



**MINISTERSTWO RODZINY,  
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ**

**SEKRETARZ STANU  
PEŁNOMOCNIK RZĄDU  
DO SPRAW OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH**  
*Krzysztof Michałkiewicz*

BON.V.6401.11.6.2018.AZ/LI

Warszawa, dnia 18 -01- 2019

**Pan**  
**Adam Bodnar**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Szanowny Panie Rzeczniku,*

w odpowiedzi na Pana wystąpienie z dnia 3 grudnia 2018 r., w sprawie uwag końcowych Komitetu do spraw praw osób niepełnosprawnych dotyczących wstępnego sprawozdania Polski z wykonywania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, przekazane pismem znak XI.516.1.2018.ABB, proszę o przyjęcie następujących wyjaśnień.

Odnosząc się do kwestii włączenia osób niepełnosprawnych i reprezentujących je organizacji w proces opracowywania Strategii na rzecz osób niepełnosprawnych na lata 2018–2030 uprzejmie informuję, że prace zainicjowane zostały na jesieni 2016 r. Do pracy nad Strategią został powołany Podzespół ds. opracowania Strategii na rzecz Osób Niepełnosprawnych działający w ramach Zespołu do spraw wykonywania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Dotychczasowe działania zmierzające do opracowania projektu Strategii obejmowały m.in.: analizę postulatów różnych środowisk osób niepełnosprawnych, międzyresortowe spotkania konsultacyjne czy konsultacje z Krajową Radą Konsultacyjną do Spraw Osób Niepełnosprawnych oraz Polską Federacją Głuchych.

Nieodłącznym elementem projektowanej Strategii będzie część diagnostyczna, oparta zarówno na ogólnodostępnych danych statystycznych dotyczących sytuacji osób niepełnosprawnych w Polsce, jak i na różnego rodzaju raportach i opracowaniach

dotyczących tej tematyki, m.in. o raport syntetyczny pt.: "Bariery prawne, administracyjne i organizacyjne wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych oraz kierunki działań dotyczących przewyższania tych barier". Opracowanie powstało w ramach projektu pn. „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”, finansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach Osi Priorytetowej II. – Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji, Działania 2.6 – Wysoka jakość polityki na rzecz włączenia społecznego i zawodowego osób niepełnosprawnych Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020. Realizatorem projektu było Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych w partnerstwie z Lubelskim Forum Organizacji Osób Niepełnosprawnych – Sejmikiem Wojewódzkim, Warmińsko-Mazurskim Sejmikiem Osób Niepełnosprawnych, Akademią Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej i kancelarią prawną Domański Zakrzewski Palinka Sp. k. Jednym z głównych celów zrealizowanego projektu było stworzenie dogodnych warunków do zaangażowania osób z różnego rodzaju niepełnosprawnościami i organizacji działających na ich rzecz w proces kreowania oraz wdrażania rozwiązań prawnych i pozaprawnych mających na celu wprowadzenie w życie postanowień Konwencji.

Podczas opracowywania projektu Strategii wykorzystany został również raport końcowy z „Badania potrzeb osób niepełnosprawnych”, zrealizowanego na zlecenie Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Analizowane były także postulaty osób niepełnosprawnych zgłoszone w ramach konsultacji społecznych w związku z wejściem w życie Uchwały Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r., w sprawie programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem”.

Ponadto uprzejmie informuję, że na wstępnym etapie konsultacji ze środowiskiem osób niepełnosprawnych mierniki realizacji Strategii nie były jeszcze opracowane, co czyniło niemożliwym poddanie ich konsultacjom. Jednocześnie należy dodać, że projekt Strategii będzie poddany szerokim konsultacjom międzyresortowym, a także społecznym, których rozpoczęcie planowane jest na luty/marzec 2019 r.

Jednocześnie odnosząc się do kwestii zmian w systemie orzecznictwa uprzejmie informuję, iż Międzyresortowy Zespół powołany zarządzeniem nr 6 Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2017 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Opracowania Systemu Orzekania o Niepełnosprawności oraz Niezdolności do Pracy (M.P. poz. 167) zakończył prace. Przedstawione propozycje rozwiązań są obecnie



analizowane i stanowią punkt wyjścia do dalszych prac skutkujących koniecznością przeprowadzenia pełnego procesu legislacyjnego.

W zakresie krajowego mechanizmu monitorującego realizację postanowień Konwencji uprzejmie informuję, że za koordynowanie wykonywania Konwencji na poziomie centralnym odpowiada Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, który powołał Zespół do spraw wykonywania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, działający jako organ pomocniczy Ministra, pełniący funkcję mechanizmu koordynacji, w rozumieniu artykułu 33 ust. 1 Konwencji. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej pełni rolę punktu kontaktowego w sprawach dotyczących wdrażania Konwencji, o którym mowa w art. 33 ust. 1. W skład Zespołu wchodzi przedstawiciele ministerstw zobowiązanych do wdrażania postanowień Konwencji. Przewodniczący Zespołu może zapraszać do udziału w posiedzeniach Zespołu – zwłaszcza w charakterze ekspertów – inne osoby niż członkowie Zespołu, np. przedstawiciele poszczególnych ministerstw, urzędów, instytucji czy organizacji pozarządowych działających na rzecz osób niepełnosprawnych. Obecnie nie są planowane żadne zmiany w strukturach krajowego mechanizmu monitorującego realizację postanowień Konwencji.

Należy mieć na uwadze fakt, że uwagi końcowe mają charakter zaleceń i nie są wiążące dla państw. Państwa, ratyfikując konwencję, podjęły obowiązek działania na rzecz wdrażania konwencji, zgodnie z zasadą *pacta sunt servanda*, ale to do nich należy ocena zasadności i możliwości realizacji uwag końcowych, biorąc w szczególności pod uwagę krajowe realia społeczne, polityczne i ekonomiczne. Dotyczy to także kształtu krajowych instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie i monitorowanie wdrażania konwencji, ustalanego odpowiednio do organizacji administracji rządowej oraz praktyki w zakresie wdrażania umów międzynarodowych dotyczących praw człowieka.

Odnosząc się do możliwości stosowania komentarza ogólnego numer 7 dotyczącego udziału osób niepełnosprawnych we wdrażaniu i monitorowaniu realizacji konwencji, to należy mieć na względzie, że przedstawia on stanowisko komitetu, które nie jest wiążące dla państw-stron Konwencji. Zapisy tego komentarza – zachęcające państwa do prowadzenia dialogu i konsultacji z organizacjami osób niepełnosprawnych – powinny być postrzegane w świetle ciężącego na państwach obowiązku wyważenia interesów różnych grup społecznych oraz równego traktowania i unikania tworzenia grup

uprzywilejowanych. W związku z tym wątpliwości budzą zwłaszcza kwestie oczekiwanego przez komitet daleko idącego finansowego wsparcia organizacji (pkt 46, 60, 61, 63, 64).

Stanowisko Polski w sprawie ratyfikacji protokołu fakultatywnego nie uległo zmianie. Decyzje podejmowane przez Komitet do spraw praw osób niepełnosprawnych po rozpatrzeniu skarg są analizowane w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, w miarę ich udostępniania przez komitet. Należy zauważyć, że liczba rozpatrzonych przez komitet skarg jest ciągle stosunkowo niska, a dodatkowo, w przypadku wielu skarg stwierdzana jest ich niedopuszczalność.

Pełniejsza ocena kierunków interpretacji konwencji oraz decyzji podejmowanych przez komitet będzie możliwa dopiero po udostępnieniu większej liczby decyzji. Szczególnie odnosi się to do spraw dotyczących realizacji praw społecznych, ponieważ, jak wskazane zostało w piśmie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 23 marca 2016 r., znak DAE.6401.9.2.2016.JM, istnieją zasadnicze zastrzeżenia, potwierdzone przez sądy polskie, co do możliwości weryfikacji, na drodze skarg indywidualnych, przestrzegania postanowień dotyczących społecznych praw człowieka przewidzianych w Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Protokół nie przewiduje wyłączenia z zakresu jego stosowania niektórych postanowień konwencji, zatem wyrażenie zgody na związanie się nim oznaczałoby ogólne uznanie, że wszystkie prawa zawarte w konwencji mają charakter podmiotowy.

Jeżeli chodzi o przywołaną w piśmie analizę możliwości związania się protokołem po uzyskaniu przez Polskę oceny komitetu wykonywania konwencji (uwagi końcowe po spotkaniu delegacji polskiej z komitetem we wrześniu 2018 r.), to uwagi te oraz przebieg spotkania delegacji polskiej z komitetem wskazują na rozbieżności oceny sytuacji faktycznej i rozwiązań prawnych obowiązujących w Polsce oraz rozbieżności w interpretowaniu postanowień konwencji. W świetle informacji przekazanych komitetowi w sprawozdaniu z wykonywania konwencji, informacji uzupełniających sprawozdanie oraz przekazanych ustnie w trakcie spotkania delegacji polskiej z komitetem wątpliwości budzi stanowisko komitetu dotyczące wykonywania przez Polskę art. 5 (zakres zakazu dyskryminacji w prawie polskim), 8 (nieuznawanie osób niepełnosprawnych jako podmiotów praw), 12 (zdolność do czynności prawnych), 13 (dostęp do wymiaru sprawiedliwości), 14 (przymusowe leczenie i umieszczanie w instytucjach opiekuńczych bez zgody), 15 (warunki w więzieniach), 19 (proces deinsytucjonalizacji), 23 (kwestie zawierania małżeństw). Pojawia się zatem pytanie jak komitet traktowałby informacje



przedstawiane w odpowiedzi na skargę skierowaną przeciw Polsce oraz na jakiej podstawie komitet podejmowałby decyzje. Wątpliwości te potwierdzają dokumenty związane ze sprawą 2/2010 przeciwko Niemcom – przedkładane w toku rozpatrywania skargi jak i później, w toku monitorowania realizacji decyzji. Należy także wskazać dodatkowe problemy, jakie wiążą się z funkcjonowaniem procedury skargowej, które muszą być brane pod uwagę przez Rząd polski przy ocenie zasadności związania się protokołem.

Problematyczna z punktu widzenia postanowień protokołu jest również procedura monitorowania przez komitet realizacji decyzji. Jej kształt opiera się na decyzjach podjętych przez komitet, wykraczających poza ramy określone w art. 7 protokołu fakultatywnego. Ustęp pierwszy tego artykułu przewiduje, że podstawowym środkiem monitorowania realizacji zaleceń komitetu jest sprawozdanie krajowe, które powinno obejmować, o ile komitet zwróci się o to, informacje dotyczące działań podjętych w odpowiedzi na zalecenia komitetu. Komitet uczynił natomiast regułą stosowanie przewidzianej w ust. 2 art. 7 możliwości zwrócenia się do państwa o przedstawienie, w stosunkowo krótkim czasie (6 miesięcy), informacji o wdrożeniu decyzji. Protokół wskazuje, że procedura ta ma charakter wyjątkowy, to jest powinna być stosowana w razie zaistnienia uzasadnionej konieczności („if necessary”). Komitet podejmuje też dalej idące kroki, to jest wielokrotną wymianę korespondencji, organizuje spotkania z delegacją krajową, wreszcie ocenia, czy zalecenia komitetu zostały w pełni wykonane.

Po drugie, Komitet, w oparciu o własne uznanie (protokół nie zawiera w tej mierze odpowiednich postanowień) nakazuje zwrot kosztów postępowania oraz wypłatę odszkodowania. Kwestia kosztów i odszkodowania została pominięta w protokole, nie ma zatem podstaw, by komitet podejmował samodzielnie decyzje w tej sprawie w sytuacji odstąpienia przez państwa od jej uregulowania i nieprzekazania tej sprawy komitetowi. Na przykład Szwecja i Niemcy odmówiły zastosowania się do zalecenia takiej wypłaty, wskazując na brak podstaw prawnych żądania komitetu w tej sprawie (CRPD/C/10/3 – Szwecja, CRPD/13/4 - Niemcy). Biorąc powyższe pod uwagę Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie zamierza uwzględniać kwestii przystąpienia do protokołu w projekcie Strategii.

Odnosząc się do kwestii wdrożenia uwag końcowych uprzejmie informuję, że ostateczna wersja uwag końcowych Komitetu do spraw praw osób niepełnosprawnych udostępniona została na stronie internetowej komitetu dopiero 12 grudnia 2018 r. Tłumaczenie uwag końcowych na język polski zostanie opublikowane na stronie

internetowej ministerstwa razem ze stanowiskiem w sprawie tych uwag. Po zakończeniu prac nad tłumaczeniem uwag na język polski rozpoczęły się prace nad przygotowaniem stanowiska do nich. Po ich opracowaniu oba dokumenty zostaną niezwłocznie udostępnione na stronie internetowej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (zakładka: społeczne prawa człowieka), tak jak ma to miejsce w odniesieniu do innych umów międzynarodowych dotyczących praw człowieka. Planowane jest przekazanie tłumaczenia uwag końcowych właściwym ministerstwom i urzędom, w celu analizy i wzięcia pod uwagę, we właściwym zakresie, przy kształtowaniu polityki i rozwiązań prawnych dotyczących osób niepełnosprawnych.

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przewiduje publikację uwag w formatach dostępnych. W tym celu w grudniu 2018 r. ministerstwo wystąpiło do organizacji i instytucji zajmujących się sporządzaniem tekstów dostosowanych o przedstawienie ofert wykonania zlecenia. Na podstawie uzyskanych informacji podjęta zostanie decyzja co do zakresu opracowania w takich formatach.

*Z poważaniem*

SL  
ds. C...  
Krzysztof Andrzejewicz