



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 21/01/2016

XI.516.1.2015.AB

Pani Beata SZYDŁO
Prezes Rady Ministrów

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Al. Ujazdowskie 1/3
00 - 583 WARSZAWA

APEL

RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

w sprawie ratyfikacji Protokołu fakultatywnego
do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych

Wielce Szanowna Pani Premier,

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich, który wykonuje w Polsce zadania niezależnego mechanizmu do spraw promowania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r.¹, chciałbym zwrócić uwagę Pani Premier na **potrzebę pilnego podpisania i ratyfikacji Protokołu fakultatywnego do tej Konwencji.**

Celem Konwencji jest popieranie, ochrona oraz zapewnienie pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności przez wszystkie osoby z niepełnosprawnościami oraz poszanowanie ich przyrodzonej godności. Konwencja zawiera obszerny katalog zobowiązań dotyczący zarówno praw obywatelskich i politycznych, jak i praw społecznych. **Podstawowym wyzwaniem pozostaje jednak zapewnienie skuteczności postanowień tego aktu prawnego** zarówno za pomocą instrumentów prawa wewnętrznego, jak i w drodze mechanizmów międzynarodowych. Z tych powodów państwa-strony zobowiązały się do przyjęcia wszelkich odpowiednich

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

środków ustawodawczych, administracyjnych i innych w celu wdrożenia praw uznanych tą umową międzynarodową (art. 4 ust. 1 lit. a Konwencji).

Organem odpowiedzialnym na arenie międzynarodowej za monitorowanie przestrzegania postanowień Konwencji jest Komitet do spraw praw osób niepełnosprawnych, ustanowiony w drodze art. 34 KPON. Oprócz swoich podstawowych funkcji, Komitet - na mocy art. 1 ust. 1 Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, **może przyjmować oraz rozpoznawać indywidualne zawiadomienia ze strony osób lub grupy osób, które twierdzą, że są ofiarami naruszenia przez państwo-stronę postanowień Konwencji.** W efekcie Komitet może zalecić organom państwa odpowiednie działania naprawcze lub zmiany 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.

Do końca 2015 roku **Protokół fakultatywny został ratyfikowany przez 88 państw członkowskich Organizacji Narodów Zjednoczonych, w tym 21 państw Unii Europejskiej**². W swoich zaleceniach pod adresem UE, która od grudnia 2010 r. pozostaje stroną Konwencji, Komitet do spraw praw osób niepełnosprawnych wezwał także Unię do ratyfikacji Protokołu fakultatywnego³. O ratyfikację tego dokumentu przez Polskę zabiegali natomiast kolejni Rzecznicy Praw Obywatelskich - dr Janusz Kochanowski i prof. Irena Lipowicz.

W swoim stanowisku z dnia 17 lutego 2010 r.⁴ ówczesna Minister Pracy i Polityki Społecznej stwierdziła, że decyzja o podpisaniu i ewentualnej ratyfikacji Protokołu fakultatywnego została wstrzymana do czasu wyklarowania się praktyki jego stosowania przez Komitet do spraw praw osób niepełnosprawnych. Jak się wydaje czas, który upłynął od wejścia Protokołu w życie, a także dotychczasowe orzecznictwo Komitetu, pozwala na weryfikację decyzji w przedmiotowej sprawie.

Na podstawie art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych stanowi w Polsce źródło powszechnie obowiązującego prawa. Zgodnie natomiast z art. 91 ust. 2 Konstytucji, ma ona pierwszeństwo przed ustawami, których nie można pogodzić z jej treścią. Nie ulega jednak wątpliwości, że postanowienia Konwencji

² Dane za: <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities/convention-and-optional-protocol-signatures-and-ratifications.html>

³ Committee on the Rights of Persons with Disabilities - Concluding observations on the initial report of the European Union (CRPD/C/EU/CO/1), pkt 6-7.

⁴ Pismo Ministra Pracy i Polityki Społecznej do Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 17 lutego 2010 r. (znak: DAE.IV.6401.1310.JM).

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.**

Protokół fakultatywny przewiduje natomiast, że każda osoba, która czuje się pokrzywdzona w wyniku działań instytucji państwowych niezgodnych z postanowieniami Konwencji może zwrócić się o pomoc do Komitetu do spraw praw osób niepełnosprawnych. Jednocześnie **warunki formalne przewidziane dla złożenia zawiadomienia powinny skutecznie chronić państwo-stronę przed nieuzasadnionymi zarzutami lub roszczeniami.** Komitet nie rozpoznaje bowiem skarg anonimowych, wyraźnie bezpodstawnych lub niewystarczająco uzasadnionych. Niedopuszczalne są także zawiadomienia w sprawach, w których nie zostały wyczerpane wszystkie dostępne odwoławcze środki krajowe, a także w sprawach, które były już rozpatrywane przez Komitet lub są przedmiotem postępowania w ramach innej międzynarodowej procedury ochrony praw człowieka⁵.

Do chwili obecnej Komitet do spraw praw osób niepełnosprawnych rozpoznał 11 zawiadomień, z czego sześć uznał za uzasadnione, w dwóch nie stwierdził naruszenia postanowień Konwencji, a trzy odrzucił z przyczyn formalnych. Warto podkreślić, że **niektóre zalecenia Komitetu wydane w następstwie rozpoznania skargi indywidualnej mogłyby znaleźć bezpośrednie zastosowanie do sytuacji w Polsce.** Przykładowo w orzeczeniu wydanym w sprawie *Nyusti i Takács przeciwko Węgrom*⁶, Komitet zalecił ustanowienie przez Węgry minimalnych standardów dostępności dla usług bankowych świadczonych przez instytucje finansowe dla osób z wadami wzroku lub innymi rodzajami niepełnosprawności. W innej sprawie toczącej się przeciwko Węgrom⁷, Komitet zakwestionował przeprowadzanie „oceny sprawności umysłowej” w zakresie przyznawania praw wyborczych osobom z niepełnosprawnościami. Orzekając na podstawie zawiadomienia *X przeciwko Argentynie*⁸ Komitet zwrócił natomiast uwagę na obowiązek zapewnienia osobie z niepełnosprawnością przebywającej w zakładzie karnym odpowiednich warunków bytowych oraz dostępu do rehabilitacji niezbędnej dla zachowania właściwej kondycji zdrowotnej.

⁵ Art. 2 Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

⁶ Orzeczenie Komitetu do spraw praw osób niepełnosprawnych z dnia 16 kwietnia 2013 r. w sprawie *Nyusti i Takács przeciwko Węgrom* (CRPD/C/9/D/1/2010).

⁷ Orzeczenie Komitetu do spraw praw osób niepełnosprawnych z dnia 9 września 2013 r. w sprawie *Bujdosó i inni przeciwko Węgrom* (CRPD/C/10/D/4/2011).


⁸ Orzeczenie Komitetu do spraw praw osób niepełnosprawnych z dnia 11 kwietnia 2014 r. w sprawie *X. przeciwko Argentynie* (CRPD/C/11/D/8/2012).

Jednocześnie przy rozpatrywaniu zawiadomień w sprawach indywidualnych **Komitet kieruje się zasadą tzw. marginesu swobody państwa w zakresie kształtowania regulacji odnoszących się do uprawnień osób z niepełnosprawnościami.** W orzeczeniu w sprawie *Jüngelin przeciwko Szwecji*⁹, Komitet uznał, że państwo-strona nie naruszyło postanowień Konwencji odmawiając zatrudnienia osoby z dysfunkcją wzroku, która z uwagi na zakres czynności i ograniczenia techniczne musiałaby większość zadań przekazywać do wykonania asystentowi.

Mając powyższe na uwadze, obawy co do praktyki stosowania Protokołu fakultatywnego wydają się nieuzasadnione. Warto także zauważyć, że w swoim sprawozdaniu dotyczącym środków podjętych w celu realizacji zobowiązań wynikających z Konwencji złożonym do Komitetu we wrześniu 2014 r. Polska wysoko oceniła postęp dokonany w tym obszarze. I choć sprawozdanie przygotowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich jest zdecydowanie bardziej negatywne to nie sposób pominąć wielu pozytywnych zmian w obszarze ochrony praw osób z niepełnosprawnościami. 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.

Chciałbym także podkreślić, że ratyfikacja Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych jest w sposób szczególny oczekiwana przez liczne grono osób z niepełnosprawnościami oraz reprezentujących je organizacji. Świadczą o tym zarówno postulaty zawarte w tzw. społecznym raporcie alternatywnym¹⁰, ale także deklaracje poparcia dla niniejszego apelu wymienionych poniżej organizacji.

Z wyrazami szacunku,



⁹ Orzeczenie Komitetu do spraw praw osób niepełnosprawnych z dnia 16 kwietnia 2013 r. w sprawie *Jüngelin przeciwko Szwecji* (CRPD/C/12/D/5/2011).

¹⁰ Treść raportu dostępna jest pod adresem: <http://konwencja.org/>