i realistyczny. Ma to szczególne znaczenie także dlatego, że sposób prac nad Strategią może i powinien wyznaczać ogólne standardy w zakresie włączania osób z niepełnosprawnościami w procesy decyzyjne. Nowa Strategia na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami ma szansę stać się jednym z najważniejszych dokumentów w obszarze ochrony praw osób z niepełnosprawnościami w Polsce, a tym samym trudno wyobrazić sobie, żeby powstała bez znaczącego udziału organizacji reprezentujących osoby z niepełnosprawnościami.

⁵ Komentarz ogólny nr 7 (...), pkt 15.

⁶ Komentarz ogólny nr 7 (...), pkt 45.

⁷ Komentarz ogólny nr 7 (...), pkt 46.

⁸ Komentarz ogólny nr 7 (...), pkt 47.

I.2. Perspektywa kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnościami

Już na wstępie projektu Strategii, jej autorzy odwołują się do sytuacji kobiet z niepełnosprawnościami⁹ słusznie podnosząc, że grupa ta napotyka na **specyficzne, dodatkowe bariery** w pełnym włączeniu w życie publiczne, społeczne oraz zawodowe. Ta szczególna sytuacja kobiet z niepełnosprawnościami znalazła odzwierciedlenie w przepisach Konwencji, która w art. 6 ust. 1 zobowiązuje państwa-strony do uznania, że kobiety i dziewczęta z niepełnosprawnościami są narażone na wieloraką dyskryminację i, w związku z tym, do podjęcia środków w celu zapewnienia pełnego i równego korzystania przez nie ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności. Komitet do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami podkreśla, że przepis ten powinien przypominać państwom-stronom o **potrzebie uwzględnienia praw kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnościami we wszystkich działaniach mających na celu wdrożenie Konwencji**¹⁰.

Dodatkowo sytuacja kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnościami była przedmiotem oceny Komitetu po rozpatrzeniu pierwszego sprawozdania Polski z realizacji postanowień Konwencji. W rekomendacjach pod adresem Polski **Komitet wyraził zaniepokojenie, że kobiety z niepełnosprawnościami pozostają niewidoczne dla polityki dotyczącej płci i niepełnosprawności**, przy tworzeniu polityki, gromadzeniu danych i w badaniach, oraz, ogólnie dla ustawodawstwa i polityki¹¹. Mając na uwadze, że kobiety z niepełnosprawnościami są w szczególny sposób zagrożone przemocą ze względu na płeć, w tym przemocą na tle seksualnym, przemocą domową i instytucjonalną, Komitet wezwał rząd Polski do przyjęcia kompleksowej strategii zapobiegania i wykorzenienia wszelkich form przemocy wobec kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnościami we wszystkich okolicznościach, w tym w domu i instytucjach. Komitet sformułował także istotne rekomendacje w obszarze zdrowia seksualnego i prokreacyjnego kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnościami, a także w obszarze niedyskryminacji i gromadzenia danych¹². Komitet podkreślił przy tym, że **zalecenia dotyczące ochrony praw kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnościami są jednym z dwóch obszarów, w których należy podjąć pilne działania**¹³.

Pomimo zaznaczenia szczególnej sytuacji kobiet z niepełnosprawnościami we wprowadzeniu do projektu Strategii, **ich potrzeby oraz związane z nimi rekomendacje Komitetu nie zostały uwzględnione w żadnym z działań priorytetowych planowanych przez rząd na najbliższe 10 lat**. Rodzi to poważną obawę, że kobiety i dziewczęta

⁹ Str. 10 i nast. projektu Strategii.

¹⁰ Komentarz ogólny nr 3 (2016) w sprawie kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnościami przyjęty przez Komitet do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami w dniu 25 października 2016 r. znak CRPD/C/GC/3, pkt 12.

¹¹ Uwagi końcowe (...), pkt 9 lit. d.

¹² Uwagi końcowe (...), pkt 10.

¹³ Uwagi końcowe (...), pkt 57.

z niepełnosprawnościami w dalszym ciągu pozostaną niewidoczne dla polityki państwa w obszarze niepełnosprawności. Jak się zatem wydaje, cały dokument Strategii wymaga ponownej analizy pod kątem szczególnych potrzeb tej grupy osób, tak aby prawa kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnościami zostały uwzględnione w każdym z obszarów priorytetowych.

I.3. Dyskryminacja krzyżowa – prawa niepełnosprawnych seniorów, dzieci i przedstawicieli innych grup narażonych na dyskryminację

Najliczniejszą grupą osób z niepełnosprawnościami wskazywaną w statystykach są osoby starsze, które mierzą się z różnego rodzaju niepełnosprawnościami oraz z innymi trudnościami wynikającymi z kondycji zdrowotnej związanej z wiekiem. **Seniorzy z niepełnosprawnościami są postrzegani nie tylko przez pryzmat stereotypów odnoszących się do niepełnosprawności, ale także przez pryzmat stereotypów typowych dla starszego wieku, związanych z ageizmem.** Mieszczą się wśród nich uprzedzenia związane z przekonaniem, że osoba starsza stanowi obciążenie dla społeczeństwa, jest słabsza intelektualnie i zależna od innych, ale także specyficzna stygmatyzacja osób żyjących z chorobami neurodegeneracyjnymi, takimi jak demencja i choroba Alzheimera¹⁴.

Konwencja o prawach osób z niepełnosprawnościami odwołuje się do przesłanki wieku w kilku obszarach. Są to: podnoszenie świadomości (art. 8 KPON), dostęp do wymiaru sprawiedliwości (art. 13 KPON), wolność od wykorzystywania, przemocy i nadużyć (art. 16 KPON), opieka zdrowotna (art. 25 KPON) i ochrona socjalna (art. 28 KPON). Jednak zgodnie z rekomendacjami Specjalnej Sprawozdawczynie do spraw praw osób z niepełnosprawnościami powiązanie przesłanek starszego wieku i niepełnosprawności wymaga pogłębionej analizy¹⁵. W swoim raporcie Specjalna Sprawozdawczynie wskazuje, że starsze osoby z niepełnosprawnościami są podwójnie narażone na gorsze traktowanie, izolację społeczną, biedę i przemoc, a także narażone na odsunięcie od wsparcia, w przypadku jego ograniczonych zasobów. Fragmentaryzacja polityk odnoszących się do osób starszych i osób z niepełnosprawnościami przyczynia się do pomijania ich szczególnych potrzeb¹⁶. Znajduje to potwierdzenie w projekcie opiniowanej Strategii, która tej grupie osób z niepełnosprawnościami nie poświęca żadnej szczególnej uwagi i w żaden sposób nie odnosi się do działań zaplanowanych już w ramach uchwały „Polityka społeczna

¹⁴ Zob. Raport Specjalnej Sprawozdawczynie do spraw praw osób z niepełnosprawnościami, znak: A/74/186, s. 5 pkt.6, https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/74/186.

¹⁵ Raport Specjalnej Sprawozdawczynie (...), s. 7, pkt. 12.

¹⁶ Raport Specjalnej Sprawozdawczynie (...), s. 5, pkt. 8.

wobec osób starszych 2030. BEZPIECZEŃSTWO-UCZESTNICTWO-SOLIDARNOŚĆ¹⁷, wykazując dużą niespójność z tym dokumentem.

Dla strategicznego planowania polityki wobec osób z niepełnosprawnościami niezbędne jest przyjęcie perspektywy większości, ale także grup szczególnie narażonych na dyskryminację. Oprócz omówionych powyżej specyficznych potrzeb kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnościami, a także powiązania przesłanki wieku i niepełnosprawności **Strategia powinna uwzględniać problem dyskryminacji krzyżowej pod kątem wszystkich prawnie chronionych przesłanek nierównego traktowania**, a więc rasy, pochodzenia narodowego lub etnicznego, obywatelstwa, czy orientacji seksualnej. Szczególnej uwagi wymaga także **sytuacja dzieci z niepełnosprawnościami**, zgodnie bowiem z art. 7 ust. 1 Konwencji państwa-strony zobowiązane są do podjęcia wszelkich niezbędnych środków w celu zapewnienia pełnego korzystania przez niepełnosprawne dzieci ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności, na zasadzie równości z innymi dziećmi.

I.4. Zastrzeżenia i oświadczenie interpretacyjne do Konwencji

W dniu podpisania Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami Polska wniosła zastrzeżenia do przepisu art. 23 ust. 1 lit a Konwencji (prawo do zawarcia związku małżeńskiego), do art. 25 lit. a Konwencji (zdrowie seksualne i reprodukcyjne), a także oświadczenie interpretacyjne do art. 12 Konwencji (równość wobec prawa). Zwłaszcza to ostatnie oświadczenie, które w świetle regulacji prawa międzynarodowego, stanowi *de facto* zastrzeżenie do Konwencji¹⁸, budzi poważne wątpliwości. Zgodnie z tym oświadczeniem rząd Polski zawęził treść normatywną art. 12 Konwencji wyłącznie do uznania, że osoby z niepełnosprawnościami mają równą z innymi osobami zdolność prawną, pominał zaś równość w zakresie zdolności do czynności prawnych. Dziś – szczególnie w świetle Komentarza ogólnego nr 1¹⁹, nie ulega żadnej wątpliwości, że celem Konwencji było przyznanie osobom z niepełnosprawnościami równej z innymi osobami możliwości nabywania praw i obowiązków we własnym imieniu i zgodnie z własną wolą, a więc zdolności do czynności prawnych.

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

¹⁷ Uchwała Nr 161 Rady Ministrów z dnia 26 października 2018 r. Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. BEZPIECZEŃSTWO - UCZESTNICTWO – SOLIDARNOŚĆ, M.P. z 2018 r., poz. 1169.

¹⁸ Zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. d Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów zastrzeżeniem jest każde jednostronne oświadczenie, jakkolwiek byłoby ono sformułowane lub nazwane, które zmierza do wykluczenia lub modyfikacji skutku prawnego pewnych postanowień traktatu w ich zastosowaniu do tego państwa.

¹⁹ Komentarz ogólny nr 1 (2014) Art. 12 Równość wobec prawa, przyjęty przez Komitet do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami podczas jego XI sesji w dniach 31 marca – 11 kwietnia 2014 r., znak CRPD/C/GC/1.

umowy, a tym samym nie może cechować się zupełną dowolnością. Stosownie do postanowień Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów²⁰, 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 celem²¹. W doktrynie prawa międzynarodowego przyjmuje się, 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*²². **Na tym tle oświadczenie interpretacyjne (zastrzeżenie) złożone przez Polskę do art. 12 Konwencji 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 niepełnosprawnościami²³. Z tych wszystkich powodów Komitet do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami wezwał Polskę do wycofania oświadczenia interpretacyjnego (zastrzeżenia) do art. 12²⁴, a także zastrzeżeń do art. 23 ust. 1 lit. a²⁵ i art. 25 lit. a Konwencji²⁶.

Mając na uwadze, że deklarowanym celem projektu Strategii jest m.in. wdrożenie w Polsce postanowień Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami niezbędnym wydaje się takie **zaplanowanie przyszłych działań i priorytetów, aby możliwe było jak najszybsze odstąpienie przez Polskę od wymienionych powyżej zastrzeżeń.**

I.5. Protokół fakultatywny do Konwencji

Jednym z podstawowych wyzwań w zakresie ochrony praw osób z niepełnosprawnościami pozostaje zapewnienie skuteczności postanowieniom Konwencji zarówno za pomocą instrumentów prawa wewnętrznego, jak i w drodze mechanizmów międzynarodowych. W tym celu uchwalono Protokół fakultatywny do Konwencji, zgodnie z którym Komitet do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami może przyjmować oraz rozpoznawać indywidualne zawiadomienia ze strony osób lub grupy osób, które twierdzą, że są ofiarami naruszenia przez państwo-stronę postanowień Konwencji²⁷. W efekcie Komitet może zalecić organom państwa odpowiednie działania naprawcze lub zmiany

²⁰ 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, dalej jako: Konwencja wiedeńska o prawie traktatów lub Konwencja wiedeńska).

²¹ Art. 46 ust. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

²² J. Sozański, „Prawo traktatów...”, s. 116.

²³ Art. 1 Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami.

²⁴ Uwagi końcowe (...), pkt 20.

²⁵ Uwagi końcowe (...), pkt 40.

²⁶ Uwagi końcowe (...), pkt 44.

²⁷ Art. 1 Protokołu fakultatywnego do Konwencji.

o charakterze legislacyjnym. **Prawo do składania skarg indywidualnych nie przysługuje jednak polskim obywatelom**, ani innym osobom, które zostały pokrzywdzone w wyniku działania lub zaniechania polskich instytucji publicznych. Do chwili obecnej **Polska nie podpisała bowiem, ani nie ratyfikowała Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych**²⁸.

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie zwracałem się do przedstawicieli rządu w sprawie pilnej potrzeby ratyfikowania tego dokumentu, a mój apel w tej sprawie z dnia 21 stycznia 2016 r. poparło 170 organizacji pozarządowych działających na rzecz osób z niepełnosprawnościami i społeczeństwa obywatelskiego²⁹. W mojej ocenie podpisanie i ratyfikacja Protokołu fakultatywnego w istotny sposób przyczyni się do dalszej poprawy sytuacji osób z niepełnosprawnościami w Polsce, a ewentualne zalecenia wydane na skutek rozpoznanych zawiadomień mogą być cenną wskazówką w tym zakresie. O rozważenie możliwości ratyfikowania Protokołu fakultatywnego zwrócił się do Polski także Komitet do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych³⁰. I choć dotychczasowe stanowisko Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej pozostaje w tym zakresie negatywne³¹, to projekt nowej Strategii powinien zawierać co najmniej tzw. mapę drogową dojścia do ratyfikowania tego dokumentu.

I.6. Wskaźniki monitorujące realizację Strategii

Jednym z kluczowych elementów planów strategicznych, świadczących o możliwości ich efektywnej realizacji są tzw. wskaźniki monitorujące (mierniki). Do opiniowanego dokumentu Strategii dołączono wprawdzie tabelę zawierającą wykaz wskaźników monitorujących, jednak mierniki te dotyczą jedynie wybranych działań zaplanowanych w ramach poszczególnych priorytetów Strategii. **Zdecydowana większość planowanych działań nie została powiązana z żadnym miernikiem**, co stawia pod znakiem zapytania możliwość skutecznego monitorowania realizacji Strategii, a także jej ewaluacji. W mojej ocenie projektowane w Strategii priorytety i działania powinny być skonstruowane w taki sposób, żeby ich efekty były mierzalne zarówno dla osób odpowiedzialnych za realizację danego działania, jak i dla ich beneficjentów, a także dla organizacji i instytucji monitorujących wykonanie Strategii. Powiązanie każdego z działań zaplanowanych w Strategii ma szczególne znaczenie także dlatego, że wiele spośród aktualnych zadań w projekcie zostało ujętych w sposób niezwykle ogólnikowy, a w miejsce

²⁸ Do chwili obecnej Protokół fakultatywny został ratyfikowany przez 95 państw członkowskich Organizacji Narodów Zjednoczonych, za: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/CRPDIndex.aspx> (dostęp: 18 czerwca 2020 r.).

²⁹ Apel Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 21 stycznia 2016 r. do Prezes Rady Ministrów, znak: XI.516.1.2015.AB.

³⁰ Uwagi końcowe (...), pkt 6 lit. g.

³¹ Pismo Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych z dnia 18 stycznia 2019 r., znak: BON.V.6401.11.6.2018.AZ/LI

konkretnych celów wstawiono sformułowania typu: „przeprowadzenie pogłębionej analizy ustawodawstwa i praktyk” lub „przeгляд regulacji”.

I.7. Źródła finansowania

Pomijając kwestię uwag merytorycznych do projektu Strategii mój zdecydowany sprzeciw budzi rozdział poświęcony źródłom jej finansowania. Stwierdzono w nim m.in.: *finansowanie działań ujętych w Strategii nastąpi w ramach kwot ujętych w planach finansowych jednostek finansów publicznych, tym samym nie jest przewidywane zwiększenie wydatków w jednostkach ponad kwoty wskazane w ustawie budżetowej na dany rok, oraz w ich planach finansowych*³². Oznacza to, że **Strategię przygotowano z założeniem, że nowe zadania w obszarze ochrony praw osób z niepełnosprawnościami nie pociągną za sobą żadnych skutków finansowych dla budżetu państwa**. Takie założenie jest nie tylko chybione, ale stawia pod znakiem zapytania wiarygodność całego dokumentu Strategii. Doświadczenie ostatnich lat wskazuje, że projektowanie ambitnych celów bez wskazania źródeł ich dodatkowego finansowania skutkuje albo brakiem realizacji tych celów albo dodatkowym obciążeniem odpowiedzialnych za nie instytucji, kosztem innych ustawowych zadań. Prowadzenie polityki społecznej wymaga tymczasem niezwyklej odpowiedzialności i przyznania, że realizacja praw człowieka, a także zasady równego traktowania nie jest działaniem bezkosztowym, ale działaniem wartym poniesionych kosztów.

II. Uwagi szczegółowe

Szczegółowe uwagi odnoszące się do konkretnych postanowień Strategii przekazuję w załączeniu według przesłanego formularza. W tym miejscu chciałbym jedynie zwrócić uwagę na **dwie kwestie priorytetowe**, które moim zdaniem wymagają istotnego przeformułowania w stosunku do planowanych w chwili obecnej działań.

Pierwszą z tych kwestii jest **konieczność zniesienia instytucji ubezwłasnowolnienia i zastąpienia jej systemem wspieranego podejmowania decyzji**. W projekcie Strategii planuje się *przeprowadzenie pogłębionej analizy obowiązującego ustawodawstwa i praktyk w zakresie instytucji ubezwłasnowolnienia oraz możliwości wprowadzenia w jej miejsce modelu wspieranego podejmowania decyzji, a następnie – w przypadku braku przeciwskazań – jego stopniowe wdrożenie*³³. Działanie to zaplanowano na lata 2020-2025. Mając na uwadze moje dotychczasowe stanowisko w tej sprawie³⁴,

³² Projekt Strategii, s. 169.

³³ Pkt I.2.2. projektu Strategii, s. 64.

³⁴ Zob. m.in. pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2019 r., znak: IV.7024.23.2018.MK, czy stanowisko przedstawione Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP z dnia 20 lipca 2019 r. (dostępne w wersji elektronicznej:

a także opinię Komitetu do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami³⁵, zwracam się z apelem o rezygnację z dalszych analiz prawodawstwa w tym zakresie i podjęcie efektywnych działań w kierunku zapewnienia osobom z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną równości wobec prawa. Nie ulega dziś żadnej wątpliwości, że ubezwłasnowolnienie jest instytucją anachroniczną, naruszającą fundamentalne prawa osób z niepełnosprawnościami i skutkującą licznymi nadużyciami. Istnieje poważna obawa, że pozostawienie w Strategii zapisu, który pozwala na dalsze wydłużanie przeprowadzonych już wielokrotnie – w szczególności w Ministerstwie Sprawiedliwości – analiz w tym zakresie, nie przyniesie żadnej realnej zmiany dla tysięcy osób ubezwłasnowolnionych w Polsce.

Drugim problemem, na który chciałbym zwrócić szczególną uwagę **jest głęboki kryzys w obszarze psychiatrii dziecięcej**. Autorzy projektu Strategii dostrzegli problem zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży³⁶, ale mając na uwadze aktualny stan psychiatrii dziecięcej proponowane działania wydają się być dalece niewystarczające, ograniczają się bowiem do profilaktyki w obszarze zdrowia psychicznego. W ostatnich latach sformułowałem szereg rekomendacji odnoszących się do dramatycznego stanu psychiatrii dziecięcej w Polsce, mając na uwadze takie problemy jak: braki kadrowe wśród lekarzy psychiatrów, pielęgniarek psychiatrycznych, a także terapeutów zajęciowych; długi okres oczekiwania na hospitalizację – nawet do 12 miesięcy, niska wiedza i świadomość lekarzy pierwszego kontaktu, niska wycena świadczeń zdrowotnych w tym obszarze, czy wreszcie nierównomierne usytuowanie placówek psychiatrycznych na terenie kraju oraz trudne warunki lokalowe³⁷. Biorąc pod uwagę znaczenie oraz złożoność tego problemu pozwolę sobie przesłać do wiadomości Pana Ministra moje ostatnie wystąpienie na ten temat, licząc że zawarte w nim propozycje okażą się przydatne w dalszych pracach nad Strategią.

Mając powyższe na uwadze, działając w oparciu o przepis art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r., poz. 627) zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o analizę przedstawionych przeze mnie uwag oraz uwzględnienie załączonych propozycji w dalszych pracach nad Strategią. Chciałbym jednocześnie życzyć Panu Ministrowi dalszej determinacji w zakresie przyjęcia i realizacji tego dokumentu, deklarując chęć współpracy w tym zakresie – stosownie do zadań i kompetencji urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich.

<https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Opinia%20dla%20senackiej%20komisji%20w%20sprawie%20zniesienia%20ubezw%C5%82asnowolnienia.pdf>

³⁵ Komitet wezwał Polskę do uchylecia wszystkich dyskryminacyjnych przepisów Kodeksu cywilnego i innych aktów prawnych umożliwiających pozbawienie osób z niepełnosprawnościami zdolności do czynności prawnych; zob. Uwagi końcowe (...), pkt 20.

³⁶ Pkt VI.3.1. projektu Strategii, s. 144.

³⁷ Przykładowo wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Zdrowia z dnia 18 kwietnia 2019 r., znak: V.7016.84.2018.KO.

Z wyrazami szacunku

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

Załączniki:

1. Formularz zgłoszonych uwag szczegółowych.
2. Wystąpienie RPO do Ministra Zdrowia w sprawie psychiatrii dziecięcej.