



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

**Realizacja przez Polskę zobowiązań
wynikających z Konwencji o prawach
osób niepełnosprawnych**

SYNTEZA

sprawozdania Rzecznika Praw Obywatelskich

2012 - 2014

Streszczenie najważniejszych wniosków i rekomendacji

Ratyfikacja przez Polskę Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (dalej także jako: Konwencja lub KPON) potwierdziła prawo osób z niepełnosprawnościami do pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności oraz poszanowania ich przyrodzonej godności. Wyniki badań i analiz prowadzonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich wskazują jednak, że dla urzeczywistnienia tych praw niezbędne jest **odejście od koncentrowania się na medycznych aspektach niepełnosprawności na rzecz integracji i aktywizacji społecznej**. W tym celu konieczne są zarówno istotne zmiany o charakterze legislacyjnym, jak i zmiany w praktyce stosowania przepisów prawa. Poniżej przedstawiono najważniejsze wnioski i rekomendacje w zakresie realizacji przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, w celu pełnej realizacji praw ustanowionych w drodze Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, niezbędne jest:

- przyjęcie **ogólnokrajowej strategii wdrażania postanowień Konwencji** o prawach osób niepełnosprawnych oraz opracowanie wskaźników i powiązanych z nimi krajowych poziomów odniesienia dla każdego prawa ustanowionego w Konwencji;
- opracowanie i wdrożenie **jednolitego systemu orzekania** w zakresie funkcjonowania osób z niepełnosprawnościami we wszystkich obszarach życia w tym m.in. edukacji, pracy, zabezpieczeniu społecznym i opiece zdrowotnej. System ten powinien opierać się na diagnozie funkcjonalnej osób z niepełnosprawnościami z wykorzystaniem definicji opartej na społecznym modelu niepełnosprawności;
- jednoznaczne określenie, **które uprawnienia przyznawane osobom z niepełnosprawnościami są zależne od posiadania odpowiedniego orzeczenia** (niepełnosprawności prawnej), a które wynikają z samego faktu istnienia niepełnosprawności (niepełnosprawności biologicznej);
- **zniesienie instytucji ubezwłasnowolnienia** i wprowadzenie różnorodnych form wsparcia opartych na modelu wspieranego podejmowania decyzji;
- **odstąpienie od zakazów małżeńskich** tak, aby zagwarantować osobom z niepełnosprawnościami prawo do zawarcia związku małżeńskiego na podstawie swobodnie wyrażonej i pełnej zgody przyszłych małżonków;
- **wzmocnienie ochrony osób z niepełnosprawnościami przed dyskryminacją** co najmniej na poziomie gwarancji przysługujących w obszarze przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na rasę, narodowość lub pochodzenie etniczne;
- projektowanie środowiska zabudowanego, a także produktów, programów i usług **zgodnie z zasadami uniwersalnego projektowania**;

- przyjęcie i wdrożenie **ustawy o dostępie do darmowej pomocy prawnej** z uwzględnieniem specyficznych potrzeb osób z niepełnosprawnościami;
- **wyeliminowanie przypadków niehumanitarnego i poniżającego traktowania** osób z niepełnosprawnościami pozbawionych wolności przez personel placówek, w których przebywają; **wzmocnienie ochrony osób z niepełnosprawnościami przed przemocą**, w tym przemocą domową;
- zintensyfikowanie działań dotyczących **odejścia od opieki instytucjonalnej** na rzecz opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności (tzw. deinstytucjonalizacja);
- **dostosowanie wszystkich stron internetowych instytucji publicznych** do potrzeb osób z niepełnosprawnościami;
- podjęcie działań na rzecz urzeczywistnienia prawa osób głuchych i głuchoniewidomych do porozumiewania się z organami administracji publicznej za pomocą metod komunikacji niewerbalnej tj. **polski język migowy**; promocja innych alternatywnych form komunikacji tj.: **język łatwy do czytania, formy wspomagające** (augmentatywne);
- urzeczywistnienie prawa osób z niepełnosprawnościami do **edukacji włączającej** tak, aby jak największa grupa uczniów na każdym etapie edukacyjnym kształciła się w szkołach powszechnych, możliwie blisko ich miejsca zamieszkania;
- zapewnienie koszyka **gwarantowanych usług rehabilitacyjnych** określonych indywidualnie dla każdej osoby z niepełnosprawnością w oparciu o cyklicznie weryfikowaną diagnozę funkcjonalną;
- takie zaprojektowanie systemu zabezpieczenia społecznego, aby z jednej strony zapewnić **rekompensowanie osobom z niepełnosprawnościami i rodzinom, w których znajdują się takie osoby, wyższe koszty utrzymania**, z drugiej zaś usunąć lub znacznie zmniejszyć bariery w podejmowaniu przez osoby z niepełnosprawnościami w wieku produkcyjnym zatrudnienia na **otwartym rynku pracy**;
- zagwarantowanie, że osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną **nie będą w sposób arbitralny pozbawiane czynnego i biernego prawa wyborczego**, a także **stworzenie warunków do realizacji wolności zrzeszania się i wolności zgromadzeń** przez wszystkie osoby z niepełnosprawnościami.

I. Informacja o realizacji ogólnych postanowień Konwencji oraz sposobie jej wdrażania i monitorowania na szczeblu krajowym

W Polsce żyje **4.697.500 osób z niepełnosprawnościami** (2011 rok), co stanowi **około 12,2% ludności kraju**. Spośród tej grupy 3.121.500 osób posiada formalne orzeczenie o niepełnosprawności. W polskim systemie prawnym **nie przyjęto do tej pory jednej powszechnie obowiązującej definicji niepełnosprawności**. Poszczególne akty prawne posługują się więc różnymi pojęciami na określenie niepełnosprawności albo osoby z niepełnosprawnością używając także określeń przestarzałych i pejoratywnych takich jak: kalectwo, upośledzenie umysłowe, niedorozwój umysłowy, nieporadność. Sytuację prawną osób z niepełnosprawnościami dodatkowo komplikuje fakt, że **nie istnieje jednolity system orzeczniczy** przyznający tym osobom stosowne uprawnienia lub wsparcie ze strony państwa, a tym samym podstawy do otrzymania orzeczenia nie zawsze są identyczne. Dwa podstawowe systemy orzecznictwa opierają się na przepisach ustawy o rehabilitacji społecznej i zawodowej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (orzeczenia o stopniu niepełnosprawności) oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (orzeczenia o niezdolności do pracy). Ponadto istnieją cztery systemy dodatkowe (orzeczenie o niepełnosprawności osób poniżej 16 roku życia; w gospodarstwie rolnym; w służbach mundurowych oraz w systemie oświaty). Ta wielość systemów orzeczniczych stanowi istotne utrudnienie dla osób z niepełnosprawnościami ubiegających się o wsparcie ze strony organów publicznych.

Definicje stosowane w tych systemach oparte są na modelu medycznym i wbrew standardom ustanowionym w KPON pomijają kwestie interakcji osób niepełnosprawnych z barierami znajdującymi się w środowisku. Polski system orzeczniczy koncentruje się na dysfunkcjach osób z niepełnosprawnościami, wykluczając możliwość wypełniania przez te osoby ról społecznych i całkowicie pomijając ich potencjał. W większości przypadków przepisy wewnętrzne uzależniają przyznanie specjalnych uprawnień lub wsparcia od posiadania formalnego orzeczenia o niepełnosprawności (właściwego ze względu na rodzaj uprawnień), nie zaś od samego faktu istnienia niepełnosprawności.

Zgodnie z przepisem art. 33 KPON – regulującym krajowy mechanizm wdrażania i monitorowania realizacji Konwencji, Polska wyznaczyła w ramach rządu tzw. punkt kontaktowy (*focal point*). Jest nim Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (dalej także jako: MPiPS). Jednocześnie ta sama instytucja została wskazana jako mechanizm koordynacji wdrażania Konwencji. Funkcję tą sprawuje przy pomocy Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych (w randze wiceministra pracy i polityki społecznej). Należy jednak podkreślić, że zadania MPiPS, jak i Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, koncentrują się wokół problematyki świadczeń socjalnych, rehabilitacji zawodowej

i społecznej, a także zatrudnianiu osób z niepełnosprawnościami z pominięciem innych obszarów życia społecznego, gospodarczego i politycznego. Tym samym **żaden z powołanych wyżej organów nie pełni w strukturach rządu funkcji mechanizmu koordynacji polityki wobec osób z niepełnosprawnościami.**

Funkcję niezależnego mechanizmu do spraw popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych pełni **Rzecznik Praw Obywatelskich.**

Do chwili obecnej **nie przyjęto strategii dotyczącej wdrażania w Polsce postanowień Konwencji**, nie ustalono także wskaźników i powiązanych z nimi krajowych poziomów odniesienia dla każdego prawa ustanowionego w Konwencji. W odniesieniu do treści art. 4 ust. 2 KPON nie określono ponadto, które z praw ustanowionych w Konwencji wdrażane jest stopniowo, a które ze skutkiem natychmiastowym. Ma to szczególne znaczenie dla procesu monitorowania realizacji praw społecznych określonych w KPON i utrudnia rzetelną ocenę wykonania jej postanowień.

Należy także zwrócić uwagę, że osoby z niepełnosprawnościami mają **ograniczoną możliwość dochodzenia odszkodowania lub zadośćuczynienia w przypadku naruszenia ich praw ustanowionych w Konwencji** a bezpośrednie stosowanie przez sądy przepisów tej umowy może napotkać na poważne trudnienia. Od chwili ratyfikowania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych nie odnotowano żadnego orzeczenia sądu powszechnego, w którym podstawą orzekania byłyby przepisy KPON.

Polska ratyfikowała Konwencję z zastrzeżeniami złożonymi do art. 12 (równość wobec prawa), art. 23 ust. 1 lit a (prawo do zawarcia małżeństwa) oraz art. 23 ust. 1 lit. i 25 lit. a (prokreacja i planowanie rodziny). W rządowym sprawozdaniu dotyczącym środków podjętych w celu realizacji zobowiązań wynikających z Konwencji nie odniesiono się do celowości utrzymywania tych zastrzeżeń. Tymczasem w szczególności zastrzeżenie wniesione do art. 12 KPON (formalnie nazwane „oświadczeniem interpretacyjnym”) stanowi istotną barierę we wdrażaniu postanowień Konwencji w Polsce. Zastrzeżenie to wyłącza stosowanie Konwencji w zakresie równej zdolności do czynności prawnych osób z niepełnosprawnościami oraz zrównuje instytucję ubezwłasnowolnienia ze środkiem, o którym mowa w art. 12 ust. 4 KPON. Tym samym w ocenie Rzecznika **złożone oświadczenie jest niezgodne z celem i przedmiotem Konwencji i jako takie powinno zostać wycofane.**

II. Informacja o realizacji wybranych praw ustanowionych w Konwencji

Artykuł 5 - Równość i niedyskryminacja

Ze wszystkich grup narażonych w Polsce na dyskryminację i wykluczenie **osoby z niepełnosprawnościami cieszą się największym zrozumieniem i najmniejszym dystansem społecznym**. Niepokojący jest natomiast stosunek Polaków do osób z niepełnosprawnością psychiczną. Dystans społeczny do tej grupy osób wynosi aż 46,3 pkt, co stanowi czwarty w kolejności najwyższy wynik dystansu społecznego (po homoseksualnych mężczyznach, osobach transseksualnych i osobach biseksualnych).

Przepisy Kodeksu pracy oraz ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (dalej jako: ustawa o równym traktowaniu) przewidują środki ochrony prawnej dla osób z niepełnosprawnościami, które spotkały się z dyskryminacją w miejscu pracy. Ustawa o równym traktowaniu nie zakazuje natomiast dyskryminacji osób z niepełnosprawnościami w innych obszarach życia społecznego pomimo tego, że zakaz ten dotyczy innych grup narażonych na dyskryminację (m.in. mniejszości etnicznych). Tym samym, **osoba z niepełnosprawnością, która stała się ofiarą nierównego traktowania, nie dysponuje taką samą jak inni ochroną przed dyskryminacją**. Rzecznik **krytycznie ocenia też skuteczność istniejących środków ochrony prawnej** przed naruszaniem zasady równego traktowania. Liczba takich spraw rozpatrywanych przez sądy oraz inne instytucje publicznej jest niewielka, co nie oddaje realnej skali dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność w Polsce.

Istotną barierą w zakresie realizacji prawa do równego traktowania i niedyskryminacji osób z niepełnosprawnościami jest także **niewielka świadomość społeczna i niski poziom wiedzy na temat praw przysługujących ofiarom dyskryminacji** oraz instytucji i organów świadczących pomoc w tym zakresie.

Artykuł 9 - Dostępność

Pomimo istnienia odpowiednich regulacji w prawie krajowym dotyczących dostępności środowiska zabudowanego dla osób z niepełnosprawnościami, ich realizacja **w praktyce nie odpowiada standardom wyznaczonym w drodze Konwencji** o prawach osób niepełnosprawnych. Przepisy ustawy - Prawo budowlane odnoszą się wyłącznie do potrzeb osób z ograniczoną sprawnością ruchową. W efekcie, w większości nowych projektów proponowane są jedynie udogodnienia dla jednej grupy osób z niepełnosprawnościami - poruszających się na wózkach inwalidzkich. Aktualnie brak jest również generalnego obowiązku podjęcia działań na rzecz dostosowania do potrzeb osób z niepełnosprawnościami budynków wybudowanych przed wejściem w życie obowiązującej

ustawy – Prawo budowlane. W konsekwencji **większość tych obiektów pozostaje niedostępna dla osób z niepełnosprawnościami.**

Podobne problemy dotyczą dostępności transportu i środków komunikacji. Wśród publicznych środków transportu najlepiej dostosowanym do potrzeb osób z niepełnosprawnościami jest transport lotniczy, natomiast największe problemy pozostają w zakresie transportu kolejowego (patrz sprawozdanie z realizacji art. 20 KPON).

Pewne postępy należy natomiast odnotować w zakresie dostępności informacji. Do maja 2015 r. wszystkie serwisy internetowe instytucji publicznych powinny spełniać międzynarodowe standardy dostępności (patrz sprawozdanie z realizacji art. 21 KPON).

Polskie przepisy wewnętrzne nie posługują się pojęciem „uniwersalnego projektowania” i nie wymuszają budowania nowych obiektów zgodnie z jego zasadami. **Brakuje także systematycznych i kompleksowych szkoleń** z tego zakresu przeznaczonych dla przedstawicieli wszystkich zawodów związanych z tworzeniem środowiska zabudowanego.

Pomimo tego dostępność przestrzeni publicznej, środków transportu oraz informacji ulega w Polsce **powolnej, aczkolwiek systematycznej poprawie.**

Artykuł 12 - Równość wobec prawa

W polskim systemie prawnym w sposób wyraźny odróżniono instytucję zdolności prawnej (*legal capacity*) od zdolności do czynności prawnych (*capacity to act in law*). Zdolność prawna przysługuje każdemu człowiekowi od chwili urodzenia. Termin ten oznacza zdolność do bycia podmiotem praw i obowiązków prawnych. Natomiast zdolność do czynności prawnych oznacza możliwość nabywania praw i obowiązków we własnym imieniu, czyli samodzielnego kształtowania swojej sytuacji prawnej. Zgodnie z oficjalnym tłumaczeniem tekstu Konwencji na język polski treść art. 12 KPON odnosi się jedynie do równej zdolności prawnej osób z niepełnosprawnościami z pominięciem zdolności do czynności prawnych.

Obowiązujące w Polsce przepisy regulujące instytucję ubezwłasnowolnienia stanowią **typowy przykład modelu zastępczego podejmowania decyzji i jako takie nie spełniają standardów określonych w art. 12 Konwencji.** Najpoważniejszym skutkiem ubezwłasnowolnienia jest utrata lub ograniczenie zdolności do czynności prawnych, a tym samym regulacja ta nie zapewnia osobom z niepełnosprawnościami wsparcia przy korzystaniu z tej zdolności, a jedynie podejmowanie czynności w ich zastępstwie. Instytucja ubezwłasnowolnienia jest środkiem dalece nieproporcjonalnym, orzekanym bezterminowo oraz nieograniczonym do konkretnych zakresów czy też rodzajów spraw. **Skutki orzeczenia ubezwłasnowolnienia są natomiast daleko idące i powodują całkowite wykluczenie osób z niepełnosprawnościami z życia społecznego.**

Od chwili uchwalenia Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych **systematycznie rośnie w Polsce liczba nowych wniosków o ubezwłasnowolnienie**. W roku 2006 liczba takich wniosków wynosiła 9.104 (przy czym ubezwłasnowolnienie całkowite orzeczone w 5.497 sprawach, a ubezwłasnowolnienie częściowe w 692 sprawach), podczas gdy w roku 2013 liczba ta wzrosła do 12.999 wniosków (ubezwłasnowolnienie całkowite orzeczone w 7.776 sprawach a ubezwłasnowolnienie częściowe w 718 sprawach). W roku 2013 **łączna liczba osób ubezwłasnowolnionych wynosiła w Polsce 77 639**.

Ratyfikacja Konwencji zintensyfikowała natomiast dyskusję nad potrzebą zmiany instytucji ubezwłasnowolnienia w Polsce. W Ministerstwie Sprawiedliwości toczą się aktualnie prace nad nowelizacją stosownych przepisów prawa. Poziom ogólności tego projektu nie pozwala jednak na ocenę, czy implementuje on w pełni standardy wyznaczone w drodze Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Artykuł 13 - Dostęp do wymiaru sprawiedliwości

Osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną, które zostały **ubezwłasnowolnione, co do zasady nie mają zdolności procesowej**, a tym samym nie mają zdolności do podejmowania czynności procesowych takich jak wytaczanie powództwa, zaskarżanie orzeczeń sądowych, składanie oświadczeń i wniosków. Wyjątek stanowią sprawy o ubezwłasnowolnienie, w których do złożenia wniosku o uchylenie ubezwłasnowolnienia upoważniony jest sam ubezwłasnowolniony. Zarówno w postępowaniu cywilnym, jak i w postępowaniu karnym osoby z niepełnosprawnościami spotykają się także z wyłączeniami lub ograniczeniami w zakresie możliwości bycia świadkiem.

Kolejną istotną barierą w zakresie dostępu osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości jest **niedostępność architektoniczna** budynków sądów czy prokuratur. W polskim systemie prawnym **brakuje także rozwiązań proceduralnych, które zapewniłyby sprawną komunikację** pomiędzy organami wymiaru sprawiedliwości a osobami z różnymi rodzajami niepełnosprawnościami za pomocą języka migowego (tłumacz występuje jedynie przy czynnościach związanych z prowadzonym postępowaniem), alfabetu Braille'a czy też komunikacji wspomagającej (augmentatywnej) i alternatywnej. Wbrew obowiązkowi wynikającemu z przepisu art. 13 ust. 2 Konwencji, do chwili obecnej **nie prowadzi się systematycznych szkoleń** osób pracujących w wymiarze sprawiedliwości w zakresie ochrony praw osób z niepełnosprawnościami. W Polsce **brakuje także dostępu do systemowej i bezpłatnej pomocy prawnej** dla osób niezamożnych w tym osób z niepełnosprawnościami.

Istotnym postępowaniem w zakresie dostępu osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości jest natomiast jego **częściowa cyfryzacja**, w tym wprowadzenie w ramach

postępowania cywilnego tzw. sądów elektronicznych oraz rozwój systemu elektronicznych protokołów.

Artykuł 14 - Wolność i bezpieczeństwo osobiste

Artykuł 15 - Wolność od tortur lub okrutnego, niehumanitarnego albo poniżającego traktowania lub karania

W wyniku prowadzonych wizytacji Rzecznik Praw Obywatelskich ocenia, że **nastąpiła poprawa w zakresie wrażliwości osób kierujących miejscami detencji na specjalne potrzeby osób z niepełnosprawnościami** oraz większe zrozumienie dla konieczności dostosowania tych miejsc do ich potrzeb. W praktyce działania Krajowego Mechanizmu Prewencji **niejednokrotnie stwierdzano jednak przypadki niehumanitarnego czy poniżającego traktowania osób z niepełnosprawnościami**. Do takich przypadków należy zaliczyć między innymi: bezprawne karanie poprzez odbieranie wózka inwalidzkiego, nieuzasadnione praktyki stosowane wobec osób ubezwłasnowolnionych, takie jak: zakaz wychodzenia poza teren domu pomocy społecznej, odwiedzin bliskich czy też odbieranie dowodów osobistych. Przetrzymanie niepełnosprawnych więźniów w celach niedostosowanych do ich potrzeb lub brak możliwości realizacji zaleceń lekarskich.

Szczególnie trudna jest także **sytuacja osób z niepełnosprawnością intelektualną przebywających w zakładach karnych**. Z informacji uzyskanych od pracowników Służby Więziennej wynika, że w chwili obecnej w jednostkach penitencjarnych przebywa ponad 200 osadzonych, których niepełnosprawność intelektualna znacznie utrudnia lub wręcz uniemożliwia adaptację do warunków więziennych i wykonywanie podstawowych czynności życia codziennego.

Artykuł 16 - Wolność od wykorzystywania, przemocy i nadużyć

Nie jest znana rzeczywista skala przemocy w rodzinie wobec osób z niepełnosprawnościami, choć programy mające na celu przeciwdziałanie przemocy uwzględniają szczególne narażenie na przemoc osób z niepełnosprawnościami, w szczególności kobiet. Większość pracowników instytucji pomagających osobom z niepełnosprawnościami uważa, że **wykrywanie przemocy w rodzinie osób z niepełnosprawnościami zdarza się bardzo rzadko**. Jedną z przyczyn niezgłaszania przypadków przemocy przez osoby z niepełnosprawnościami jest **niedostępność pomocy prawnej czy psychologicznej i niedostępność instytucji pomocowych**. Środki ochrony prawnej dla ofiar przemocy – w tym osób z niepełnosprawnościami – przewidziane w postępowaniu karnym są rzadko stosowane oraz niedostosowane do specyficznej sytuacji tych osób.

Istotna wydaje się również **konieczność zwiększenia ochrony przed przemocą instytucjonalną** osób zamieszkujących w domach pomocy społecznej oraz osób

chorujących psychicznie i przebywających w szpitalach psychiatrycznych. Rzecznicy Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego wielokrotnie stwierdzali **naruszenie praw pacjentów szpitali psychiatrycznych polegające na stosowaniu wobec nich różnych form przemocy**. Wreszcie dostrzec należy problem **niewuzględnienia specyficznego rodzaju przestępstw z nienawiści wobec osób z niepełnosprawnościami**. Przestępstwa nawoływania do nienawiści, znieważania czy stosowania przemocy lub groźby bezprawnej z uwagi na przynależność narodową, etniczną, rasową, wyznaniową lub bezwyznaniowość nie odnoszą się do osób z niepełnosprawnościami – ta cecha nie jest zatem szczególnie chroniona przez przepisy Kodeksu karnego.

Artykuł 19 - Niezależne życie i włączenie w społeczeństwo

W Polsce **dominuje model opieki instytucjonalnej** zamiast usług wspierających świadczonych w środowisku zamieszkania. Stale **rośnie liczba stacjonarnych domów pomocy społecznej** (z 803 w 2012 do 810 w 2013, z liczbą mieszkańców 85 04 w 2012 i 85 329 w 2013). Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej publikuje plany dalszego zwiększania liczby miejsc w DPS. Roczna alokacja na utrzymanie domów pomocy społecznej dla osób z niepełnosprawnościami wynosi 1,8 mld, zaś ponad 700 mln zł przekazuje się na finansowanie usług opiekuńczych i ośrodków wsparcia. Ta dysproporcja dobrze ilustruje przewagę opieki instytucjonalnej nad opieką środowiskową.

Ponadto **kryterium dochodowe uniemożliwia wielu osobom z niepełnosprawnościami korzystanie z usług opiekuńczych**, ale nie zdejmuje ciężaru kosztów bytowych, w tym mieszkania, żywienia, leków. Spycha to takie osoby w stronę opieki instytucjonalnej, gdzie gwarantowane są pełne usługi bytowe.

Rzecznik dostrzega jednak **inicjatywy mające na celu poprawę jakości usług społecznych i zdrowotnych** na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym a także liczne programy pilotażowe dotyczące wsparcia ze strony asystenta osoby niepełnosprawnej oraz mieszkalnictwa wspomaganego.

Artykuł 20 - Mobilność

Wśród publicznych środków transportu **najlepiej dostosowanym do potrzeb osób z niepełnosprawnościami jest transport lotniczy**, natomiast **największe problemy odnotowuje się w zakresie transportu kolejowego**, który jest jednocześnie jedną z najbardziej popularnych form transportu w Polsce. W kontekście transportu kolejowego największym problemem jest brak dostępności dla osób z niepełnosprawnościami budynków dworców, peronów oraz taboru kolejowego. Polski ustawodawca bezterminowo wyłączył obowiązek dostosowania infrastruktury kolejowej do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. W zakresie transportu miejskiego wciąż nie obowiązują natomiast regulacje prawne, które nakazywałyby przewoźnikom zapewniać pojazdy i usługi dostępne dla osób

z niepełnosprawnościami. Coraz więcej jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza w dużych miastach, dostrzega jednak konieczność dostosowania transportu miejskiego do potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

Na poważne bariery napotykają także osoby z niepełnosprawnościami chcące uzyskać prawo jazdy. Dotyczy to w szczególności osób głuchych, które w trakcie egzaminu nie mają możliwości skorzystania z usług tłumacza języka migowego oraz osób z niepełnosprawnością ruchową, które zobowiązane są do dostarczenia dostosowanego samochodu na część praktyczną egzaminu. Ponadto osoby głuche nie mają obecnie możliwości uzyskania uprawnień do kierowania samochodami ciężarowymi.

Artykuł 21 - Wolność wypowiedzenia się i wyrażania opinii oraz dostęp do informacji

W ostatnich latach w polskim systemie prawnym nastąpił szereg istotnych zmian mających na celu poprawę realizacji prawa osób z niepełnosprawnościami do dostępu do informacji oraz wolności wypowiedzenia się i wyrażania opinii. Jednym z przykładów takich zmian jest **nowelizacja ustawy - Prawo telekomunikacyjne**, w efekcie której zobowiązano dostawców publicznie dostępnych usług telefonicznych do zapewnienia użytkownikom będącym osobami niepełnosprawnymi dostępu do świadczonych przez siebie usług telefonicznych na zasadzie równości z innymi użytkownikami.

Na podstawie ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się organy administracji publicznej, na wniosek osoby głuchej lub głuchoniewidomej, zobowiązane są do **udostępnienia usługi tłumacza języka migowego** lub systemu komunikacji osób głuchoniewidomych. W roku 2013 Rzecznik Praw Obywatelskich przeprowadził kontrolę realizacji przepisów ustawy o języku migowym. Wyniki badania wskazują, że w przypadku osób głuchych **ponad jedna czwarta urzędów (27%) nie wywiązuje się z obowiązków** nałożonych na nie w drodze ustawy o języku migowym, a w przypadku osób głuchoniewidomych **liczba ta rośnie do ponad trzech czwartych (78%)**. Jednocześnie żadne **przepisy prawa nie pozwalają na korzystanie przez osoby z niepełnosprawnościami w sprawach urzędowych z alfabetu Braille'a, komunikacji wspomagającej (augmentatywnej) i alternatywnej.**

Widoczne postępy poczyniono natomiast w zakresie **dostępności publicznych stron internetowych**. Systemy informatyczne podmiotów realizujących zadania publiczne muszą spełniać standardy dostępności dla użytkowników z niepełnosprawnościami do końca pierwszego kwartału 2015 r. W następstwie kontroli przeprowadzonej w 2013 r. okazało się jednak, że **ani jeden spośród badanych portali nie był w 100% dostępny dla osób z niepełnosprawnościami** oraz innych osób narażonych na wykluczenie cyfrowe.

Artykuł 23 - Poszanowanie domu i rodziny

Zgodnie z przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, **małżeństwa w Polsce nie może zawrzeć osoba ubezwłasnowolniona całkowicie**. Ponadto **nie może zawrzeć małżeństwa osoba dotknięta chorobą psychiczną albo niedorozwojem umysłowym** (cytat za regulacją kodeksową). Tylko w wyjątkowych przypadkach sąd może zezwolić na zawarcie małżeństwa przez takie osoby, jeżeli ich stan zdrowia lub umysłu nie zagraża małżeństwu ani zdrowiu przyszłego potomstwa. Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi wskazujące na przypadki rozszerzającej wykładni opisanych powyżej zakazów małżeńskich. Regulacja ta stanowi istotną barierę dla realizacji prawa osób z niepełnosprawnościami do zawarcia związku małżeńskiego i założenia rodziny i stała się podstawą zastrzeżenia złożonego przez Polskę do przepisu art. 23 ust. 1 lit. a Konwencji.

W Ministerstwie Sprawiedliwości toczą się aktualnie **prace nad zmianą przywołanej powyżej regulacji**. Przyjęcie tej nowelizacji - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, powinno pozwolić na odstąpienie od złożonego przez Polskę zastrzeżenia.

Artykuł 24 – Edukacja

W warunkach polskich edukacja uczniów z niepełnosprawnościami (kształcenie specjalne) odbywa się w **szkołach ogólnodostępnych (w których realizowana jest edukacja włączająca), szkołach integracyjnych oraz w szkołach specjalnych**. Ogólne ramy prawne pozwalają na realizację prawa osób z niepełnosprawnościami do edukacji włączającej. Wyzwaniem są jednak niektóre przepisy szczegółowe, które sprawiają, że choć prawo do edukacji może być realizowane, to nie istnieją odpowiednie rozwiązania prawne gwarantujące właściwą realizację dostępu do edukacji i egzekucję prawa.

Istotnym problemem jest m.in. **system finansowania specjalnych potrzeb edukacyjnych**. Choć na każde dziecko z orzeczoną niepełnosprawnością naliczana jest dodatkowa waga subwencyjna z tytułu niepełnosprawności, która trafia z budżetu państwa do organu prowadzącego szkołę, to **nie ma prawnych gwarancji przekazania tych kwot z samorządu do szkoły, w której uczy się dziecko**. W praktyce w szkołach ogólnodostępnych gwarantowane jest minimum wsparcia – dwie godziny zajęć rewalidacyjnych tygodniowo. Natomiast możliwość uzyskania wsparcia adekwatnego do potrzeb jest uzależniona od zamożności samorządu lokalnego oraz aktywności dyrektora szkoły i rodziców ucznia z niepełnosprawnością, a nie obiektywnych potrzeb dziecka.

Przy tej okazji warto wspomnieć, że szczegółowe regulacje prawne, w tym i finansowe, dotyczą **jedynie dzieci z orzeczoną niepełnosprawnością**, co sprawia że wiele dzieci ze specyficznymi problemami w edukacji, ale bez formalnego potwierdzenia niepełnosprawności może liczyć na znacznie mniejsze wsparcie. Tym samym sposoby definiowania niepełnosprawności w ramach Konwencji i systemu oświaty różnią się.

W konsekwencji **około połowy uczniów z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego z tytułu niepełnosprawności uczy się w szkołach specjalnych, około jednej piątej w szkołach integracyjnych, a jedynie trzech na dziesięciu w szkołach ogólnodostępnych, które zapewniają edukację włączającą.** Co więcej, odsetek uczniów uczących się w ramach edukacji włączającej zmniejsza się wyraźnie wraz z wiekiem i o ile w przedszkolach odsetek uczniów w szkołach specjalnych sięgał około jednej czwartej, to z każdym kolejnym etapem edukacyjnym ulega on zwiększeniu i w szkołach ponadgimnazjalnych sięga już trzech czwartych uczniów z orzeczeniami. W efekcie, **odsetek osób z niepełnosprawnością osiągających poziom studiów wyższych wynosi jedynie 7,7% w 2013 r.** (osoby pełnosprawne 20,6%). **Aktywna na rynku pracy jest tymczasem tylko co szоста osoba z niepełnosprawnością** - współczynnik aktywności zawodowej – 17,2%. Dla porównania, wśród osób sprawnych, wskaźnik ten wynosi 56%, czyli aktywna na rynku pracy jest co druga osoba pełnosprawna

Istotnym problemem pozostaje także prowadzenie edukacji w językach i przy pomocy sposobów i środków komunikacji najodpowiedniejszych dla uczniów z niepełnosprawnościami, w szczególności uczniów głuchych i głuchoniewidomych. Z danych Polskiego Związku Głuchych wynika, że do chwili obecnej **żadna ze szkół, w której uczą się uczniowie głusi, nie prowadzi regularnej edukacji w polskim języku migowym, a więc w naturalnym języku osób głuchych.**

Artykuł 26 - Rehabilitacja

Podstawowym źródłem finansowania rehabilitacji zawodowej i społecznej w Polsce jest Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej jako PFRON). Fundusz oferuje dofinansowanie do (1) sprzętu rehabilitacyjnego, przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych; (2) turnusów rehabilitacyjnych; (3) likwidacji barier architektonicznych, w komunikowaniu się i transportowych. **Popyt na wszystkie formy rehabilitacji jest zaspokajany tylko częściowo.** W roku 2013 w ramach powyższych programów zawarto umowy na odpowiednio: 78%, 41% i 37% liczby wniosków. Kwotowo wskaźniki te są jeszcze niższe, co świadczy dodatkowo o zawieraniu umów na kwoty mniejsze niż wnioskowane. Ze względu na kryterium dochodowe uprawniające do ubiegania się o wsparcie można też przypuszczać, że istniejący popyt jest i tak zaniżony, gdyż wnioski składają tylko osoby spełniające to kryterium.

Brak jest – poza rehabilitacją leczniczą – koszyka gwarantowanych bezpłatnie usług rehabilitacyjnych. Tym samym dostęp osób niepełnosprawnych do tych usług zależy od istnienia w ich środowisku lokalnym pozarządowego podmiotu i pozyskania przez niego środków na finansowanie krótkotrwałych projektów. Istnieje zatem stałe zagrożenie, że

osiągnięte w wyniku rehabilitacji postępy zostaną zaprzepaszczone wskutek utraty dostępu do dalszej rehabilitacji.

W zakresie dostępu do rehabilitacji **szczególnie trudna jest sytuacja osób z niepełnosprawnością psychiczną**. W Polsce nadal nie udało się wdrożyć modelu psychiatrii środowiskowej, która mogłaby ograniczyć częstość i długość silnie stygmatyzującej hospitalizacji.

Wreszcie stałemu wzrostowi wydatków publicznych na cele związane z niepełnosprawnością uczniów nie towarzyszy większy stopień zaspokajania specyficznych potrzeb niepełnosprawnych dzieci objętych systemem oświaty.

Artykuł 27 - Praca i zatrudnienie

Polska stopniowo podejmuje działania służące realizacji społecznego modelu niepełnosprawności i **promocji zatrudnienia na otwartym rynku pracy**. W ostatnich latach przyjęto pozytywne zmiany na rzecz zatrudnienia na otwartym rynku pracy **zrównując wysokość dofinansowania dla pracodawców do wynagrodzeń niepełnosprawnych pracowników z dofinansowaniem przysługującym na rynku chronionym**. Przed tą zmianą dofinansowania do wynagrodzeń były wyższe dla pracodawców z chronionego rynku pracy. Pomimo istnienia systemu finansowego wsparcia w zatrudnieniu, wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce należy do najniższych w Europie. **Współczynnik aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym w 2013 r. wynosił 25,7%, wskaźnik zatrudnienia – 21%, zaś stopa bezrobocia – 18,4%**

Poważnym problemem jest brak koherencji pomiędzy systemem zabezpieczenia społecznego osób niepełnosprawnych a systemem wsparcia zatrudnienia. W Polsce istnieje od lat zdiagnozowane i nierozwiązane **zjawisko pułapki świadczeniowej**, zniechęcającej do aktywności zawodowej osoby niepełnosprawne pobierające świadczenia rentowe. W ocenie Rzecznika system wsparcia osób z niepełnosprawnościami w zbyt małym stopniu uwzględnia również rzeczywiste, indywidualne potrzeby pracowników z niepełnosprawnościami.

Polska podejmowała w ostatnim okresie **działania afirmatywne** poprzez kampanie promujące zatrudnienie osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy. Dokonano **zmiany w dostępie do stanowisk w administracji rządowej** (służba cywilna i urzędy państwowe) oraz administracji samorządowej, przyznając kandydatom z niepełnosprawnością pierwszeństwo zatrudnienia w tych organach administracji, które nie przekraczają 6%-go ustawowego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych, jeśli tylko spełniają wymagania kwalifikacyjne na równi z innymi wyłonionymi kandydatami. Pomimo tego **odsetek osób z niepełnosprawnościami zatrudnionych w administracji publicznej**

rośnie bardzo powoli.

Artykuł 28 - Odpowiednie warunki życia i ochrona socjalna

Polska, podobnie jak inne kraje rozwiniętem, stworzyła rozbudowany system zabezpieczenia społecznego, który w części ubezpieczeniowej uwzględnia ryzyko całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy oraz przewiduje rekompensowanie utraconych zarobków w związku z jego wystąpieniem (renta z tytułu niezdolności do pracy). Ponadto uwzględniono również dwie dodatkowe sytuacje. Pierwsza wynika z możliwości nabycia niepełnosprawności w dzieciństwie, co uniemożliwia lub znacznie utrudnia uzyskanie uprawnień ubezpieczeniowych do renty z tytułu niezdolności do pracy - renta socjalna. Druga wynika z możliwości doświadczania ubóstwa finansowego przez osoby z niepełnosprawnościami mimo istnienia ubezpieczenia rentowego (z określeniem poziomu minimalnego) i renty socjalnej - zasiłek okresowy i stały z pomocy społecznej.

W przypadku rodzin z dziećmi z niepełnosprawnościami ich większe potrzeby uwzględnione są poprzez dodatki do zasiłku rodzinnego (co do zasady przeznaczone tylko dla rodzin ubogich). Ponadto w sytuacji, gdy dzieci z niepełnosprawnościami są niesamodzielne i wymagają stałej opieki, przewidziano też odrębne świadczenie dla rodzica, a mianowicie świadczenie pielęgnacyjne. System ten w swym założeniu powinien w pełni zabezpieczyć osoby z niepełnosprawnościami oraz ich rodziny przed ubóstwem. Mimo tego wskaźniki statystyczne ubóstwa, np. stopa ubóstwa, są wyższe dla gospodarstw domowych z osobami z niepełnosprawnościami w porównaniu do gospodarstw bez takich osób.

Różnica między wskaźnikami obliczonymi według granicy minimum egzystencji dla obu grup zwiększa się od 2009 r. Wtedy stopa ubóstwa skrajnego dla gospodarstw z co najmniej jedną osobą niepełnosprawną (7,6%) była wyższa od stopy ubóstwa dla gospodarstw bez takich osób (5,1%) o 2,5 punktu procentowego, a w 2013 r. różnica ta była już prawie dwukrotnie większa i wzrosła do 4,4 (z 10,8% do 6,4%). Zwiększenie tej różnicy związane było z szybszym wzrostem ubóstwa skrajnego w rodzinach z co najmniej jedną osobą z niepełnosprawnościami w porównaniu z rodzinami bez takich osób.

Z analiz wskaźników statystycznych wyłania się dość klarowny obraz, że **niższym poziomem życia, ubóstwem skrajnym oraz deprawacją materialną bardziej zagrożone są gospodarstwa domowe prowadzone przez osoby z niepełnosprawnościami lub też mające w swoim składzie takie osoby**. System zabezpieczenia społecznego nie rekompensuje więc czynników, które sprawiają, że osoby z niepełnosprawnościami są bardziej narażone na ubóstwo skrajne i deprawację materialną podstawowych potrzeb.

Artykuł 29 - Udział w życiu politycznym i publicznym

Zgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego osoby ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności mogą skorzystać z alternatywnych form głosowania w postaci

głosowania przez pełnomocnika oraz głosowania korespondencyjnego. Kodeks wyborczy wprowadził również - adresowaną do osób niewidomych, możliwość oddawania głosu z wykorzystaniem **nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a.** Stopniowo **wzrasta też wymagana liczba lokali wyborczych dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami.**

Pomimo wprowadzenia mechanizmów służących dostosowaniu procedur wyborczych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami oraz ustanowienia obowiązków informacyjnych, poziom wiedzy na temat alternatywnych form głosowania wśród osób uprawnionych jest niewielki. W efekcie **tylko niewielki procent osób uprawnionych korzysta z alternatywnych form głosowania.**

Jednym z najistotniejszych problemów w zakresie udziału osób z niepełnosprawnościami w życiu politycznym i publicznym pozostaje status prawny osób ubezwłasnowolnionych. Po uprawomocnieniu się orzeczenia o ubezwłasnowolnieniu, osoby te **są automatycznie skreślane z listy wyborców oraz nie posiadają biernego prawa wyborczego.** Ponadto **osoby ubezwłasnowolnione nie mogą w Polsce zakładać stowarzyszeń ani być ich członkami, a także nie mogą organizować zgromadzeń publicznych** (choć mogą w nich uczestniczyć). W ocenie Rzecznika rozwiązania te są niezgodne z przepisem art. 29 KPON.

Artykuł 30 - Udział z życiu kulturalnym, rekreacji, wypoczynku i sporcie

Stosownie do przepisów ustawy o radiofonii i telewizji, nadawcy programów telewizyjnych zobowiązani są do zapewniania **dostępności programów dla osób niepełnosprawnych** z powodu dysfunkcji narządu wzroku oraz osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu słuchu przez wprowadzanie odpowiednich udogodnień: audiodeskrypcji, napisów dla niesłyszących oraz tłumaczeń na język migowy, tak aby co najmniej 10% kwartalnego czasu nadawania programu posiadało takie udogodnienia. Z uwagi jednak na wątpliwości interpretacyjne stacje telewizyjne, jeżeli emitują dostosowane programy, to w sposób niejednolity, nie zapewniając dostępności osobom z różnymi rodzajami niepełnosprawności. Taka sytuacja **nie sprzyja zapewnieniu jak najszerszego dostępu do dóbr kultury osobom niepełnosprawnym.**

Ponadto **przepisy ustawy o prawie autorskim nie pozwalają na opracowanie audiodeskrypcji czy tłumaczenia na język migowy bez zgody właściciela praw autorskich.** W efekcie takich działań powstaje bowiem utwór zależny wykorzystywany również w celach komercyjnych (przykładowo przez stacje telewizyjne). Stanowi to poważną barierę w zakresie realizacji praw osób z niepełnosprawnościami.