



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 19 maja 2021 r.

BADK.DPK.133.63.2021 MK

P10-25/21	Data wpływu petycji 26 lutego 2021 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 18 maja 2021 r.

PRAWA CZŁOWIEKA I OBYWATELA

TEMAT

**ZGODA NA RATYFIKACJĘ PRZEZ POLSKĘ
PROTOKOŁU FAKULTATYWNEGO
DO KONWENCJI O PRAWACH OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH**

WNOSZĄCY PETYCJE: petycja zbiorowa

Fundacja Stabilo z Torunia.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą wyrażenia zgody na ratyfikację przez Polskę Protokołu Fakultatywnego do Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych oraz nowelizacji ustawy ratyfikującej Konwencję, celem wzmocnienia mechanizmów skargowych w zakresie ochrony praw osób z niepełnosprawnościami.

UZASADNIENIE WNOSZĄCYCH PETYCJE:

Autorzy petycji wnoszą o podpisanie i ratyfikowanie przez Polskę Protokołu Fakultatywnego do Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych, podpisanej przez polski rząd 20 marca 2007 r., ratyfikowanej 6 września 2012 r.

Zdaniem wnoszących petycję, ratyfikacja Protokołu umożliwi osobom niepełnosprawnym, które czują się pokrzywdzone w wyniku działań podjętych przez instytucje państwowe niezgodnych z postanowieniami Konwencji, zwrócenie się o pomoc do Komitetu do spraw praw osób niepełnosprawnych.

Dodatkowo, autorzy petycji podnoszą potrzebę nowelizacji ustawy o ratyfikacji Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, celem zmiany wyrażenia „osoba niepełnosprawna” na wyrażenie „osoba z niepełnosprawnością”, tak by zachować wierne tłumaczenia z języka angielskiego znajdujących się w Konwencji tytułów oraz pojęć.

STAN PRAWNY:

Konstytucja Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w art. 89 ust. 1 pkt 2 stanowi, że ratyfikacja przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej i jej wypowiedzenie wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, gdy umowa dotyczy wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji.

O zamiarze przedłożenia Prezydentowi Rzeczypospolitej do ratyfikacji umów międzynarodowych, których ratyfikacja nie wymaga zgody wyrażonej w ustawie, Prezes Rady Ministrów zawiadamia Sejm (art. 89 ust. 2).

Zasady oraz tryb zawierania, ratyfikowania i wypowiedzania umów międzynarodowych określa ustawa (art. 89 ust. 3).

Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. poz. 127 ze zm.) w art. 12 stanowi, że związanie Rzeczypospolitej Polskiej umową międzynarodową wymaga zgody wyrażonej w drodze ratyfikacji lub przez zatwierdzenie.

Ratyfikacji podlegają umowy międzynarodowe, o których mowa w art. 89 ust. 1

i art. 90 Konstytucji RP, oraz inne umowy międzynarodowe, które przewidują wymóg ratyfikacji albo ją dopuszczają, a szczególne okoliczności to uzasadniają.

Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169 ze zm.) została ratyfikowana przez Polskę 6 września 2012 r. Wyjątek stanowi art. 23 ust. 1 litera b konwencji, w stosunku do którego Polska zastrzegła sobie jego niestosowanie do czasu zmiany przepisów uniemożliwiających zawarcie małżeństwa przez osobę niepełnosprawną, której niepełnosprawność wynika z choroby psychicznej albo niedorozwoju umysłowego, a jest ona w odpowiednim do zawarcia małżeństwa wieku (za wyjątkiem sytuacji gdy sąd zezwoli na zawarcie małżeństwa, stwierdzając że stan zdrowia lub umysłu takiej osoby nie zagraża małżeństwu, ani zdrowiu przyszłego potomstwa, a osoba ta nie jest ubezwłasnowolniona całkowicie). Ponadto państwo polskie złożyło zastrzeżenie do art. 25 litera b konwencji, na mocy którego państwo gwarantuje sobie swobodę decyzji co do ustalania warunków przerywania ciąży.

W dokumencie Państwa-Strony przyjęły jako cel popieranie, ochronę, zapewnienie pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności przez wszystkie osoby niepełnosprawne oraz poszanowania ich przyrodzonej godności.

Do osób niepełnosprawnych zaliczono mających długotrwale naruszoną sprawność: fizyczną, psychiczną, intelektualną lub w zakresie zmysłów – co w oddziaływaniu z różnymi barierami – może utrudniać im pełny i skuteczny udział w życiu społecznym, na zasadzie równości z innymi osobami (art. 1).

Strony umowy zobowiązały się do przestrzegania następujących zasad: poszanowania przyrodzonej godności i autonomii osoby (w tym jej niezależności oraz swobody dokonywania wyborów); niedyskryminacji; pełnego i skutecznego udziału i włączenia w społeczeństwo; poszanowania odmienności i akceptacji osób niepełnosprawnych; równych szans; dostępności; równości mężczyzn i kobiet; poszanowania rozwijających się zdolności niepełnosprawnych dzieci oraz ich prawa do zachowania tożsamości (art. 3).

Państwa-Strony zobowiązały się do przyjęcia odpowiednich środków ustawodawczych, administracyjnych i innych celem wdrożenia praw uznanych w konwencji (art. 4 ust. 1 lit. a).

Organem odpowiedzialnym na arenie międzynarodowej za monitorowanie przestrzegania postanowień konwencji ustanowiono Komitet do spraw osób niepełnosprawnych (art. 34 Konwencji).

Na mocy art. 35 ust. 1 i 2 konwencji, państwa-strony zostały zobowiązane do składania Komitetowi, za pośrednictwem Sekretarza Generalnego ONZ, szczegółowych sprawozdań

w sprawie środków podjętych w celu realizacji zobowiązań wynikających z dokumentu oraz z postępów dokonanych w tym zakresie. Pierwsze sprawozdanie powinno być złożone w terminie dwóch lat od wejścia w życie przedmiotowej umowy w stosunku do danego państwa, kolejne sprawozdania składane są przynajmniej co cztery lata oraz zawsze wtedy gdy Komitet o to wystąpi.

Każde sprawozdanie będzie rozpatrywane przez Komitet, który poczyni takie uwagi i zalecenia ogólne w stosunku do sprawozdania, jakie uzna za właściwe i przekaże je zainteresowanemu państwu-stronie (art. 36 ust. 1).

INFORMACJE DODATKOWE:

Konwencja zawiera obszerny katalog zobowiązań w zakresie praw obywatelskich, politycznych i społecznych. Podstawowym wyzwaniem jest zapewnienie skuteczności postanowień tego aktu za pomocą instrumentów prawa wewnętrznego oraz mechanizmów międzynarodowych.

Za koordynowanie wykonywania konwencji przez stronę polską odpowiada Minister Rodziny i Polityki Społecznej, w którego strukturze funkcjonuje organ pomocniczy „Zespół do spraw wykonywania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych¹”.

Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych polega na:

- kształtowaniu krajowej polityki dotyczącej osób niepełnosprawnych zgodnie z zasadami ogólnymi Konwencji określonymi w art. 3;
- przyjmowaniu i realizacji aktów prawnych i programów zawierających rozwiązania służące realizacji praw uznanych w konwencji, zwłaszcza przy zastosowaniu zintegrowanego podejścia do niepełnosprawności czyli włączania problematyki niepełnosprawności w główny nurt polityki realizowanej w różnych obszarach i na różnych szczeblach zarządzania państwem;
- sporządzaniu sprawozdań z wykonywania konwencji i ich obronie podczas spotkań z Komitetem do spraw praw osób niepełnosprawnych.

Przyjmowanie oraz rozpoznawanie indywidualnych zawiadomień od osób lub grupy osób skarżących się na naruszenia przez państwo-stronę postanowień konwencji zostało uregulowane w Protokole Fakultatywnym do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Jednak prawo do składania skarg indywidualnych nie przysługuje polskim obywatelom, ani innym osobom pokrzywdzonym w wyniku działania lub zaniechania

¹ Zespół powołany został Zarządzeniem Nr 26 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 sierpnia 2013 r. Obecnie Zespół funkcjonuje na podstawie Zarządzenia nr 23 z 11 sierpnia 2020 r. Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie powołania Zespołu do spraw wykonywania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

polskich instytucji publicznych, ponieważ Polska do chwili obecnej nie podpisała i nie ratyfikowała Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Zgodnie z przepisami Protokołu Fakultatywnego, Komitet jest uprawniony do przyjmowania oraz rozpoznawania indywidualnych zawiadomień od osób lub grupy osób, które twierdzą, że pozostają ofiarami naruszenia przez państwo-stronę postanowień konwencji. Komitet nie zajmuje się skargami anonimowymi, wyraźnie bezpodstawnymi lub niewystarczająco uzasadnionymi. Za niedopuszczalne uznaje się także zawiadomienia w sprawach, w których nie zostały wyczerpane wszystkie dostępne odwoławcze środki krajowe oraz sprawach wcześniej rozpatrywanych przez Komitet.

Po stwierdzeniu dopuszczalności zawiadomienia Komitet inicjuje proces rozważania zawiadomienia – postępowania spornego – gdzie stronami są wnoszący i państwo-strona. Następnie Komitet informuje w sposób poufny państwo-stronę o wniesieniu zawiadomienia, które zobowiązane jest (w terminie 6 miesięcy) do przedłożenia pisemnego wyjaśnienia lub oświadczenia wyjaśniającego sprawę oraz wskazania ewentualnego środka zaradczego, jeżeli został przez to państwo zastosowany. Komitet może zlecić organom państwa-strony zastosowanie odpowiednich działań naprawczych lub wprowadzenie zmian o charakterze legislacyjnym.

Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar w 2016 r. (nr pisma XI.516.1.2015.AB) wystosował do Prezesa Rady Ministrów pani Beaty Szydło „Apel w sprawie ratyfikacji Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych”.

Rzecznik zwrócił uwagę na to że „przedmiotowa Konwencja stanowiąca źródło prawa powszechnie obowiązującego, zgodnie z art. 91 ust. 2 Konstytucji RP, ma pierwszeństwo przed ustawami, których nie można pogodzić z jej treścią. Nie ulega jednak wątpliwości, że postanowienia Konwencji 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 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”.

W ocenie Rzecznika podpisanie i ratyfikacja Protokołu fakultatywnego w istotny sposób może przyczynić 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.

W apelu A. Bodnar podkreślił, że na takie działania rządu polskiego oczekuje liczne grono osób z niepełnosprawnościami wraz z reprezentującymi ich organizacjami.

Minister Pracy i Polityki Społecznej pani Elżbieta Rafalska w odpowiedzi z dnia 23 marca 2016 r. (nr pisma DAE.6401.9.2.2016 JM) wyjaśniła, że obecnie Polska nie planuje przystąpienia do protokołu Fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Decyzja ta oparta została na analizie możliwości stosowania procedury skargowej w odniesieniu do praw przewidzianych przez konwencję, przeanalizowane zostały wydane dotychczas rozstrzygnięcia oraz sposoby kontroli realizacji decyzji wydanych przez Komitet.”

W opinii ministerstwa, brak ratyfikacji protokołu przewidującego procedurę skargową nie oznacza, że Polska może odstąpić od gwarantowania praw przewidzianych przez Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych. Podstawowym mechanizmem rozliczania z realizacji umowy międzynarodowej jest kontrola sprawowana przez Komitet do spraw osób niepełnosprawnych w oparciu o sprawozdania krajowe.

Realizacja postanowień Konwencji może być dochodzona przed sądami polskimi. Warunkiem jest by z postanowienia konwencji, będącego podstawą skargi, wynikały wprost dla jednostki konkretne uprawnienia. Oceny charakteru postanowienia umowy dokonuje sąd w toku rozpatrywania sprawy. Polska jest także stroną „Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności” dającej podstawy dochodzenia naruszeń praw, których przesłanką była niepełnosprawność.

Pani Minister E. Rafalska zapewniła, że „kwestia odpowiedzialności realizacji praw osób niepełnosprawnych, w tym proceduralnych gwarancji ich realizacji, pozostają przedmiotem stałej uwagi Pełnomocnika rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych oraz kierowanego przez nią resortu”.

Interpelacja poselska nr 323 w sprawie ratyfikacji Protokołu fakultatywnego do Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami – skutecznego narzędzia ochrony i egzekwowania praw tych osób.

W odpowiedzi Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2020 r. podtrzymano poprzednie stanowisko resortu, w myśl którego brak ratyfikacji protokołu przewidującego procedurę skargową w najmniejszym stopniu nie oznacza, że Polska nie przestrzega Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, bądź że może odstąpić od gwarantowania praw przez nią przewidzianych. (...) Sam fakt nieprzystąpienia do którejkolwiek z procedur kontrolnych, o ile takie dana umowa międzynarodowa przewiduje, nie może stanowić podstawy stwierdzeń, że postanowienia nie są przestrzegane,

a wynikające z niej prawa osób indywidualnych nie są respektowane czy egzekwowane”.

Kazimierz Kuberski podsekretarz stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej poinformował, że Polska nie planuje przystąpienia do protokołu skargowego do konwencji. Decyzja ta została oparta przede wszystkim na analizie możliwości stosowania procedury skarg indywidualnych do praw przewidzianych przez konwencję, na podstawie rozstrzygnięć dotychczas wydanych przez Komitet oraz obserwacji funkcjonowania procedury skarg zbiorowych.

Zdaniem resortu, należy mieć na uwadze możliwe zaistnienie niepożądanego rozbieżności decyzji polskich sądów i Komitetu w kwestii powoływania się przez osoby indywidualne na treść postanowień umów międzynarodowych dotyczących praw społecznych jako podstawy skarg. Stwierdzenie ewentualnej samowykonalności postanowień konwencji, jak i innych umów międzynarodowych dotyczących praw człowieka, należy w Polsce do niezawisłych sądów.

Jako przykłady stanowisk polskich sądów w sprawie możliwości powoływania się na postanowienia przedmiotowej konwencji dotyczące praw społecznych wskazano:

– **wyrok Trybunału Konstytucyjnego** z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie K 37/13, w którym stwierdza się, że art. 20 konwencji ma charakter programowy i pozostawia się prawodawcy krajowemu decyzję co do kierunku, sposobu, stopnia i tempa realizowania zobowiązań w zakresie mobilności osób niepełnosprawnych;

– **wyrok Naczelnego Sądu Apelacyjnego** z dnia 28 lipca 2015 r. w sprawie I OSK 1095/16, zgodnie z którym konwencja zawiera normy ogólne i zalecenia dotyczące poszanowania praw osób niepełnosprawnych i skierowana jest przede wszystkim do państw; zaś realizacja wskazanych w skardze zapisów zawartych w konwencji (art. 7 i 24) następuje poprzez wprowadzenie do obrotu prawnego każdego państwa szczegółowych uregulowań prawnych i to one, nie sama konwencja stanowią źródło ewentualnych roszczeń w indywidualnych sprawach;

– **wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie** z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie V SA/Wa 829/16 w którym stwierdzono, że art. 9 ust. 1 i art. 24 ust. 6 konwencji ustanawiają zobowiązania dla państw-stron do podjęcia odpowiednich środków, aby umożliwić osobom niepełnosprawnym niezależne życie i pełny udział we wszystkich sferach życia, nie są to regulacje, które ustanawiałyby nowe prawa podmiotowe jednostki.

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej podkreśliło, że sądy polskie wielokrotnie orzekały w sprawach, w których powoływano się na konwencję jako podstawę lub jedną z podstaw skargi, zwłaszcza w sprawach dotyczących: ubezwłasnowolnienia,

małżeństwa, dostępu do sądu, do pomocy społecznej, edukacji, mobilności.

W opinii resortu, jak do tej pory zbyt mało skarg dotyczących realizacji praw społecznych zakończyło się decyzją Komitetu dotyczącą istoty skargi. Istotne znaczenie dla oceny skutków wiązania się protokołem ma ocena tendencji rozpatrywania przez organ kontrolny tego rodzaju spraw, a z tym wiąże się potrzeba wydania przez Komitet większej ilości decyzji. Wątpliwości prawne budzi także wydany przez Komitet nakaz zwrotu kosztów postępowania oraz wypłaty odszkodowania, biorąc pod uwagę, że te kwestie nie zostały uregulowane przez państwa w protokole. Z tego powodu Szwecja, Austria i Niemcy odmówiły wprost zastosowania się do zalecenia takiej wypłaty (sprawa 2/2010 Niemcy, sprawa 3/2011 Szwecja, sprawa 21/2014 Austria).

OPRACOWAŁA

Marzena Krysiak

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz