



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 21 stycznia 2016 r.

Adam Bodnar

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

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.

Podpis na oryginale

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/>

Organizacje działające na rzecz osób z niepełnosprawnościami, które wyraziły poparcie dla niniejszego apelu:

1. Bielskie Stowarzyszenie Artystycznego Teatru Grodzkiego
2. Centrum Badań nad Niepełnosprawnością
3. Federacja Organizacji Służebnych „Mazovia”
4. Fundacja Aktywizacja
5. Fundacja Alternatyw Cywilizacyjnych „Życ inaczej”
6. Fundacja Audiodeskrypcja
7. Fundacja Centrum Praw Osób Niepełnosprawnych
8. Fundacja Chrześcijańska „Adullam”
9. Fundacja Dobry Dom
10. Fundacja eF kropka
11. Fundacja Elektrownia Inspiracji
12. Fundacja Helpful Hand
13. Fundacja Hipoterapia
14. Fundacja Imago
15. Fundacja Inna Przestrzeń
16. Fundacja Instytut Badań i Rozwoju Lokalnego
17. Fundacja Instytut Rewalidacji
18. Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego
19. Fundacja Kultury Bez Barrier
20. Fundacja KSK
21. Fundacja Malwa
22. Fundacja Mierz Wyżej
23. Fundacja „My Friends”
24. Fundacja na rzecz Osób z Niepełnosprawnością „Otwarte Morze”
25. Fundacja na rzecz Rozwoju Audiodeskrypcji „Katarynka”
26. Fundacja „Nie Widzę Problemu”

27. Fundacja Oparcia Społecznego Aleksandry „FOSA”
28. Fundacja Oswoić Świat
29. Fundacja Pies Pracujący
30. Fundacja Pies Przewodnik
31. Fundacja Polska bez Barrier
32. Fundacja Polskich Niewidomych i Słabowidzących „Trakt”
33. Fundacja Pomocy Chorym na Zanik Mięśni
34. Fundacja Pomocy Ludziom Niepełnosprawnym
35. Fundacja Pomocy Młodzieży i Dzieciom Niepełnosprawnym „Hej, Koniku”
36. Fundacja Pomocy Prawnej „Anteris”
37. Fundacja Pozytywnych Zmian
38. Fundacja Przestrzeń Kobiet
39. Fundacja Psychoonkologii „Tu i teraz”
40. Fundacja Rozwoju Edukacji Głuchych
41. Fundacja Subsidium
42. Fundacja Teatru Grodzkiego
43. Fundacja TUS
44. Fundacja Vis Maior
45. Fundacja W-skersi
46. Fundacja Widzialni
47. Grupa Nieformalna Miasto Obywatelskie Lubartów
48. Grupa ON Inclusion 14-20
49. Karkonoska Akademia Aktywnych Seniorów
50. Karkonoski Klub Seniora i Wolontariusza
51. Karkonoski Sejmik Osób Niepełnosprawnych
52. Koalicja na Rzecz Osób z Niepełnosprawnością
53. Komisja Dialogu Obywatelskiego ds. Wdrażania Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych i Rozwiązywania Problemów Osób z Niepełnosprawnościami przy Urzędzie Miasta Łodzi

54. Lubelskie Forum Organizacji Osób Niepełnosprawnych
55. Międzynarodowe Stowarzyszenie Pomocy „Słyszę Serce”
56. Międzywydziałowe Koło Naukowe Praw Osób Niepełnosprawnych Uniwersytetu Łódzkiego
57. Milickie Stowarzyszenie Przyjaciół Dzieci i Osób Niepełnosprawnych
58. Ogólnopolska Federacja Stowarzyszeń Rodzin Osób Chorujących Psychiczenie „Rodzina”
59. Polski Komitet EAPN
60. Polski Związek Emerytów, Rencistów i Inwalidów
- Zarząd Oddziału Okręgowego w Warszawie
61. Polski Związek Głuchych – Zarząd Główny
62. Polski Związek Głuchych - Oddział Łódzki
63. Polski Związek Niewidomych
64. Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych
65. Polskie Stowarzyszenie Diabetyków – Zarząd Główny
66. Polskie Stowarzyszenie Diabetyków – Zarząd Regionu w Jeleniej Górze
67. Polskie Stowarzyszenie Diabetyków – Koło Miejskie w Jeleniej Górze
68. Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym
– Zarząd Główny
69. Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym
– Koło w Aleksandrowie Łódzkim
70. Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym
– Koło w Bytomiu
71. Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym
– Koło w Chorzowie
72. Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym
– Koło w Elblągu
73. Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym
– Koło w Głogowie

74. Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym
– Koło w Gryficach
75. Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym
– Koło w Jarosławiu
76. Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym
– Koło w Kielcach
77. Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym
– Koło w Łodzi
78. Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym
– Koło w Niedzicy
79. Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym
– Koło w Ostródzie
80. Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym
– Koło w Przemyślu
81. Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym
- Koło w Rykach
82. Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym
– Koło w Rymanowie
83. Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym
- Koło w Staszowie
84. Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym
– Koło w Szczecinie
85. Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym
– Koło w Tczewie
86. Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym
– Koło w Tomaszowie Lubelskim
87. Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym
– Koło w Warszawie
88. Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym

- Koło w Werbkowicach
- 89. Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym
 - Koło w Wilczynie
- 90. Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym
 - Koło w Włodawie
- 91. Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym
 - Koło w Wolbromiu
- 92. Polskie Towarzystwo Stwardnienia Rozsianego – Zarząd Główny
- 93. Polskie Towarzystwo Stwardnienia Rozsianego - Oddział w Krakowie
- 94. Polskie Towarzystwo Stwardnienia Rozsianego – Oddział w Olsztynie
- 95. Polskie Towarzystwo Zespołu Aspergera
- 96. Regionalna Fundacja Pomocy Niewidomym
- 97. Stowarzyszenie Debra Polska Kruchy Dotyk
- 98. Stowarzyszenie Dolnośląski Instytut Doradczy
- 99. Stowarzyszenie Grupa Aktywnej Rehabilitacji Rekruteringsgruppen
 - Region Lubelski
- 100. Stowarzyszenie Inicjatyw Kobiety
- 101. Stowarzyszenie Innowacji Społecznych „Ukryty Potencjał”
- 102. Stowarzyszenie Integracji Osób Niepełnosprawnych „SION”
- 103. Stowarzyszenie Inwalidów Wzroku w Jeleniej Górze
- 104. Stowarzyszenie Klub Kibiców Niepełnosprawnych
- 105. Stowarzyszenie „Lajkonik”
- 106. Stowarzyszenie Pomocy Osobom Niepełnosprawnym „LARIX”
- 107. Stowarzyszenie Retina AMD Polska
- 108. Stowarzyszenie na rzecz Dzieci, Młodzieży i Dorosłych Osób Niepełnosprawnych „Ożarowska”
- 109. Stowarzyszenie na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelektualną "Kamienna Tęcza"
- 110. Stowarzyszenie na rzecz Osób Niepełnosprawnych i Osób Zagrożonych

Wykluczeniem Społecznym „Kolomotywa”

111. Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju Psychiatrii i Opieki Środowiskowej
112. Stowarzyszenie Niepełnosprawnych Studentów i Absolwentów Uniwersytetu Łódzkiego
113. Stowarzyszenie Niedosłyszących „Lira”
114. Stowarzyszenie Osób Niepełnosprawnych Intelktualnie i Ruchowo „PRZYJACIELE”
115. Stowarzyszenie Opiekunów Osób Niepełnosprawnych „STOP Wykluczeniom”
116. Stowarzyszenie Otwarte Drzwi
117. Stowarzyszenie Pomocy Dzieciom z Ukrytymi Niepełnosprawnościami im. Hansa Aspergera „Nie-Grzeczne Dzieci”
118. Stowarzyszenie Przyjaciół Integracji
119. Stowarzyszenie Rodziców i Przyjaciół Dzieci z Wadą Słuchu ORaToR
120. Stowarzyszenie Projektowo-Badawcze „Instytut Działań Społecznych”
121. Stowarzyszenie Rodzin i Przyjaciół Osób Głęboko Upośledzonych „Maja”
122. Stowarzyszenie Rodzin „Zdrowie Psychiczne”
123. Stowarzyszenie Strefa Wenus z Milo
124. Stowarzyszenie Senior 60
125. Stowarzyszenie Tłumaczy i Wykładowców Języka Migowego „GEST”
126. Stowarzyszenie „Wszyscy Ludzie Dobrej Woli”
127. Towarzystwo Muzyczne im. Edwina Kowalika
128. Warszawska Fundacja na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelktualną „POSTAW NA NAS”
129. Warszawski Dom pod Fontanną
- Zespół Regionalny Koalicji Na Rzecz Zdrowia Psychicznego
130. Warszawskie Forum Inicjatyw na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelktualną
131. Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych „WRZOS”

Organizacje działające na rzecz ochrony praw człowieka, równego traktowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, które wyraziły poparcie dla niniejszego apelu:

132. Amnesty International
133. Centrum Żydowskie w Oświęcimiu
134. Fundacja Autonomia
135. Fundacja Centrum Praw Kobiet
136. Fundacja Feminoteka
137. Fundacja im. Izabeli Jarugi-Nowackiej
138. Fundacja Klamra
139. Federacja na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny
140. Fundacja na rzecz Różnorodności Społecznej
141. Fundacja na rzecz Równości i Emancypacji „STER”
142. Fundacja na rzecz Różnorodności „Polistrefa”
143. Fundacja Pozytywnych Zmian
144. Fundacja Przestrzeń Kobiet
145. Fundacja RÓWNOŚĆ.INFO
146. Fundacja Trans-Fuzja
147. Fundacja Wolontariat Równości
148. Helsińska Fundacja Praw Człowieka
149. Instytut Badań Polityczno-Prawnych
150. Instytut Praw Pacjenta i Edukacji Zdrowotnej
151. Jeleniogórskie Stowarzyszenie Osób Bezrobotnych
152. Kampania Przeciw Homofobii
153. Polski Instytut Praw Człowieka i Biznesu

154. Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego
155. Pro Humanum – Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
156. Stowarzyszenie Aktywne Kobiety
157. Stowarzyszenie Homo Faber
158. Stowarzyszenie INTERKULTURALNI PL
159. Stowarzyszenie Interwencji Prawnej
160. Stowarzyszenie Jeleniogórska Promenada Bobru
161. Stowarzyszenie Koalicja „Karat”
162. Stowarzyszenie na Rzecz Kobiet „Victoria”
163. Stowarzyszenie Naukowe Psychologia i Seksuologia LGBT
164. Stowarzyszenie „NIGDY WIĘCEJ”
165. Stowarzyszenie Otwarta Rzeczpospolita
166. Społeczny Hollaback! Polska
167. Stowarzyszenie Willa Decjusza
168. Stowarzyszenie „Zespół Aktywności Społecznej w Sobieszowie”
169. Towarzystwo Edukacji Antydyskryminacyjnej
170. Związek Nauczycielstwa Polskiego