



Warszawa, 01-09-2022 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

XI.516.1.2015.MWR

Pani
Marlena Małąg
Minister Rodziny i Polityki
Spółecznej
ePUAP

Szanowna Pani Minister!

W dniu 6 września 2022 r. obchodzimy **10. rocznicę ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych**.¹ Dla osób z niepełnosprawnościami, ich rodzin oraz wszystkich obywateli, dla których prawa człowieka i ich ochrona stanowią podstawę demokratycznego państwa prawa jest to rocznica szczególna. Celem Konwencji jest popieranie, ochrona i zapewnienie pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności przez wszystkie osoby z niepełnosprawnościami oraz popieranie poszanowania ich przyrodzonej godności. Wraz z ratyfikacją Konwencji, Polska przyjęła na siebie zobowiązanie do podjęcia wszelkich właściwych środków ustawodawczych, administracyjnych i innych w celu wdrożenia praw uznanych w Konwencji. Choć na

¹ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169, ze zm.; dalej jako: „Konwencja”).

przestrzeni ostatnich lat poczynione zostały postępy w tym zakresie, to do podstawowych wyzwań należy zaliczyć **zapewnienie skuteczności postanowieniom Konwencji** za pomocą środków prawnych. Jednym z nich jest **Protokół Fakultatywny**, który przyznaje Komitetowi ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami (Committee on the Rights of Persons with Disabilities) kompetencje do rozpoznawania indywidualnych zawiadomień ze strony osób lub ich grup, które twierdzą, że są ofiarami naruszenia przez państwo-stronę postanowień Konwencji. Po rozpatrzeniu skargi, Komitet może formułować rekomendacje i zalecenia pod adresem danego państwa.

Z powyższego uprawnienia nie mogą jednak skorzystać osoby znajdujące się pod jurysdykcją Polski. Ratyfikacja Protokołu Fakultatywnego jest jedną z najważniejszych rekomendacji wydanych przez Komitet ONZ do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami po pierwszym przeglądzie okresowym w 2018 r.² Jednak do dziś Polska nie podpisała, ani nie ratyfikowała Protokołu Fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

O ratyfikację tego dokumentu przez Polskę zabiegali kolejni Rzecznicy Praw Obywatelskich – dr Janusz Kochanowski, prof. Irena Lipowicz oraz prof. Adam Bodnar. Warto w szczególności przypomnieć apel Rzecznika Praw Obywatelskich do Prezesa Rady Ministrów z 21 stycznia 2016 r. o przystąpienie Polski do tego Protokołu³, który poparło 170 organizacji pozarządowych działających na rzecz praw osób z różnymi niepełnosprawnościami.

W odpowiedzi na apel Rzecznika, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej⁴ wskazało, że obecnie Polska nie planuje przystąpienia do protokołu skargowego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Przeanalizowane zostały także rozstrzygnięcia

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. g.

³ Apel Rzecznika Praw Obywatelskich do Prezes Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2016 r. (znak: XI.516.1.2015), dostępny pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Apel%20do%20PRM%20ws.%20Protoko%C5%82u%20fakultatywnego%20do%20KPON.pdf> [dostęp: 1 września 2022 r.].

⁴ Odpowiedź Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2016 r., znak: DAE.6401.9.2.2016.JM

wydane do tej pory przez Komitet do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych, jak i samo funkcjonowanie procedury skarg zbiorowych. Ministerstwo wyraziło obawy, że Komitet ONZ doszukiwać się będzie w zapisach dotyczących praw społecznych elementów praw podmiotowych i będzie mógł oprzeć się na koncepcji „minimum core standards” (minimalnych standardów zasadniczych). Gdyby państwa negocjujące tekst umowy międzynarodowej zamierzały nadać charakter podmiotowy prawom społecznym przewidzianym w Konwencji, to znalazłoby to odpowiednie odzwierciedlenie w tekście umowy.

Protokół Fakultatywny został ratyfikowany przez 100 państw z całego świata. W ubiegłym roku przystąpiły do niego Czechy i Gruzja.⁵ Komitet ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami w swoich zaleceniach pod adresem Unii Europejskiej, która od grudnia 2010 roku pozostaje stroną Konwencji, wezwał również Unię Europejską do przystąpienia do Protokołu.⁶

Na potrzebę ratyfikacji Protokołu Fakultatywnego wskazywali również obywatele działający na rzecz praw osób z niepełnosprawnościami. Na szczególną uwagę zasługuje petycja organizacji pozarządowych z dnia 23 lutego 2021 r. skierowana do Senatu.⁷ Autorzy petycji podkreślali, że brak ratyfikacji Protokołu Fakultatywnego oznacza brak efektywnych mechanizmów ochrony pozwalających na dochodzenie praw przyznanych Konwencją. Prace nad wskazaną petycją nie zostały jednak podjęte, gdyż w przekonaniu Senatorów działania zmierzające do ratyfikacji Protokołu Fakultatywnego powinny zostać zrealizowane przez Radę Ministrów.⁸

⁵ Informacje zawarte na stronie Organizacji Narodów Zjednoczonych pod adresem: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-15-a&chapter=4&clang=en [dostęp z dnia 1 września 2022 r.]

⁶ 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, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14429&langId=en> [dostęp z dnia 1 września 2022 r.]

⁷ Petycja dostępna na stronie Senatu pod adresem: https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/public/k10/petycje/2021/102521/575_ratyfik.prot.fakult.do.konw.pr.os.z.niepelnospr.25.pdf [dostęp: 1 września 2022 r.].

⁸ Stenogram z posiedzenia Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (130.) w dniu 27 października 2021 r., str. 6 https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatkomisjeposiedzenia/9357/stenogram/130pcpp_2_egz.pdf [dostęp z dnia 1 września 2022 r.]

Potrzeba ratyfikacji Protokołu Fakultatywnego była również przedmiotem interpelacji poselskich.⁹ W odpowiedzi na kierowane interpelacje Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej pottrzymało swoje wcześniejsze stanowisko, wyrażone także w odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi pismem z dnia 23 marca 2016 r.¹⁰ Zdaniem Ministerstwa zalecenia formułowane przez Komitet ONZ w sprawach indywidualnych mogą przedstawiać jedynie wycinek sytuacji krajowej i nie pozwalają na dostatecznie szczegółowe zapoznanie się z całym systemem rozwiązań adresowanych do osób z niepełnosprawnościami, w różnych kontekstach ich funkcjonowania jako członków społeczeństwa. Ministerstwo wyraziło również obawy, że udzielenie kolejnych informacji, organizowanie spotkań z delegacją krajową i ocena decyzji podejmowanych przez państwa wykraczają poza to, do czego Komitet ONZ jest uprawniony na mocy Protokołu Fakultatywnego.

W tym kontekście warto podkreślić, że warunki formalne przewidziane dla złożenia zawiadomienia skutecznie chronią państwo-stronę przed nieuzasadnionymi zarzutami lub roszczeniami. Komitet ONZ 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 człowieka.¹¹

Dotychczas Komitet ONZ rozpoznał 34 zawiadomienia, z czego w 21 uznał za uzasadnione, w 3 nie podjął dalszych działań, a 9 odrzucił z przyczyn formalnych.¹²

⁹ Zob. interpelację poselską nr 323 z 5 grudnia 2019 r. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=BJRBYZ&view=null> [dostęp: 1 września 2022 r.].

¹⁰ Odpowiedź na interpelację nr 323 w sprawie ratyfikacji Protokołu fakultatywnego do Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami - skutecznego narzędzia ochrony i egzekwowania praw osób z niepełnosprawnościami z 29 stycznia 2020 r., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=BLBJMP&view=null> [dostęp z dnia 1 września 2022 r.]

¹¹ Art. 2 Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, dostęp pod adresem: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-convention-rights-persons-disabilities> [dostęp z dnia 1 września 2022 r.]

¹² Na podstawie danych zawartych w bazie orzecznictwa Komitetu dostępnej pod adresem: <https://juris.ohchr.org/en/search/results?Bodies=4&sortOrder=Date> [dostęp z dnia 1 września 2022 r.]

Warto podkreślić, że niektóre zalecenia Komitetu ONZ wydane w następstwie rozpoznania skargi indywidualnej mogłyby znaleźć bezpośrednie zastosowanie do sytuacji w Polsce. W orzeczeniu wydanym w sprawie Makarova przeciwko Litwie, Komitet zalecił przyjęcie niezbędnych zmian w ustawach regulujących świadczenie usług pomocy prawnej w celu uwzględnienia bezpłatnej pomocy prawnej dla osób z niepełnosprawnościami w każdym przypadku, gdy jest to konieczne.¹³ Rekomendacja ta została sformułowana w związku z trudnością skarżącej w przybyciu na rozprawę. Kolejnym orzeczeniem, które można wykorzystać przy działaniach podejmowanych w Polsce jest orzeczenie w sprawie Simon Bacher przeciwko Austrii, gdzie podkreślono, że zadaniem Państwa jest opracowanie skutecznych ram monitorowania i powołanie skutecznych organów monitorujących o odpowiednim potencjale i uprawnieniach, aby upewnić się, że plany, strategie i standaryzacja dostępności są wdrażane i egzekwowane.¹⁴ W sprawie Fiona Given przeciwko Australii autorka twierdziła, że aby móc oddać niezależny i tajny głos w wyborach powszechnych wymaga dostępu do elektronicznego systemu głosowania, takiego jak komputerowo generowany interfejs, gdyż skorzystanie ze wsparcia asystenta naruszyłoby zasadę tajności głosowania. Zgodnie z ordynacją wyborczą obowiązującą w Australii głosowanie wspomagane elektronicznie jest dostępne tylko dla osób z niepełnosprawnością wzroku. W tej sprawie Komitet ONZ zalecił, aby głosowanie wspomagane elektronicznie udostępnić osobom z różnymi niepełnosprawnościami, które tego wymagają.¹⁵

Jednocześnie przy rozpatrywaniu zawiadomień w sprawach indywidualnych Komitet ONZ kieruje się zasadą tzw. marginesu swobody państwa w zakresie kształtowania regulacji odnoszących się do uprawnień osób z niepełnosprawnościami. Przy analizie konkretnej sprawy Komitet ONZ wielokrotnie odwoływał się do wydanych wcześniej Uwag końcowych po przedłożeniu sprawozdania przez państwo-stronę. Takie sprawozdania są systematycznie przedkładane i obejmują środki podjęte w celu

¹³ Orzeczenie Komitetu do spraw praw osób niepełnosprawnych z dnia 5 października 2017 r. w sprawie Makarova przeciwko Litwie (CRPD/C/18/D/30/2015).

¹⁴ Orzeczenie Komitetu do spraw praw osób niepełnosprawnych z dnia 6 kwietnia 2018 r. w sprawie Simon Bacher przeciwko Austrii (CRPD/C/19/D/26/2014).

¹⁵ Orzeczenie Komitetu do spraw praw osób niepełnosprawnych z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie Fiona Given przeciwko Australii (CRPD/C/19/D/19/2014).

realizacji zobowiązań wynikających z Konwencji oraz postępy dokonane w tym zakresie. Wobec tego obawy braku analizy całości sytuacji osób z niepełnosprawnościami przy rozpatrywaniu skarg indywidualnych nie wydają się zasadne.

W uwagach odnoszących się do projektu Strategii na rzecz osób z niepełnosprawnościami Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślał, że choć dotychczasowe stanowisko kierowanego przez Panią Minister resortu pozostaje w tym zakresie negatywne, to projekt nowej Strategii powinien zawierać co najmniej tzw. **mapę drogową dojścia do ratyfikowania** tego dokumentu.¹⁶ Z wyjaśnień Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych zawartych w piśmie z dnia 31 lipca 2020 r¹⁷. wynika jednak, że ratyfikowanie Protokołu wymaga podjęcia jednorazowej decyzji, w konsekwencji której wszczęta zostałaby procedura ratyfikacyjna, zgodnie z postanowieniami ustawy o umowach międzynarodowych.¹⁸ Ostatecznie w Strategii nie uwzględnione zostało działanie dotyczące przyjęcia Protokołu.

Chciałbym 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**¹⁹. Świadczą o tym zarówno postulaty zawarte w tzw. społecznym raporcie alternatywnym²⁰, ale także treść kierowanych petycji czy interpelacji poselskich podejmowanych w związku ze zgłaszanymi przez obywateli potrzebami. W mojej

¹⁶ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych z dnia 30 czerwca 2020 r. (znak: XI.022.1.2020.ABB), dostępne pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20pe%C5%82nomocnika%20rz%C4%85du%20ds.%20os%C3%B3b%20z%20niepe%C5%82nosprawno%C5%9Bciami%2C%2030.06.2020.pdf> [dostęp: 6 września 2022 r.].

¹⁷ Odpowiedź Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych z dnia 31 lipca 2020 r. (znak: BON.V.0210.4.2020.KG).

¹⁸ Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 127, t.j. ze zm.).

¹⁹ Oczekiwanie wyrażone m.in. w założeniach dla projektów ustaw dla Nowego Systemu Wsparcia osób z niepełnosprawnościami, str. 1, <https://pg.edu.pl/documents/10607/64848828/Za%C5%82o%C5%BCenia%20dla%20projekt%C3%B3w%20ustaw%20dla%20Nowego%20Systemu%20Wsparcia%20os%C3%B3b%20z%20niepe%C5%82nosprawno%C5%9Bciami%20v2.1%202017.11.27.pdf> [dostęp z dnia 6 września 2022 r.].

²⁰ Społeczny Raport Alternatywny z realizacji Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami w Polsce, Warszawa 2015, http://monitoringobywatelski.firr.org.pl/wp-content/uploads/2015/09/Spo%C5%82eczny-Raport-Alternatywny_ostateczny.pdf [dostęp z dnia 6 września 2022 r.]

ocenie ratyfikacja Protokołu Fakultatywnego może być również istotną motywacją, by zmieniać i weryfikować polskie ustawodawstwo, tak by jak najpełniej odzwierciedlało treść postanowień Konwencji.

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627, t.j. ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o ponowne rozważenie zainicjowania procesu ratyfikacji Protokołu Fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych i poinformowanie mnie o zajęтым stanowisku.

Łączę wyrazy szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

Paweł Wdówik

Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych

Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej

ePUAP

Pan Marek Ast

Przewodniczący Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej

ePUAP

Pan Aleksander Pociąg

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji

Senat Rzeczypospolitej Polskiej

ePUAP