



Fundusze Europejskie
Wiedza Edukacja Rozwój

Unia Europejska
Europejski Fundusz Społeczny



POLSKIE FORUM OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH
RAPORT TEMATYCZNY POŚWIĘCONY WDRAŻANIU ART. 11
KONWENCJI O PRAWACH OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH
W POLSCE

Artykuł 11

Sytuacje zagrożenia i sytuacje wymagające pomocy humanitarnej





SPIS TREŚCI

Wstęp

1. Założenia teoretyczne raportu tematycznego
2. Diagnoza sytuacji i problemów w obszarze, o których mówi artykuł 11 KPON
 - 2.1. Szczegółowe działania na rzecz implementacji art. 11 KPON
3. Ogólne cele i kierunki polityki oraz działań dotyczących rozwiązywania problemów w obszarze obowiązywania art. 11 KPON
 - 3.1. Rekomendacje Komitetu Praw Osób z Niepełnosprawnościami (ciała traktatowego powołanego w ramach konwencji KPON)
 - 3.2. Prawa osób niepełnosprawnych w sytuacjach zagrożenia oraz kryzysów humanitarnych
 - 3.3. Połączenie wyzwań i unikalnych potrzeb
4. Prawne uwarunkowania realizacji praw i wolności w obszarze obowiązywania art. 11 KPON przez osoby z niepełnosprawnościami w Polsce
 - 4.1. Identyfikacja i charakterystyka prawnych barier dyskryminujących osoby z niepełnosprawnościami w danym obszarze obowiązywania art. 11 KPON
 - 4.1.1. Bariery komunikacyjne w kontaktach z ratownikiem
 - 4.1.2. Niedostępne systemy ratunkowe i alarmowe
 - 4.1.3. Brak punktów wsparcia dla osób niepełnosprawnych intelektualnie
 - 4.1.4. Ewakuacja osób niepełnosprawnych
 - 4.1.5. Bariery związane z klęskami żywiołowymi
 - 4.1.6. Wsparcie dla osób niepełnosprawnych po ustaniu stanu klęski
 - 4.1.7. Bariery związane z sytuacjami wymagającymi pomocy humanitarnej
 - 4.2. Cele i kierunki niezbędnych zmian, służących przewyższaniu barier prawnych dotyczących osoby z niepełnosprawnościami
5. Pozaprawne uwarunkowania realizacji praw i wolności w obszarze obowiązywania art. 11 KPON przez osoby z niepełnosprawnościami w Polsce





5.1. Identyfikacja i charakterystyka pozaprawnych barier dyskryminujących osoby z niepełnosprawnościami w obszarze obowiązywania art. 11 KPN

5.1.1. Bariery administracyjne

5.1.2. Bariery organizacyjne

5.1.3. Bariery finansowe

5.1.4. Inne bariery

5.2. Cele i kierunki niezbędnych zmian, służących przewyższaniu barier pozaprawnych dotyczących osoby z niepełnosprawnościami w obszarze obowiązywania art. 11 KPN

Podsumowanie

WSTĘP

Niniejszy raport tematyczny stanowi jeden z etapów prac związanych z monitorowaniem wdrażania w Polsce zapisów Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych. Celem jego powstania jest nakreślenie obrazu bieżącej sytuacji w Polsce w tym obszarze oraz wskazanie, na podstawie prac w ramach programu badawczego, jak i na podstawie badań dobrych praktyk na świecie możliwych kierunków zmian, jakie powinny mieć miejsce w Polsce.

Raport będzie zatem zawierał części diagnostyczne dotyczące sytuacji i problemów w obszarze, o których mówi artykuł 11 KPON, szczegółowych działań na rzecz implementacji art. 11 KPON, ogólnych celów i kierunków polityki oraz działań dotyczących rozwiązywania problemów w obszarze obowiązywania art. 11 KPON, czy też praw osób niepełnosprawnych w sytuacjach zagrożenia oraz kryzysów humanitarnych. Istotnym jego elementem będą jednak także zapisy o charakterze rekomendacji, odnoszące się do wyzwań i unikalnych potrzeb osób niepełnosprawnościami.

Kwestię przeciwdziałania dyskryminacji osób niepełnosprawnych w Polsce określa *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* oraz *Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania* (Dz.U. 2010 nr 254 poz. 1700), popularnie zwana „równościową”. Na podjęcie przez ówczesny rząd inicjatywy ustawodawczej skierowanej na przyjęcie ostatniego z tych dokumentów wpłynęło niewątpliwie upłynięcie wszystkich terminów pozostawionych państwom członkowskim Unii Europejskiej na transpozycję odpowiednich dyrektyw „równościowych” do własnego systemu prawnego¹.

W przyjętym ostatecznie kształcie omawiana ustawa wprowadza reguły przeciwdziałania naruszeniom zasady równego traktowania w rozumieniu ww. dyrektyw unijnych. W pewnym

¹ Analiza programów i polityk samorządowych w aspekcie sytuacji osób niepełnosprawnych, Ewa Bogacz-Wojtanowska, Małgorzata Koziarek, Małgorzata Lendzion, Filip Pazderski, Warszawa, 15 wrzesień 2016.



stopniu odnosi się w ten sposób do zakazu dyskryminacji przewidzianego w art. 32 Konstytucji RP, którego zakres znaczeniowy jest jednak szerszy, bowiem w jego ustępie drugim przewidziano generalny zakaz dyskryminacji kogokolwiek „w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”. Natomiast ustawa „równościowa” określa podlegające ochronie obszary życia oraz sposoby przeciwdziałania dyskryminacji różnych podmiotów znajdujących się w analogicznej sytuacji ze względu na ich płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek oraz orientację seksualną. Zakres ochrony każdej z cech jest jednak odmienny. Ustawa różnicuje ją w odniesieniu do poszczególnych sfer życia. Najszerzej ochronie, dotyczącej nawet dostępu do opieki zdrowotnej, oświaty i szkolnictwa wyższego, podlegają rasa, pochodzenie etniczne oraz narodowość. Najwęższy zakaz, czyli obejmujący najmniejszą ilość sfer życia, dotyczy nierównego traktowania ze względu na religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek oraz orientację seksualną. W odniesieniu do nich ochrona obejmuje tylko różne sytuacje związane ze świadczeniem pracy lub udziałem w szkoleniach zawodowych.

Ustawa wprowadza jednak również pewne konkretne rozwiązania, które powinny poprawić sytuację osób niepełnosprawnych (jak wskazano wyżej, należą do grup, w stosunku do których przewidziano w ustawie najwęższy zakres ochrony). W szczególnym stopniu dotyczy sytuacji tych osób w szeroko pojętych stosunkach pracy (wliczając też np. do tego zakresu szkolenia zawodowe). Ograniczenie się przez ustawodawcę, w odniesieniu do tej grupy osób, do sfery życia zawodowego należy zapewne uzasadnić tym, że tylko *Dyrektywa Rady Unii Europejskiej 2000/78/WE z 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy* uwzględnia za jedną z cech chronionych niepełnosprawność. W rezultacie, art. 27 polskiej ustawy „równościowej” nowelizuje ustawę o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Nakłada na pracodawcę nowy obowiązek zapewnienia „niezbędnego racjonalnego usprawnienia dla osoby niepełnosprawnej pozostającej z nim w stosunku pracy, uczestniczącej w procesie rekrutacji lub odbywającej szkolenie, staż, przygotowanie zawodowe albo praktyki zawodowe lub absolwenckie”². Nie zastosowanie się do tego wymogu stanowić ma „naruszenie zasady równego traktowania w zatrudnieniu” w rozumieniu Kodeksu Pracy. Stwarza to pracownikowi niepełnosprawnemu konkretny mechanizm ochrony przysługujących mu praw³.

² Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. 2010 nr 254 poz. 1700). Art. 23a. 1.

³ Ibidem.





Pomimo ujęcia we wzmiankowanej ustawie o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania powyższych udogodnień, dostęp do całego szeregu bardzo ważnych aspektów życia, jak świadczenia socjalne, służba zdrowia, edukacja oraz dobra i usługi funkcjonujące w obrocie publicznym (w tym zamieszkanie), nie zostały objęte zakazem traktowania dyskryminującego ze względu m.in. na niepełnosprawność czy wiek. Oznacza to, że ustawa nie znajdzie na przykład zastosowania w odniesieniu do opisywanych przez media trudności w dostępie osób niepełnosprawnych do publicznych zakładów opieki zdrowotnej (przykładem może być przypadek osoby na wózku inwalidzkim, która musiała leczyć się u dentysty prywatnego, nie mogąc się dostać do żadnej przychodni finansowanej przez NFZ). Innymi przykładami sytuacji, w których poszkodowane osoby nie zostaną objęte przewidzianą w ustawie ochroną, są dyskryminacja w edukacji dzieci niepełnosprawnych (gdy z uwagi na brak jej dostosowania do ich potrzeb nie są w stanie chodzić do szkoły i w rezultacie pozostaje im nauka w domu, wiążąca się z ograniczeniem możliwości kontaktu z rówieśnikami i innymi członkami lokalnej społeczności) oraz dyskryminacja ze względu na wiek w dostępie do niektórych leków refundowanych przez NFZ (przysługujących tylko do osiągnięcia konkretnej liczby lat). Polski ustawodawca wyraźnie ograniczył się w tym miejscu do wymogów określonych „starymi” dyrektywami unijnymi. Nie uwzględnił nie tylko wychodzącego poza literalne rozumienie ich zapisów orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, lecz również trwających w UE w czasie uchwalania polskiej ustawy prac nad nową, tzw. horyzontalną dyrektywą „antydiskryminacyjną”. Przede wszystkim, przewidywała ona ochronę przed dyskryminującym traktowaniem we wszystkich sferach życia wychodzących poza stosunek pracy (wymienionych na początku tego akapitu), ze względu na takie cechy jak niepełnosprawność, wiek, orientacja seksualna oraz religia lub przekonanie. Na skutek zmiany sytuacji politycznej na kontynencie, wywołanej między innymi kryzysem ekonomicznym z lat 2008-2009 prace nad tym dokumentem zdecydowanie zwolniły, od czasu ich przejścia na poziom Parlamentu i Rady UE, po ostatecznym przyjęciu projektu przez Komisję UE jesienią 2008 roku.

Zakres ochrony przed dyskryminacją osób niepełnosprawnych uległ rozszerzeniu w Polsce w 2012 roku, wraz z ratyfikacją Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Artykuł 5 ust. 2 tego dokumentu wprowadza na państwa-sygnatariuszy konwencji obowiązek wprowadzenia zakazu „jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność” i zagwarantowania „osobom niepełnosprawnym jednakowej dla wszystkich i skutecznej ochrony przed dyskryminacją z jakichkolwiek względów”. Ust. 3 tego artykułu wprowadza natomiast





deklarację, iż „w celu popierania równości i likwidacji dyskryminacji, Państwa Strony podejmą wszelkie odpowiednie kroki celem zapewnienia racjonalnych usprawnień”. Warto w tym kontekście przyjrzeć się bliżej temu, w jakim stopniu do wypełnienia tych zasad przyczyniają się analizowane polityki publiczne przyjęte na poziomie województw.

Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz ochrona praw osób niepełnosprawnych w sytuacjach zagrożenia i sytuacjach wymagających pomocy humanitarnej to istotny aspekt Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

W okresie kilku ostatnich dziesięcioleci we wszystkich krajach świata wyraźnie uświadomiono sobie, że osoby z niepełnosprawnościami pozostają, zarówno w ramach całych społeczeństw, jak i w ramach lokalnych społeczności w których żyją, jedną z grup najsilniej marginalizowanych i dyskryminowanych.

Bariery, na które napotykają osoby z niepełnosprawnościami powszechnie ograniczają im dostęp do możliwości społecznych, ekonomicznych i politycznych oferowanych przez poszczególne państwa swoim obywatelom/obywatelkom. W przypadku osób z niepełnosprawnościami niedostatecznie respektowane są prawa człowieka. Odpowiedzią społeczności międzynarodowej na to ogólnoswiatowe zjawisko było przyjęcie przez Organizację Narodów Zjednoczonych w grudniu 2006 r. Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Konwencja wyraża dążenie międzynarodowego ruchu osób z niepełnosprawnościami, aby osoby te korzystały z tych samych praw i możliwości co inni ludzie.

Konwencja jest kolejnym, pierwszym przyjętym w XXI w., traktatem międzynarodowym dotyczącym przestrzegania praw człowieka. Polska ratyfikowała Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych 25 września 2012 r. Planowany projekt jest ważnym etapem procesu wdrażania KPOW w Polsce. Podkreślić trzeba, że KPOW zawiera wyraźne założenia prawidłowego przebiegu procesu wdrożeniowego. Mają one charakter wymogów, które w realizowanym projekcie muszą zostać uwzględnione. Zobowiązanie do respektowania tych wymogów wynika z art.4 ust. 1 lit. (d), który mówi o zobowiązaniu Państw Stron do powstrzymywania się od angażowania się w jakiekolwiek działania lub praktyki, które są niezgodne z KPOW i zapewnienia, że władze i instytucje publiczne będą działały zgodnie z KPOW. Ważne założenia dotyczące przebiegu procesu wdrożeniowego zawarte są także w Światowym Programie Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych i Standardowych Zasadach Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych. Obowiązek ich uznawania wynika





z litery (f) Preambuły KPON. Jednocześnie trzeba nadmienić, że w sprawie prawidłowego przebiegu procesu wdrożeniowego wypowiada się również Komitet ds. praw osób z niepełnosprawnościami ONZ, rekomendując skuteczne sposoby wprowadzania przepisów, polityk i praktyk w zgodzie z KPON.

Przepis art. 11 Konwencji stanowi konkretyzację prawa do życia i bezpieczeństwa. Na jego podstawie „Państwa Strony podejmą, zgodnie ze swoimi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego, w tym międzynarodowego prawa humanitarnego oraz międzynarodowego prawa praw człowieka, wszelkie niezbędne środki w celu zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa osób niepełnosprawnych w sytuacjach zagrożenia, w tym w trakcie konfliktu zbrojnego, w sytuacjach wymagających pomocy humanitarnej i w przypadku klęsk żywiołowych”.

Wszystkie prawa osób z niepełnosprawnościami powinny być uwzględniane także w sytuacjach wyjątkowych, w których zagrożone jest życie lub zdrowie większej grupy osób. Konflikt zbrojny, stan wymagający pomocy humanitarnej czy sytuacja klęski żywiołowej nie może być powodem uzasadniającym odmienne, gorsze traktowanie osób z niepełnosprawnościami. Gwarancje bezpieczeństwa i ochrony powinny dotyczyć ich w takim samym stopniu co pozostałych obywatel(k)i. Stan nadzwyczajny to sytuacja wyjątkowego zagrożenia dla kraju lub regionalnej wspólnoty, podczas której następuje systemowa zmiana porządku prawnego. Czasowe zwiększenie uprawnień państwa i ograniczenie swobód obywatelskich służyć ma sprawniejszemu zapobieganiu lub zwalczaniu negatywnych zjawisk takich jak intensywne zamieszki społeczne, powodzie, trzęsienia ziemi czy susza. Konstytucja RP w art. 228 przewiduje trzy różne stany nadzwyczajne wyodrębnione w oparciu o kryterium zagrożenia, tj. stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej. Stan wojenny wprowadza się w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Polski lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. W razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli/obywatelek lub porządku publicznego stosowany jest stan wyjątkowy. Stan klęski żywiołowej wprowadzany jest w razie katastrof naturalnych lub awarii technicznych. Wszelkie działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.

Na obszarze, na którym został wprowadzony stan wyjątkowy, ograniczeniom wolności i praw człowieka i obywatela/obywatelki podlegają wszystkie osoby zamieszkałe lub





przebywające tam chociażby czasowo. Oznacza to możliwość wprowadzenia ograniczenia w zakresie m.in. dostępu do towarów konsumpcyjnych, działalności edukacyjnej, transportu drogowego, kolejowego i lotniczego oraz w ruchu jednostek pływających, funkcjonowania systemów łączności oraz działalności telekomunikacyjnej i pocztowej czy też dostępu do informacji publicznej. Pamiętać jednak należy, że celem tych działań jest zapewnienie ochrony i bezpieczeństwa obywateli/obywatelek. Państwo, podejmując działania związane z pomocą, takie jak np. ewakuacja, zaopatrzenie w żywność, udzielanie pomocy medycznej, powinno uwzględnić także potrzeby osób z niepełnosprawnościami. Wsparcie powinno dotyczyć wszystkich, a w przypadku osób z niepełnosprawnościami standardowe formy pomocy mogą okazać się niewystarczające.

Kwestie związane z prezentowanym warunkiem konwencyjnym zostały uregulowane m.in. w następujących aktach normatywnych, stanowiących przedmiot zaplanowanych analiz prawnych:

1. ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. 2002 nr 113 poz. 985),
2. ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590),
3. ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 1990 nr 30 poz. 179),
4. ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej straży pożarnej (Dz.U. 1991 nr 88 poz. 400),
5. ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym ratownictwie medycznym (Dz.U. 2006 nr 191 poz. 1410),
6. ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1967 nr 44 poz. 220).

Istotnym elementem refleksji dotyczącej wdrażania w Polsce Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych jest kompleksowa debata, podczas której zagadnienia związane z tym obszarem zostały poddane dyskusji. Debata miała miejsce w dniu 14 października 2016 r., a jej uczestnikami byli przedstawiciele administracji publicznej (obecni i byli), przedstawiciele organizacji zajmujących się walką o prawa osób niepełnosprawnych, a także osoby z niepełnosprawnościami – bezpośredni beneficjenci tego rodzaju publicznej debaty⁴.

⁴ Liczba ankietowanych: 19, termin: 14 października 2016 r., uczestnicy: przedstawiciele administracji publicznej (obecni i byli), przedstawiciele organizacji zajmujących się walką o prawa osób niepełnosprawnych, osoby z niepełnosprawnościami – bezpośredni beneficjenci tego rodzaju publicznej debaty.



Już samo spojrzenie na to, jakie aspekty tego zagadnienia zostały uznane za istotne przez uczestników debaty, stanowi ważny przyczynek do zrozumienia miejsca tych zagadnień w życiu osób z niepełnosprawnościami w Polsce. Wypełnione przez uczestników debaty ankiety (19) pozwalają na wgląd w ich poglądy na przedmiotowe zagadnienie.

Należy zatem zauważyć, że ankietowanych interesowały działania związane ze zmianami systemowymi i prawnymi dotyczącymi bezpieczeństwa, które postulowane są w Konwencji, a także z perspektywy systemów powiadamiania o zagrożeniach zdrowia i życia. Odpowiedzi były także związane z bezpieczeństwem wynikającym z zagrożeń terrorystycznych oraz doświadczeń wyniesionych z udziału w Polskim Kontyngencie Wojskowym w Iraku.

Wymieniono także kwestie ewakuacji osób z niepełnosprawnością w sytuacji zagrożenia życia lub zdrowia, np. w przypadku klęski żywiołowej, zamachu terrorystycznego, wydarzenia kryminalnego oraz sytuacji kryzysowych m.in. wynikających z sił natury. Przede wszystkim zastanawiano się nad możliwością pomocy z punktu widzenia ludzi podejmujących działania związane z bezpośrednim ratowaniem życia (straż pożarna, pogotowie, policja czy wojsko w skrajnych sytuacjach klęsk żywiołowych). Podniesiono także współpracę z instytucjami opieki służby zdrowia oraz doradztwo w organizacji bezpieczeństwa placówek takowych. Zwrócono również uwagę na psychologiczną interwencję kryzysową uwzględniającą aspekt niepełnosprawności w indywidualnej pracy z ofiarą.

Kolejnym rodzajem działań ważnych dla zaangażowanych w debatę ekspertów było bezpieczeństwo osób z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu lekkim związane z ochroną dotyczącą przeciwdziałania manipulacji stosowanej w destrukcyjnych grupach religijnych. Jako ważny element debaty wskazane zostało przeciwdziałanie zagrożeniom wykluczenia społecznego osób niepełnosprawnych oraz zapewnienie ochrony i bezpieczeństwa, w tym działania w celu uwzględniania w krajowych procedurach bezpieczeństwa potrzeb osób niepełnosprawnych.

Ankietowani uważali, że zagadnienie bezpieczeństwa osób z niepełnosprawnością podczas sytuacji kryzysowych, zagrażających życiu lub zdrowiu obywateli są niezwykle ważne. Podniesiono także kwestie związane ze znajomością prawa przez osoby z niepełnosprawnościami, tak aby były one odpowiednio przygotowane do radzenia sobie w sytuacjach kryzysowych. Podkreślono potrzebę koordynowania działań międzyinstytucjonalnych i wypracowania odpowiednich strategii, poprzez szkolenia i uwzględnianie potrzeb osób z niepełnosprawnościami w planach Centrów Zarządzania



Kryzysowego oraz procedurach ratunkowych dla policji, wojska, straży pożarnej, pracowników ochrony itp.

Jedną z badanych osób była osoba niepełnosprawna, poruszająca się na wózku inwalidzkim. Od wielu lat uczestniczy w pracach stowarzyszenia Mazurska Służba Ratownicza. Ponadto ostatnio w ramach działania w zespole ekspertów do Spraw Niepełnosprawności przy RPO miała na forum tychże ekspertów dyskusję na temat procedur w zakresie ratownictwa, które powinny być stosowane wobec osób niepełnosprawnych w działaniu straży pożarnej. Kolejną osobą z niepełnosprawnością, uczestniczącą w spotkaniu była osoba niedosłyszająca, którą interesowały bariery związane z funkcjonowaniem w społeczeństwie. To samo dotyczy się osób niewidomych i słabowidzących w sytuacjach kryzysowych i zagrożenia.

Wdrożenie zapisów konwencji w Polsce interesowały także ankietowanych w kontekście zagrożeń wynikających z sytuacji kryzysowych o charakterze masowym i możliwości minimalizowania ich skutków wobec osób niepełnosprawnych. Jeden z ankietowanych był emerytowanym policjantem, jako naczelnik wydziału w Komendzie Głównej Policji zatrudniał na etatach cywilnych (korpus służby cywilnej) osoby niepełnosprawne, którym zgodnie z umową zawartą z PFRON zobowiązany był zapewnić właściwe warunki pracy, wyposażenie i bezpieczeństwo w przypadku sytuacji nadzwyczajnych. Na podstawie Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego funkcjonował np. Plan Ewakuacji osób z budynku, z którym zapoznawano bardzo dokładnie osoby niepełnosprawne. Uczestniczyły one w szkoleniach, alarmach ćwiczebnych, traktowane były na równi ze wszystkimi pracownikami i policjantami. Ankietowany ocenił ten obszar funkcjonowania instytucji jako mocno niedoskonały i wymagający znacznej poprawy.

1. ZAŁOŻENIA TEORETYCZNE RAPORTU TEMATYCZNEGO

Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, w art. 10 uznaje niezbywalne prawo do życia osób niepełnosprawnych, a ponadto, zobowiązuje Państwa Strony do podjęcia wszelkich niezbędnych środków w celu zapewnienia im korzystania z tego prawa, na równych zasadach z osobami bez niepełnosprawności. W świetle art. 11, KPON nakłada obowiązek zastosowania konkretnych środków chroniących i bezpieczeństwo osób niepełnosprawnych w sytuacjach zagrożenia, w tym w trakcie konfliktu zbrojnego, w sytuacjach wymagających pomocy humanitarnej i w przypadku klęsk żywiołowych. Artykuł 11 jest ściśle powiązany z art. 10





KPON, szczególnie w sytuacjach występowania wojen i innych aktów masowej przemocy, które zabierają rocznie życie tysięcy niewinnych istot ludzkich. W świetle Konwencji Państwa Strony mają obowiązek szanować, chronić i wypełniać prawo osób niepełnosprawnych do życia, ochrony i bezpieczeństwa w sytuacjach zagrożenia, w tym w trakcie konfliktu zbrojnego, w sytuacjach wymagających pomocy humanitarnej i w przypadku klęsk żywiołowych. W celu spełnienia obowiązku poszanowania prawa do życia osób niepełnosprawnych, mają obowiązek powstrzymywania się od działań, które przyczyniają się do dyskryminacyjnych praktyk, które mogą mieć wpływ na ich prawo do życia, także w trudnych sytuacjach kryzysowych. Obowiązek ochrony obejmuje między innymi, przyjęcie wszelkich odpowiednich środków ustawodawczych, administracyjnych i innych, w celu zapobiegania zagrożeniom dla życia osób niepełnosprawnych.

Naruszenie prawa do życia osób niepełnosprawnych może wystąpić również w przypadku stosowania instytucjonalnej opieki i pomocy społecznej, szczególnie gdy jest ona udzielana w ramach systemu całodobowego. Osoby niepełnosprawne, przebywające w placówkach instytucjonalnych są w grupie wysokiego ryzyka zagrożenia nadużyciami i naruszaniem praw człowieka, w tym naruszeń dotyczących prawa do życia. Często stosowane umieszczanie osób niepełnosprawnych w placówkach, zamiast poszukiwania rozwiązań wspierających ich pobyt w społeczności, powoduje ich izolowanie i sprawia, że ścisłe monitorowanie warunków, w jakich przebywają jest prawie niemożliwe.

Zgodnie ze stanowiskiem Mental Disability Rights International (MDRI), w instytucjach tych dochodzi do aktów jawnego łamania prawa do życia dla dzieci i dorosłych z psychospołecznymi i innymi rodzajami niepełnosprawności. W opublikowanych przez MDRI raportach poświęconych prawom człowieka, ujawnione zostały negatywne aspekty funkcjonowania tych instytucji, w tym niehigieniczne warunki pobytu, nadmierne korzystanie z ograniczeń fizycznych, brak odpowiedniego pożywienia, wody, odzieży i opieki medycznej oraz innych warunków, które są niebezpieczne i zagrażają życiu pacjentów np. ujawnione przypadki zamrażania na śmierć. Osoby niepełnosprawne przebywające w specjalnych ośrodkach narażone są również na inne zagrożenia, np. w sytuacjach zagrożenia, instytucje często nie podejmują stosownych działań, aby uniknąć zagrożenia dla ich życia. Przykładem mogą być wydarzenia związane z huraganami Katrina i Rita w Stanach Zjednoczonych, które pokazują, że bezpieczeństwo osób niepełnosprawnych jest w tego typu instytucjach zbyt często pomijane. MDRI i wiele innych organizacji działających na rzecz ochrony praw osób



niepełnosprawnych opowiadają się za zamknięciem takich placówek i korzystanie z prawa do niezależnego życia w społeczeństwie.

Katalog zagrożeń, wskazany w art. 11 Konwencji, nie wyczerpuje w oczywisty sposób całej problematyki bezpieczeństwa publicznego, dotyczy jednak trzech typów sytuacji kryzysowych o masowym charakterze. W ramach tego katalogu zakładać należy zatem zarówno pomoc dla obywateli własnego kraju, jak i przyjmowanych osób, wymagających ochrony międzynarodowej, czy też obywateli państw, w których polskie służby ratownicze będą niosły pomoc w ramach współpracy międzynarodowej. Pomoc ta będzie miała zarówno charakter doraźny, jak i długookresowy, post factum, mający na celu minimalizację szkodliwych społecznych skutków zdarzenia; niesiona więc być musi zarówno przez służby ratownicze, jak i właściwe instytucje państwowe. Treść art. 11 wskazuje, że państwa – strony zobowiązują się do podejmowanie wszelkich działań, które zapewnia pełną ochronę i bezpieczeństwo osobom niepełnosprawnym, nie wskazując jednocześnie katalogu niezbędnych działań. Należy zatem wskazać, że konieczne jest zapewnienie:

- a. Równego dostępu do świadczeń ratowniczych na analogicznych zasadach jak ofiarom pełnosprawnym.
- b. Skuteczności tego rodzaju działań, opartych o eliminację barier i trudności, które niepełnosprawność może w konkretnych sytuacjach kryzysowych powodować. Polska ma już doświadczenia, związane z implementacją ustawy o zarządzaniu kryzysowym w sytuacjach klęsk żywiołowych, jak również w zakresie świadczeń, udzielanych osobom wymagającym ochrony międzynarodowej przez Urząd do Spraw Cudzoziemców oraz w trakcie międzynarodowych operacji pomocowych przez ratowników Państwowej Straży Pożarnej. Służby te zobowiązane są na mocy Konwencji do podjęcia odpowiednich, skutecznych środków w celu umożliwienia osobom z niepełnosprawnościami korzystania z pełnej ochrony, gwarantującej ratowanie życia i zdrowia a także godne życie po zakończeniu kryzysu.

W praktyce oznacza to możliwość: kontaktu z osobami, odpowiedzialnymi za działania ratunkowe, wykorzystanie sprzętu i opieki medycznej, dostosowanej do sytuacji zdrowotnej danego poszkodowanego, zapewnienie utraconych środków wspomagających, takich jak wózki, protezy, aparaty słuchowe; pomocy psychologicznej; wsparcia materialnego i organizacyjnego w sytuacji utraty/nieobecności opiekuna. Działania te muszą odbywać się w oparciu o zasady, formułowane w innych artykułach Konwencji, oraz prawie



międzynarodowym, a zatem z poszanowaniem godności danej osoby i jej prawa do życia w społeczeństwie na równych zasadach, w tym posiadania swobody i wyboru.

Realne wdrożenie zasad, ustanowionych w artykule 11 Konwencji, nie będzie zatem możliwe bez określenia konkretnych barier, na które napotkać w sytuacji kryzysowej mogą osoby ratowane i udzielające pomocy, i ich eliminację poprzez wprowadzenie adekwatnych środków. Jednocześnie niezbędne jest zbudowanie świadomości konieczności realizacji tych zadań w oparciu o fundamentalne zasady prawa do samostanowienia osób, którym pomoc jest udzielana, oczywiście w ramach ograniczeń, które na mocy prawa krajowego mogą być wprowadzane przez odpowiednie władze w sytuacji kryzysowej.

2. DIAGNOZA SYTUACJI I PROBLEMÓW W OBSZARZE, O KTÓRYCH MÓWI ARTYKUŁ 11 KPON

Artykuł 11 wskazuje na to, że osoby z niepełnosprawnościami powinny mieć równe prawa w zakresie dostępu do bezpieczeństwa i ochrony w sytuacjach zagrożeń humanitarnych. Źródłem praw, w tym przypadku są właściwe regulacje prawa międzynarodowego.

Podczas wojen i konfliktów zbrojnych, obok zasad prawa międzynarodowego, obowiązuje międzynarodowe prawo humanitarne. Ma ono na celu ochronę jednostek niebiorących udziału w walkach. Źródłami międzynarodowego prawa humanitarnego są: konwencje międzynarodowe (traktaty) i międzynarodowe prawo zwyczajowe (tworzone poprzez praktykę państw). Wśród dodatkowych źródeł tego prawa znajdują się orzeczenia trybunałów międzynarodowych. Do najbardziej znaczących dokumentów zaliczają się: § Konwencja haska z 1907 r.; § Konwencje genewskie z 1949 r.; § Protokoły dodatkowe do Konwencji Genewskich z 1977 r.; § Konwencja haska z 1954 r. a także: dwa Protokoły Dodatkowe (Protokół dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych oraz Protokół dotyczący ochrony ofiar konfliktów zbrojnych niemających charakteru międzynarodowego), które stanowią uzupełnienie postanowień konwencji z 1949 roku. Przełomem w międzynarodowym uregulowaniu wewnętrznych konfliktów zbrojnych i ochronie ich ofiar był II Protokół Dodatkowy podpisany w 1977 r. Jego zakres w całości poświęcony jest ochronie ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych.

Główne zasady, ustanowione w powyżej wymienionych aktach w stosunku do cywilnych ofiar wojny to: zobowiązanie są do ludzkiego traktowania osób niebiorących bezpośrednio udziału w działaniach wojennych lub, które stały się niezdolne do walki na skutek choroby, ran

oraz pozbawienia wolności; osoby cywilne niebiorące bezpośredniego udziału w działaniach zbrojnych, nie mogą być celem ataków lub gróźb przemocy mających na celu zastraszenie ludności oraz stosowania wobec niej głodu jako środka walki. Zakazuje się również przymusowego przemieszczania ludności cywilnej, chyba, że wymaga tego bezpieczeństwo osób cywilnych lub znaczące względy wojskowe⁵.

W praktyce działań z punktu widzenia osób niepełnosprawnych oznacza to w szczególności właściwy dostęp do pomocy medycznej i pełnej informacji o swojej sytuacji. Oba te elementy w przypadku osób z niepełnosprawnościami mogą stanowić dla właściwych służb dodatkowe wyzwania. W przypadku państw przyjmujących ofiary konfliktów zbrojnych jako osoby wymagające ochrony międzynarodowej wyzwaniem będzie przede wszystkim integracja w lokalnym środowisku, zaspokojenie potrzeb w zakresie wyposażenia w sprzęt, i zapewnienie prawa o decydowaniu o sobie. Źródłem właściwych zasad będą tutaj inne artykuły omawianej konwencji. Podstawowym celem pomocy humanitarnej jest ratowanie i podtrzymywanie życia oraz zapewnienie poszanowania godności ludzkiej osobom zagrożonym lub dotkniętym skutkami katastrof zarówno naturalnych, jak i tych wywołanych działalnością człowieka. Pomoc humanitarna obejmuje także działania zmierzające do zapobiegania i ograniczania skutków kryzysów.

Podstawowymi źródłami, określającymi zasady świadczenia pomocy humanitarnej w Polsce są „Konsensus europejski w sprawie pomocy humanitarnej”, „Kodeks postępowania obowiązującego w Międzynarodowym Ruchu Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca i organizacjach pozarządowych w programach reagowania w sytuacjach kryzysowych”. W kontekście transferu leków i pomocy medycznej Polska kieruje się rekomendacjami Światowej Organizacji Zdrowia, a w warunkach złożonych sytuacji kryzysowych swoje działania prowadzi w zgodzie z wytycznymi ewaluacji pomocy humanitarnej OECD-DAC.

Podstawowe zasady, formułowane przez te dokumenty to: szybkość i adekwatność świadczonej pomocy, humanitaryzm, neutralność, adekwatność kosztów. W praktyce oznacza to w przypadku osób z niepełnosprawnościami opracowanie i stosowanie właściwych narzędzi ewaluacyjnych, pozwalających na długoterminowe określenie potrzeb i skutków świadczonej

⁵ Magdalena Cichuta, *Ochrona praw człowieka na przykładzie konfliktu w Darfurze*, Portal Stosunki Międzynarodowe, <http://www.stosunkimiedzynarodowe.pl/ochrona-praw-cz%C5%82owieka-na-przyk%C5%82adzie-konfliktu-w-darfurze> (15 grudnia 2016 r.)

pomocy mierzonej pełną samodzielnością i samodecydowaniem takiej osoby w życiu społecznym.

Sytuacja wprowadzenie stanu klęski żywiołowej z punktu widzenia zabezpieczenia równych praw osób z niepełnosprawnościami skłania do szczegółowej analizy regulacji prawnych, które dopuszczają możliwość odmiennego traktowania praw i wolności człowieka przez organy władzy publicznej w czasie jego trwania.

W Polskim systemie prawnym regulacja konstytucyjna przewiduje dopuszczalność ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela w czasie stanu klęski żywiołowej, wskazując, iż ograniczenia te dotyczyć mogą wolności i praw określonych w: art. 22 (wolność działalności gospodarczej), art. 41 ust. 1, 3 i 5 (wolność osobista), art. 50 (nienaruszalność mieszkania), art. 52 ust. 1 (wolność poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), art. 59 ust. 3 (prawo do strajku), art. 64 (prawo własności), art. 65 ust. 1 (wolność pracy), art. 66 ust. 1 (prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy), art. 66 ust. 2 (prawo do wypoczynku)

Został zatem stworzony katalog, którego charakter powoduje, iż nie jest dopuszczalne, by w stanie klęski żywiołowej ograniczano jakiegokolwiek inne konstytucyjne prawa.

W tym kontekście za szczególnie istotne należy uznać prawo osób z niepełnosprawnością do uzyskania pełnej i zrozumiałej wiedzy o swoim statusie i ewentualnym ograniczeniu obowiązujących wolności.

Przedyskutowania wymaga w takiej sytuacji status opiekuna osoby niepełnosprawnej – na jakich zasadach ma on prawo do korzystania ze szczególnie wyjątkowego traktowania ze względu na pełnioną rolę.



2.1. SZCZEGÓŁOWE DZIAŁANIA NA RZECZ IMPLEMENTACJI ART. 11 KPON (W OPARCIU O OPINIE EKSPERTÓW – RESPONDENTÓW ANKIETY I UCZESTNIKÓW DEBATY TEMATYCZNEJ)

Zgodnie z poglądami wygłoszonymi przez ekspertów podczas debaty dot. art. 11 KPON w Polsce podejmowane są (choć nie w pełni skutecznie), działania na rzecz poprawy sytuacji osób niepełnosprawnych w sytuacjach zagrożenia i wymagających pomocy humanitarnej.⁶

Coraz więcej osób ma świadomość o zapewnieniu bezpieczeństwa osobom niepełnosprawnym. Likwidowane są bariery architektoniczne na poziomie lokalnym, ale także przy budowie obiektów ogólnodostępnych – typu galerie handlowe, hotele, szpitale. Już samo zainteresowanie służb ratunkowych tym problemem jest dużym osiągnięciem, bo jakiś czas temu problem ten był nie pojawiał się jako istotny przedmiot debaty publicznej. Zauważono, że większość planowanych rozwiązań projektowo-budowlanych powstaje niemalże od samego rozpoczęcia projektu pod okiem urzędów gwarantujących takie rozwiązania. Oczywiście również należy przyznać, że wykonanie i profesjonalność w wielu przypadkach zostawia wiele do życzenia, jednak odnotować należy, że wzrosła świadomość interwenientów kryzysowych.

Pozytywne jest ratyfikowanie Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, jest to sukces osób niepełnosprawnych i tych, którzy chcieli pomagać, wspierać, a jednocześnie czynić Polskę trochę lepszą, myślącą lepiej, mądrzej, serdeczniej o osobach znajdujących się w szczególnej sytuacji. Bardzo dobrym pomysłem był projekt „Lotnisko bez granic – niebo dla nieprzeciętnych niepełnosprawnych”, a także system powiadamiania sms na nr ratunkowy, który działa np. w woj. małopolskim.

Pojawiły się także dobre praktyki (niestety jedynie jako działania lokalne) w zakresie przygotowywania służb do kontaktu z osobami z niepełnosprawnością (ratownicy medyczni, policja, staż pożarna), w niektórych samorządach prowadzone są szkolenia dla służb.

Warto zwrócić uwagę na istnienie na szczeblu samorządowym instytucji ustawowo wspierających niepełnosprawnych (PCPR, ośrodki pomocy społecznej, PFRON), fundacje działające na rzecz niepełnosprawnych (informacje o osobach, ich ograniczeniach i potrzebach,

⁶ Poglądy zawarte w podrozdziale „Szczegółowe działania na rzecz implementacji art. 11 KPON” zostały sformułowane w formie odpowiedzi na pytania przez ankietowanych uczestników Debaty tematycznej „Sytuacje zagrożenia i pomoc humanitarna (art. 11)”, patrz przypis nr 4.



przeciętny (ale nie zerowy) poziom społecznej świadomości, sieć rodzinna i sąsiedzka (wsparcie pozainstytucjonalne).

Także służby pomocowe, zaczęły interesować się problematyką osób niepełnosprawnych i chcą poznać nasze środowisko. Prowadzę szkolenia dla policji, straży pożarnej, straży miejskiej z umiejętności postępowania z niepełnosprawnymi intelektualnie.

Widoczne są zmiany w znoszeniu barier budowlanych, natomiast komunikacyjne są niestety niedopracowane. Zmiany widać już na stacjach metra, przejściach dla pieszych dostosowane dla osób niepełnosprawnych. Te zmiany są zauważalne, szczególnie z perspektywy kilku ostatnich lat, ale głównie w większych aglomeracjach, natomiast wiele jest jeszcze do zrobienia w mniejszych miastach.

Bardzo ważne dla ankietowanych były szkolenia BHP w pracy, które uświadamiają kwestie zabezpieczenia drogi ewakuacyjnej i procedur bezpieczeństwa. Niestety podczas tych szkoleń rzadko kiedy omawia się kwestie postępowania z osobami niepełnosprawnymi.

Poprawie uległa także reakcja służb ratunkowych (szybkość reakcji) – przede wszystkim medycznych na wezwanie do placówek edukacyjnych. Widoczna jest także znaczna poprawa w znajomości języka migowego.

Jednak nie wszystkie instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo i porządek publiczny przyłożyły swoje wysiłki (lub właściwie zinterpretowały zapisy konwencji) na rzecz osób niepełnosprawnych. Ale np. Policja opublikowała broszury dla funkcjonariuszy, które pozwalają policjantom na zapoznanie się z problematyką zapewnienia bezpieczeństwa osobom niepełnosprawnym podczas interwencji kryzysowych. Ponadto wdrożono cykl szkoleń. Jednak przeciętny policjant w zasadzie nie jest przygotowany i nie zna problematyki wynikającej z art. 11 Konwencji.

Niewielkie, odnotowane przez uczestników debaty sukcesy dotyczą między innymi powolnego i częściowego wprowadzania zmian w kwestiach np. budowlanych; poszerzone drzwi, klatki schodowe, drogi ewakuacji, sygnalizacja dźwiękowa i świetlna, oznakowanie dróg ewakuacyjnych, wprowadzenie w Systemie Wczesnego Ostrzegania i Alarmowania o Zagrożeniach - poszerzonego katalogu form i sposobów informowania (publikatory). Wyposażenie (choć niewystarczające i częściowe) ekip ratowniczych w sprzęt niezbędny do ratowania osób niepełnosprawnych. Alarmy ćwiczebne i szkolenia z udziałem osób niepełnosprawnych.



Część ankietowanych uważa, że w Polsce osobom niepełnosprawnym nie jest zapewniona ochrona. Jak mówić o bezpieczeństwie i ochronie osób z niepełnosprawnością skoro większość budynków jest nieprzystosowana do tej grupy osób. Jak mówić o bezpieczeństwie osób niepełnosprawnych skoro nie wypracowaliśmy drogi działania, gdy nadejdzie kataklizm bądź wojna. Najślabi niestety pozostaną sami.

3. OGÓLNE CELE I KIERUNKI POLITYKI ORAZ DZIAŁAŃ DOTYCZĄCYCH ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW W OBSZARZE OBOWIĄZYWANIA ART. 11 KPON

Definicja sytuacji zagrożenia i kryzysowej (na potrzeby KPON) to niezwykle złożone zagadnienie, a jej sformułowanie nie było podstawowym celem konwencji. Konwencja nie daje zatem pełnej odpowiedzi na pytanie o to, czym są sytuacje zagrożenia. Znajduje się w niej lista przykładowa – bez definiowania elementów znajdujących się na liście co oznacza, że konieczna jest analiza innych instrumentów ONZ, które mogą dać konceptualne tło, odnośnie tego jakie są definicje „zagrożeń” wymienionych w art. 11 KPON⁷.

Artykuł zawiera bowiem przykłady sytuacji zagrożenia, konflikty zbrojne, klęski żywiołowe i humanitarne, ale nie jest to lista wyczerpująca. Nie pojawia się na przykład kwestia terroryzmu. Nie powinno stanowić to jednak głównego przedmiotu refleksji, bo jest to lista włączająca, a kwestie wymagające pomocy humanitarnej to sformułowanie bardzo szerokie. Cel regulatora, czyli komisji *ad hoc* i Zgromadzenia Ogólnego ONZ-u był taki, aby objąć pełne spektrum potrzeb związanych z sytuacjami zagrożenia i z całą pewnością tutaj także myślano o terroryzmie⁸.

Kto zatem jest objęty zapisami art. 11? Wszystkie osoby z niepełnosprawnościami znajdujące się w zagrożonych obszarach. Nie ma znaczenia narodowość i obywatelstwo. Podróżny, ktokolwiek bezpieczeństwa, obywatel innego kraju, kto tam się w danym momencie znajduje w sytuacji zagrożenia objęty jest ochroną wynikającą z art. 11. Różne grupy niepełnosprawnych mogą potrzebować innego rodzaju wsparcia, co sprawia, że wdrażanie art. 11 jest niezmiernie złożonym procesem⁹.

⁷ Wystąpienie eksperta, Gabora Gombosa podczas debaty tematycznej „Sytuacje zagrożenia i pomoc humanitarna (art. 11)”, Warszawa, 14 października 2016 r., patrz także przypis nr 4.

⁸ Ibidem.

⁹ Ibidem.



Efektywne środki humanitarne, po jakie trzeba sięgać w sytuacjach zagrożenia, wspomnianych w art. 11¹⁰:

- zapobieganie katastrofom: międzynarodowe ramy ograniczania ryzyka koncentrują się przede wszystkim na działaniach prewencyjnych; to działanie znacznie bardziej skuteczne niż jakiegokolwiek działania późniejsze, kiedy rzeczywiście sytuacja zagrożenia zaistnieje.
- przeciwdziałanie ryzyku: konieczne jest tworzenie zintegrowanej społeczności i podnoszenie świadomości; obowiązki w tym zakresie mają przede wszystkim rządy, jednak zobowiązanie do podnoszenia świadomości mają nie tylko instytucje państwowe, ale i indywidualni obywatele posiadający stosowną wiedzę, co dotyczy także to osób niepełnosprawnych, ponieważ osoby niepełnosprawne są ekspertami odnośnie swej własnej niepełnosprawności, w związku z tym także mogą przekazać ważne informacje politykom, ustawodawcom, policjantom, służbom bezpieczeństwa, odnośnie tego jakie konkretne potrzeby mogą mieć w sytuacji zagrożenia; podnoszenie świadomości, zintegrowana społeczność, podnoszenie wiedzy na temat potrzeb osób niepełnosprawnych w różnego rodzaju sytuacjach kryzysowych, klęskach żywiołowych to kwestia część wykształcenia w szkołach, powinny być kwestiami omawianymi regularnie w miejscach i obiektach, w których reagowania na sytuacje zagrożenia i kryzysowe może stać się konieczne;
- istotne jest szkolenie personelu ratowniczego i wolontariuszy, którzy muszą zostać przygotowani na reagowanie na potrzeby osób z niepełnosprawnościami;
- sytuacje zagrożenia najczęściej wiążą się z koniecznością opuszczenia miejsc zamieszkania, opuszczenia domów, przemieszczenia na duże odległości, stąd w ramach optymalizacji przygotowań na kryzysy istotne jest zatem zapewnienie schronienia i ubrań;
- w sytuacjach zagrożenia często może wystąpić niedobór wody pitnej i żywności, co oznacza, że dystrybucja żywności i wody pitnej jest kluczowa dla całego działania ratunkowego;
- bardzo ważny jest dostęp do leków, dostęp do fizjoterapeuty, dostęp do opieki medycznej; konieczne jest ich odpowiednio wczesne przywydywanie, gdyż w

¹⁰ Ibidem.



poważnej sytuacji zagrożenia, takie braki mogą zaburzyć funkcjonowanie całego kraju;

Nie da się wszystkiego przewidzieć, dlatego współpraca międzynarodowa jest tutaj kluczowa. Bez pomocy międzynarodowej, bez dostępu do leków, wody pitnej, żywności, lekarzy wolontariuszy, wiele więcej osób ginęłoby w sytuacjach zagrożenia. Można zgodzić się co do tego, że dane dotyczące ofiar wskazują, że jest ich zbyt wiele i znaczne więcej osób można by uratować, dotyczy to również osób niepełnosprawnych, ratowano by znacznie więcej osób, gdyby art. 11 był właściwie wdrożony¹¹.

Organizacja Narodów Zjednoczonych ma 5 filarów, jedna kwestia to prawa człowieka, których Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych z całą pewnością jest jednym z elementów. Działania humanitarne to kolejny element, sytuacje zagrożenia są związane z aspektami pomocy humanitarnej. Rozwój to kolejny filar, związany ze współpracą międzynarodową bezpośrednio. Istnieje potrzeba budowania w sposób, który będzie bardziej zgodny z wymogami pomocy humanitarnej, międzynarodowym prawem humanitarnym i międzynarodowymi zobowiązaniami na rzecz rozwoju – potrzeba budowania przestrzeni publicznych, które będą bardziej włączające dla osób niepełnosprawnych. Czwarty filar to działania na rzecz pokoju. Utrzymywanie pokoju jest ważne w miejscach, gdzie występują sytuacje zagrożenia, dlatego też jest bezpośrednie powiązanie między działaniami ONZ-u w zakresie utrzymywania pokoju a działaniami w sytuacjach zagrożenia¹².

Sam rozwój jest silnie związany z międzynarodowym prawem humanitarnym, aspektami pomocy humanitarnej, a także działaniem na rzecz pokoju, gwarantowaniem pokoju. Międzynarodowe prawo jest powszechne, odzwierciedla wzajemne powiązania społeczności międzynarodowej, jednak to współczesny świat pokazuje, że te powiązania są znacznie szersze, znacznie bardziej złożone. Kiedy eksperci uczą o praktyce międzynarodowego prawa humanitarnego powinni wskazywać, że dotyczy ono ludzi i skupiać się należy na ludziach, których to dotyczy, bo dla ludzi nie ma znaczenia, co pochodzi z prawa humanitarnego, prawa międzynarodowego czy zobowiązań rozwojowych¹³.

Ramy z Sendai mają jednoznacznie określone wyniki. Po pierwsze jest to znacząca redukcja ryzyka i strat zarówno w stosunku do życia i zdrowia osób niepełnosprawnych jak i materialnych strat. Ramy mają cele globalne i te cele są mierzalne: przede wszystkim chodzi o

¹¹ Ibidem.

¹² Ibidem.

¹³ Ibidem.



zrozumienie ryzyka występującego w związku z katastrofami. Drugim aspektem funkcjonowania Ram jest wzmacnianie zarządzania tym ryzykiem. Wraz z tym mamy do czynienia z ważną zmianą w podejściu do tego zagadnienia (od zarządzania skutkami katastrof po minimalizację ryzyka wystąpienia katastrofy): współczesne społeczeństwa starają się tworzyć takie społeczności, takie miejsca, które mogą oprzeć się katastrofom. Ważnym priorytetem jest zatem rozwój prewencji występowania ryzyk¹⁴.

Ramy z Sendai wymagają dalszych działań. Trzeba dokonywać oceny okresowej, osoby z niepełnosprawnościami powinny być zaangażowane w ten proces oceny poprzez reprezentujące je organizacje, w tym organizacje międzynarodowe reprezentujące osoby z niepełnosprawnościami – choćby dlatego, że doświadczenia i wiedza z innych krajów, które doświadczyły takich sytuacji kryzysowych mogą być bardzo przydatne dla krajów, które zagrożone są takimi sytuacjami¹⁵.

3.1. REKOMENDACJE KOMITETU PRAW OSÓB Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI (CIAŁA TRAKTATOWEGO POWOŁANEGO W RAMACH KONWENCJI KPON)

Głównym celem Komitetu jest monitorowanie wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych przez państwa strony. Komitet składa się z 18 ekspertów, jednym spośród których był przez 2 lata Gabor Gombos¹⁶. Wybrane rekomendacje, wydane przez komitet obejmowały:

1. Włączenie do implementacji ram Sendai (*Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, pol. Ramy z Sendai dotyczące redukcji ryzyka katastrof¹⁷) zagadnień osób głuchych, głuchoniewidomych i osób niewidomych: grupy te są szczególnie podatne na zagrożenia, w sytuacjach kryzysowych w niektórych krajach ginie najwięcej osób z grup z tymi niepełnosprawnościami; konieczne jest uwzględnienie szczególnych potrzeb osób głuchych, głuchoniewidomych,

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Gabor Gombos, ur. 1961, ekspert w zakresie praw osób z niepełnosprawnościami, z doświadczeniem nabytym jako Współprzewodniczący Światowej Sieci Użytkowników i Ocalałych w Psychiatrii, Odense, Dania, redaktor "Fogyatékoság és Társadalom" („Niepełnosprawność i społeczeństwo”), pierwszego węgierskiego periodyku dot. studiów nad niepełnosprawnościami, koordynator Mental Disability Advocacy Center, Budapeszt, Wiceprzewodniczący Europejskiej Sieci (ex-)Użytkowników i Ocalałych w Psychiatrii, Berlin.

¹⁷ Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030, the Third United Nations World Conference, <http://www.unisdr.org/we/coordinate/hfa-post2015> (17 grudnia 2016 r.)





gdyż w niektórych krajach takie potrzeby nie były częścią programów redukcji niebezpieczeństwa związanego z zagrożeniami.

2. Dostosowanie telefonów alarmowych do potrzeb tych trzech grup.
3. Zwiększenie wysiłków zmierzających do włączenia migrantów, azylantów i uchodźców z tymi niepełnosprawnościami do grup osób szczególnie chronionych.

Wszystkie te obszary są ściśle powiązane. To bardzo palące zagadnienie dzisiaj w Europie. W krajach kontynentu przebywają uchodźcy z niepełnosprawnościami, ubodzy dlatego też trzeba mówić jednocześnie o komponencie zwalczania ubóstwa, zawartym w zrównoważonych celach rozwoju. Rekomendacja jest taka, że informacje na temat zagrożeń muszą być dostępne we wszystkich formatach, tak żeby każdy mógł się z nimi zapoznać. Jeżeli taki proces nie będzie miał miejsca, jeżeli społeczeństwo nie będzie się mogło z takimi informacjami zapoznać, to program nie będzie skuteczny, nie będzie włączał osób z niepełnosprawnościami.

3.2. PRAWA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH W SYTUACJACH ZAGROŻENIA ORAZ KRYZYSÓW HUMANITARNYCH

Artykuł 11 KPON wzmacnia i określa obowiązki państw członkowskich na mocy międzynarodowego prawa humanitarnego w celu zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa osób niepełnosprawnych w sytuacjach zagrożenia, w tym konfliktów zbrojnych, kryzysów humanitarnych i klęsk żywiołowych, zgodnie z podejściem przyjętym przez KPON.

Artykuł 11 KPON wzywa do odczytywania międzynarodowego prawa humanitarnego za pośrednictwem opartego na prawach człowieka podejścia do niepełnosprawności. To musi prowadzić do istotnych zmian w polityce i praktyce. Z drugiej strony ważne jest, aby pamiętać, że międzynarodowe prawo humanitarne, zostało skodyfikowane w ramach dominującego wcześniej rozumienia niepełnosprawności, zwłaszcza medycznego modelu niepełnosprawności, która skupia się wyłącznie na problemach medycznych i odzwierciedla paternalistyczne podejście do osób niepełnosprawnych¹⁸.

¹⁸ Submission to the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on Article 11 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities”, <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disability/Article11/HRW.doc> (20 grudnia 2016 r.)





Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych stanowi o zmianie paradygmatu w podejściu do traktowania osób niepełnosprawnych. Z jej podpisaniem przyjęte zostało podejście oparte na prawach człowieka osób z niepełnosprawnościami z naciskiem na usuwanie barier w integracji i uczestnictwa osób niepełnosprawnych w społeczeństwie oraz korzystania z ich praw na równi z innymi osobami¹⁹.

Artykuł 11 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych wzmacnia oraz określa obowiązki państw członkowskich na mocy międzynarodowego prawa humanitarnego, aby zapewnić ochronę i bezpieczeństwo osób niepełnosprawnych w sytuacjach zagrożenia, w tym podczas zbrojnych konfliktów, kryzysów humanitarnych i katastrof naturalnych, zgodnie z podejściem przyjętym przez Konwencję. Warto zauważyć, że w trakcie negocjacji dotyczących Konwencji, potrzeba przyjęcia opartego na prawach człowieka podejścia do niepełnosprawności w ochronie humanitarnej osób niepełnosprawnych doprowadziła do odrzucania odwoływania się do osób niepełnosprawnych jako "wrażliwych" lub grupy "zaniedbanej" w związku z sytuacjami kryzysowymi.

Konwencje Genewskie używają takich terminów jak "ranni" i "chorzy", które, jeżeli są stosowane bez dalszej kwalifikacji w odniesieniu do osób niepełnosprawnych, są sprzeczne z normami Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Zgodnie z artykułem 11. Państwa członkowskie są zobowiązane do przyjęcia lub zreformowania krajowych planów reagowania kryzysowego i protokołów aby zapewnić ich efektywność z punktu widzenia osób niepełnosprawnych, a także zapewnić, że osoby niepełnosprawne będą brały udział w ich projektowaniu i implementacji. Te reformy powinny uwzględniać potrzeby osób niepełnosprawnych w planach ewakuacyjnych i zapewnić niezbędne środki budżetowe. Co ważne, państwa są zobowiązane do włączenia w ich polityki i we wszystkie kanały pomocy humanitarnej dotyczące niepełnosprawności, kwestii migracji i uchodźców²⁰.

¹⁹ *Thematic study on the rights of persons with disabilities under article 11 (relating to situations of risk and humanitarian emergencies) of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/Pages/Article11.aspx> (17 grudnia 2016 r.)

²⁰ Ibidem.



Za priorytet uznawać należy bezpieczeństwo wszystkich dzieci niepełnosprawnych w konfliktach i obszarach dotkniętych kryzysami. Szczególna opieka powinna zostać zapewniona zwłaszcza dla tych, którzy przebywają w ośrodkach stałego pobytu²¹.

Prowadzona powinna być systematyczna rejestracja wewnątrznie przesiedlonych osób z niepełnosprawnościami, a ich sytuacja w obozach dla uchodźców powinna być monitorowana, przy czym celem zapewnienie odpowiedniego standardu życia. Zatrzymanie administracyjne osób niepełnosprawnych w kontekście migracji i ubiegania się o azyl jest niezgodne z Konwencją, jeżeli jest stosowane bez świadczenia odpowiedniego wsparcia i racjonalnych usprawnień²².

Wszystkie informacje kryzysowe powinny być udostępniane w formatach dostępnych dla osób z różnymi rodzajami zaburzeń, w tym dla osób niesłyszących językiem migowym, a także w różnych językach używanych na terytorium państwa²³.

Organizowane powinny być szkolenia podnoszące świadomość niepełnosprawności dla całego personelu obrony cywilnej, ratownictwa i pogotowia personelu i dla wszystkich potencjalnych podmiotów zaangażowanych w kryzysów humanitarnych. Zapewnienie integracji osób z niepełnosprawnościami w wyniku implementacji konwencji prowadzi do prawdziwej redukcji ryzyka katastrofy także z punktu widzenia osób z niepełnosprawnościami. Ramy dla redukcji ryzyka katastrof przyjęte na Konferencji w Sendai zawierały ważne zapisy w tym kierunku.

Zasadnicze znaczenie ma formułowanie polityk integracyjnych dotyczących sytuacji awaryjnych, w tym poprzez zapewnienie racjonalnych usprawnień. Państwa muszą zapewnić konsultacje i aktywne zaangażowanie organizacji osób niepełnosprawnych w opracowywaniu, wdrażaniu i monitorowaniu przepisów związanych sytuacjami kryzysowymi). Może to wymagać be warunkowego finansowania ze środków publicznych dla zapewnienia niezależnego, pełnego i skutecznego uczestnictwa w instytucjach społeczeństwa obywatelskiego.

²¹ *Thematic study on the rights of persons with disabilities under article 11, op.cit.*, (17 grudnia 2016 r.)

²² *Ibidem.*

²³ *Submission to the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, op. cit.* (17 grudnia 2016 r.)





Rozważając zagadnienia ogólnych celów i kierunków polityki oraz działań dotyczących rozwiązywania problemów w obszarze, szczególną uwagę warto poświęcić trzem kwestiom, w szczególności:

- połączeniu wyzwań i specyficznych potrzeb osób niepełnosprawnych w sytuacjach zagrożenia i kryzysy humanitarne;
- wyzwania wobec osób niepełnosprawnych w dostępie do usług medycznych i podstawowe potrzeby w sytuacjach zagrożenia i kryzysy humanitarne;
- dyskryminacja, którą osoby niepełnosprawne napotykają w sytuacjach zagrożenia i kryzysy humanitarne ²⁴.

Należy przy tym brać pod uwagę immanentną współzależność artykułu 11 w sytuacji zagrożenia i kryzysów humanitarnych i innych przepisów KPON, stwierdzając potrzebę całościowej interpretacji Konwencji.

3.3. POŁĄCZENIE WYZWAŃ I UNIKALNYCH POTRZEB²⁵

Podczas kryzysów humanitarnych oraz sytuacji ryzyka powstaje wiele wyzwań dla wszystkich osób poszkodowanych. Wyzwania te są szczególnie odczuwalne przez osoby niepełnosprawne, których podatność na zagrożenia jest zwiększona z wielu powodów. Wyzwania generowane przez wojny, klęski żywiołowe i inne sytuacje zagrożenia są spotęgowane dla osób niepełnosprawnych poprzez fizyczne, komunikacyjne i inne bariery.

W sytuacjach zagrożenia, rodziny osób niepełnosprawnych muszą podjąć trudną decyzję, często mając przed sobą wybór: albo uciekać i ratować siebie, lub podjąć ryzyko poniesienia obrażeń w wyniku pozostania z osobą z niepełnosprawnością. W wyniku tego, osoby niepełnosprawne ponoszą ryzyko bycia pozostawionymi w sytuacji kryzysowej.

Ryzyko dla osób niepełnosprawnych w sytuacjach awaryjnych jest dodatkowo zwiększone przez bariery w otrzymywaniu informacji lub braku świadomości zagrożeń, które napotykają. Sytuacja osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychospołeczną jest szczególnie ignorowana, ponieważ nawet krajowe organizacje zajmujące się prawami osób z niepełnosprawnościami koncentrują się niemal wyłącznie na osobach z niepełnosprawnościami fizycznymi.

²⁴ *Submission to the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights...*, op.cit. (17 grudnia 2016 r.)

²⁵ Ibidem.



Wreszcie, bariery finansowe stanowią szczególne wyzwania dla integracji osób niepełnosprawnych w działaniach humanitarnych. Na przykład, przy ograniczonej dostępnej pomocy, agencje pomocowe często nie są w stanie sprostać specyficznym potrzebom osób niepełnosprawnych. Wymagałoby to systematycznego zbieranie danych na temat osób z niepełnosprawnością, aby ich potrzeby zostały w pełni uwzględnione w programowaniu agencji. Dane, które są gromadzone na temat osób niepełnosprawnych, czasami nie uwzględniają istotnych czynników, co ogranicza skuteczność programów edukacji i usług medycznych i humanitarnych.

Przykładem pozostawienia osób niepełnosprawnych poza marginesem programów pomocowych w odpowiedzi na kryzysy humanitarne, jest brak dostępu dzieci niepełnosprawnych do edukacji. Na całym świecie, szacuje się, że ponad 28,5 milionów dzieci podstawowej w wieku szkolnym nie chodzi do szkoły w krajach dotkniętych konfliktami²⁶. Ze względu na brak wiarygodnych danych dotyczących kryzysów humanitarnych, trudno jest ustalić dokładnie, ile dzieci niepełnosprawnych pozostaje poza szkołą. Dzieci niepełnosprawne fizycznie często nie mogą uczęszczać do szkoły ze względu na brak odpowiednich miejsc do siedzenia (dostosowanych do ich potrzeb) lub z powodu obaw rodzicielskich, że zostaną one pozostawione pomocy w przypadku kryzysu.

W następstwie kryzysów, osoby niepełnosprawne napotykają znaczne bariery w dostępie do usług medycznych i możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb. Czasami wynika to z wyzwań w zakresie fizycznego dotarcia do zasobów, zniszczeń w infrastrukturze szpitalnej i innych elementów infrastruktury.

Międzynarodowe organizacje humanitarne są wyjątkowo usytuowane w kontekście ułatwiania i wdrażania działań humanitarnych włącznie z działaniem na rzecz osób z niepełnosprawnościami. Jako takie, międzynarodowi darczyńcy i organizacje humanitarne powinny zapewnić, że ich własne strategie i polityki pomocy zostaną dostosowane do zasad niedyskryminacji i równości, integracji w ich działania zapisów Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych oraz innych traktatów.

W tym względzie, donatorzy powinni upewnić się, że pieniądze, które są przekazywane, są przekazywane w sposób, który zapewnia, że są one dostępne dla osób niepełnosprawnych oraz wykorzystywane dla pokonywania barier uczestnictwa osób niepełnosprawnych w ich społeczności.

²⁶ Ibidem.





Udział ofiarodawcy jest niezbędny w celu zapewnienia, że wysiłki humanitarne, w które inwestują, uwzględniają potrzeby osób z niepełnosprawnościami i są zgodne z artykułem 11 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Art. 11 Konwencji stanowi konkretyzację prawa do życia i bezpieczeństwa. Na jego podstawie „Państwa Strony podejmą, zgodnie ze swoimi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego, w tym międzynarodowego prawa humanitarnego oraz międzynarodowego prawa praw człowieka, wszelkie niezbędne środki w celu zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa osób niepełnosprawnych w sytuacjach zagrożenia, w tym w trakcie konfliktu zbrojnego, w sytuacjach wymagających pomocy humanitarnej i w przypadku klęsk żywiołowych”.

Wszystkie prawa osób niepełnosprawnych powinny być uwzględniane także w sytuacjach wyjątkowych, w których zagrożone jest życie lub zdrowie większej grupy osób. Konflikt zbrojny, stan wymagający pomocy humanitarnej czy sytuacja klęski żywiołowej nie może być powodem uzasadniającym odmienne, gorsze traktowanie osób niepełnosprawnych. Gwarancje bezpieczeństwa i ochrony powinny dotyczyć ich w takim samym stopniu co pozostałych obywateli. Stan nadzwyczajny to sytuacja wyjątkowego zagrożenia dla kraju lub regionalnej wspólnoty, podczas której następuje systemowa zmiana porządku prawnego. Czasowe zwiększenie uprawnień państwa i ograniczenie swobód obywatelskich służyć ma sprawniejszemu zapobieganiu lub zwalczaniu negatywnych zjawisk takich jak intensywne zamieszki społeczne, powodzie, trzęsienia ziemi czy susza. Konstytucja RP w art. 228 przewiduje trzy różne stany nadzwyczajne wyodrębnione w oparciu o kryterium zagrożenia, tj. stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej. Stan wojenny wprowadza się w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Polski lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. W razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego stosowany jest stan wyjątkowy. Stan klęski żywiołowej wprowadzany jest w razie katastrof naturalnych lub awarii technicznych. Wszelkie działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.

Na obszarze, na którym został wprowadzony stan wyjątkowy, ograniczeniom wolności i praw człowieka i obywatela podlegają wszystkie osoby zamieszkałe lub przebywające tam chociażby czasowo. Oznacza to możliwość wprowadzenia ograniczenia w zakresie m.in. dostępu do towarów konsumpcyjnych, działalności edukacyjnej, transportu drogowego,



kolejowego i lotniczego oraz w ruchu jednostek pływających, funkcjonowania systemów łączności oraz działalności telekomunikacyjnej i pocztowej czy też dostępu do informacji publicznej. Pamiętać jednak należy, że celem tych działań jest zapewnienie ochrony i bezpieczeństwa obywateli. Państwo, podejmując działania związane z pomocą, takie jak np. ewakuacja, zaopatrzenie w żywność, udzielanie pomocy medycznej, powinno uwzględnić także potrzeby osób niepełnosprawnych. Wsparcie powinno dotyczyć wszystkich, a w przypadku osób niepełnosprawnych standardowe formy pomocy mogą okazać się niewystarczające.

Jak wskazano wcześniej, treść niniejszego artykułu jest ściśle związana z problematyką poruszaną w art. 10 i 14, jednakże brak jednoznacznych wskazówek, jakie środki są podejmowane w celu zapewnienia szczególnej (w rozumieniu wyspecjalizowanej, opowiadającej na potrzeby) ochrony osób niepełnosprawnych w sytuacji zagrożeń katastrof.

Łukę tę częściowo wypełnia stanowisko Komitetu KPON wyrażone w Oświadczeniu zgłoszonym na 14-ej Sesji Komitetu w dn. 17 sierpnia do 4września 2015 w Genewie, w którym porusza się problemy zachodzące w związku z przypadkami klęsk żywiołowych, takich jak trzęsienie ziemi, powódzie oraz wojny.

4. PRAWNE UWARUNKOWANIA REALIZACJI PRAW I WOLNOŚCI W OBSZARZE OBOWIĄZYWANIA ART. 11 KPON PRZEZ OSOBY Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI W POLSCE

Prawo stanowi fundament funkcjonowania współczesnych społeczeństw. Jest ono gwarancją równego traktowania wszystkich obywateli, niezależnie od ich statusu materialnego, społecznego, lub też potencjalnej niepełnosprawności. Stąd ewentualne bariery, na jakie napotykają osoby niepełnosprawne muszą napotykać na zdecydowane przeciwdziałanie zwłaszcza na poziomie prawnym. Bez niego niemożliwe w długiej perspektywie jest kształtowanie pożądanego uzusu społecznego, na mocy którego uwzględnianie potrzeb osób niepełnosprawnych staje się normą, a nie wyjątkiem.

Ważny głos w ocenie polskiego prawa w kontekście praw osób z niepełnosprawnościami stanowią odpowiedzi respondentów udzielone w toku wypełniania kwestionariuszy eksperckich przez uczestników wspomnianej wcześniej debaty tematycznej dot. art. 11²⁷. Jak wynika z analizy udzielonych odpowiedzi, ankietowani w większości zauważyli, że grupa osób

²⁷ Patrz przypis nr 4.

z niepełnosprawnością jest często pomijana w kontekście kształtowania przepisów prawnych w obszarze obowiązywania art. 11 KPO. Wiele zostało powiedziane, szczególnie w kwestii edukacji i integracji, ale niestety pewne tematy zostały przemilczane.

Przepisy polskiego prawa nie są wystarczająco dobrze dopasowane. Wolność sumienia i wyznania zagwarantowana w Konstytucji oprócz swych szczytnych aspektów daje furtkę nieuczciwym liderom grup do wykorzystywania osób niesprawnych intelektualnie. Art. 11 mówi wprawdzie o bezpieczeństwie osób niepełnosprawnych w sytuacjach zagrożenia, ale nie wiadomo czy dotyczy to zagrożenia związanego z manipulacją drugim człowiekiem. Jest to bardzo istotne zagrożenie dla jednostki. Niepełnosprawni intelektualnie nie potrafią się przed tym bronić.

Przykładem na niedostosowanie prawa może być także plan ewakuacji, który powinien ogólnie uwzględniać metody ewakuacji osób niepełnosprawnych. Także w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ochrony przeciwpożarowej brakuje szczegółowych wymogów odnośnie ewakuacji osób niepełnosprawnych.

Analizując przepisy, można zauważyć, że w wielu przypadkach istnieją, ale nie są stosowane i tak np. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów zawiera bardzo szczegółowe zapisy dot. wymogów budowlanych, niezbędnych w odniesieniu do osób niepełnosprawnych, ale to tylko teoria. Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowania określają wymagania w zakresie długości i szerokości dróg ewakuacyjnych, ich przebiegu i oznakowaniu, miejscach zbiórki po ewakuacji, a także obowiązkowych ćwiczeniach (tzw. ewakuacjach próbnych). Brak jednak szczegółowych wymagań odnośnie do ewakuacji z budynku, w którym pracę wykonuje kilka osób niepełnosprawnych.

Kluczowe jest prawo budowlane, które zapewniłoby, że nowe budynki będą miały dostosowane ciągi komunikacyjne awaryjne dla potrzeb osób z niepełnosprawnościami, a tym samym systemy powiadamiania i ewakuacyjne. Niestety zapisy prawne wynikające z ratyfikacji konwencji ujęte są w sposób ogólny, bez ich realnego przełożenia na akty wykonawcze niższego rzędu.

Należałoby uregulować prawnie zakres obowiązków służb ratowniczych w zakresie udzielania pomocy osobom z niepełnosprawnościami. W zakresie prewencji należałoby wprowadzić obowiązkowe szkolenia oraz ćwiczenia, np. ewakuacyjne z uwzględnieniem specyficznych potrzeb różnych osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności. Ponadto obiekty



budowlane nie powinny być dopuszczane do użytku bez spełniania ścisłych wytycznych z zakresu bezpieczeństwa. Ich projektowanie powinno być obowiązkowo konsultowane z przedstawicielami wszystkich rodzajów niepełnosprawności

Część ankietowanych²⁸ oceniło także, że problemem nie są obowiązujące przepisy, tylko sposób ich egzekwowania. Brakuje zapisów, które wymagałyby jednolitego dostosowania procedur reagowania w przypadku wystąpienia określonych sytuacji kryzysowych (ewakuacja) w np. dużych centrach handlowych.

Jedna z osób ankietowanych uważa jednak, że przepisy są dobre, ale do niedawna martwe. Nikt się nimi nie przejmował. Od 2014 jednak to się zmieniło i służby pomocowe chcą dostosować swoją wiedzę i umiejętności do potrzeb środowiska.

Analizując opinię osób oceniających pozytywnie wdrożenie przepisów głównym argumentem jest egzekwowanie tych przepisów. Są uregulowania dotyczące dostosowywania infrastruktury, nie mniej jednak na dzień dzisiejszy to bardziej pokaz infrastrukturalnej mody niż dostosowywanie. Trzeba zwrócić uwagę na sprawy dotyczące bardziej codzienności osób niepełnosprawnych i odpowiednio wcześniej o nie zadbać. W przeciwnieństwie nie możemy oczekiwać, że w sytuacji zagrożenia życia nagle znajdą się dostosowywania niezbędne do uratowania kilku niepełnosprawnych żyć

Ankietowani widzą konieczność i pilną potrzebę opracowania jednego spójnego dokumentu, który zawierałby wszystkie kwestie dot. bezpieczeństwa osób niepełnosprawnych w przypadku: konfliktu zbrojnego, klęsk żywiołowych, sytuacji i zdarzeń nadzwyczajnych oraz wymagających udzielenia pomocy humanitarnej. Innym rozwiązaniem byłoby uzupełnienie o konkretne zapisy obowiązujących Ustaw, m.in. Ustawy o zarządzaniu kryzysowym; o stanie klęski żywiołowej; o stanie wyjątkowym; o stanie wojennym; o samorządzie gminnym; o Państwowym Ratownictwie Medycznym, Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów. Do tego katalogu włączyłam również Ustawę Prawo Atomowe i Prawo Budowlane. Szczególnie należałoby uzupełnić i rozszerzyć o kwestie dot. osób niepełnosprawnych – Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego. Wymieniłabym tutaj zarówno potrzebę opracowania i zamieszczenia w tym dokumencie – katalogu sygnałów ostrzegawczych i alarmowania, zasad ewakuacji, wymogów dot. struktury dróg ewakuacyjnych, szlaków komunikacyjnych i całej infrastruktury, konieczności wyposażenia

²⁸ Patrz przypis nr 4.





obiektów i ekip ratowniczych w odpowiedni do ratowania osób niepełnosprawnych sprzęt ratowniczy.

Kolejna kwestia to system szkolenia, którym objęci powinni być tak ratownicy (różne podmioty) jak i osoby niepełnosprawne. Wszelkiego rodzaju Poradniki, Wytyczne wydawane przez gminy, samorządy, właścicieli obiektów o postępowaniu w przypadku wystąpienia różnego rodzaju zagrożeń i katastrof nie zawierają żadnych zapisów dotyczących osób niepełnosprawnych, poza lakonicznym stwierdzeniem o konieczności opieki nad dziećmi, osobami starszymi i niepełnosprawnymi.

Aby poprawić ten stan należy wskazać:

- Podmioty i zakres ich pomocy dla tych osób, z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych niepełnosprawności.
- Wyposażenie jednostek ratowniczych, medycznych i pozostałych w sprzęt i ludzi umożliwiający skuteczną pomoc i kontakt z tą grupą potrzebujących pomocy w każdej fazie działań (nie tylko podczas ratowniczych i interwencyjnych).
- Zobowiązać odpowiednie podmioty do zapewnienia ośrodków, miejsc pobytu zaspokajających potrzeby niepełnosprawnych do momentu ustabilizowania sytuacji
- Wyznaczyć koordynatorów przygotowanych merytorycznie do działania w tym zakresie.
- Zobowiązać do opracowania i aktualizowania planów działania w tym zakresie.

Tylko jedna spośród osób ankietowanych podkreśliła, że przepisy prawa są optymalnie dostosowane do wymogów wdrażania art.11.

4.1. IDENTYFIKACJA I CHARAKTERYSTYKA PRAWNYCH BARIER DYSKRYMINUJĄCYCH OSOBY Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI W DANYM OBSZARZE OBOWIĄZYWANIA ART. 11 KPN²⁹

4.1.1. Bariery komunikacyjne w kontaktach z ratownikiem

Osoby z dysfunkcjami narządu mowy, słuchu i wzroku w sytuacji zagrożenia mogą nie być w stanie wykryć obecności ratownika lub zasygnalizować swego położenia (np. obecność

²⁹ Niniejszy podrozdział stanowi wyciąg z badań nad barierami prawnymi dyskryminującymi osoby z niepełnosprawnościami, przeprowadzonych w ramach tworzenia *Opracowania regulacyjnego w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): prawo do ochrony i bezpieczeństwa w sytuacjach zagrożenia (art. 11 Konwencji)*, pod red. prof. Marcin Matczak, dr Tomasz Zalasieński, dr Marcin Romanowicz, Paweł Kaźmierczyk, Warszawa, 2016 r.



ratowników podczas przeszukiwania gruzowisk sygnalizowana jest przede wszystkim przez sygnały dźwiękowe, nawoływanie) lub zakomunikować mu swych potrzeb np. poinformować o niewidocznych na pierwszy rzut oka odniesionych obrażeniach, zaginionej osobie bliskiej. Okoliczność ta w poważny sposób ogranicza bezpieczeństwo osób niepełnosprawnych w sytuacjach zagrożenia.

Zgodnie z art. 10 i 13 ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym, kolejno ratownikiem medycznym i ratownikiem może być osoba spełniająca określone wymagania, przede wszystkim posiadająca odpowiednie wykształcenie i kompetencje. Osoba będąca ratownikiem medycznym musi wykazywać znajomość języka polskiego w stopniu wystarczającym do wykonywania tego zawodu. Ustawodawca wyraźnie dostrzega więc wagę komunikacji ratownika z poszkodowanym.

System Państwowego Ratownictwa Medycznego oparty jest na zespołach ratownictwa medycznego, które dzielą się na zespoły specjalistyczne, w skład których wchodzi co najmniej trzy osoby uprawnione do wykonywania medycznych czynności ratunkowych, w tym lekarz systemu oraz pielęgniarka systemu lub ratownik medyczny oraz zespoły podstawowe, w skład których wchodzi co najmniej dwie osoby uprawnione do wykonywania medycznych czynności ratunkowych, w tym pielęgniarka systemu lub ratownik medyczny. Zgodnie z art. 36 ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym, zespół ratownictwa medycznego jest wyposażony w specjalistyczny środek transportu sanitarnego, spełniający cechy techniczne i jakościowe określone w Polskich Normach przenoszących europejskie normy zharmonizowane, a w skład zespołów wchodzi kierowca, w przypadku gdy żaden z członków zespołów ratownictwa medycznego nie ma odpowiednich uprawnień do prowadzenia pojazdu. Brak więc prawnego obowiązku obecności w zespole osoby, która będzie w stanie np. nawiązać kontakt w polskim języku migowym.

Podobne regulacje nie są też zawarte w ustawie o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich, ustawie o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych czy też ustawie o Policji i ustawie o Państwowej straży pożarnej.

W rezultacie osoba niepełnosprawna, która w wyniku zagrożenia może utracić sprzęt wspomagający komunikację (np. syntezytor mowy, aparat słuchowy), nie ma gwarancji, że będzie w stanie nawiązać skuteczny dialog z ratownikiem i w związku z tym otrzymać niezbędne w danej sytuacji wsparcie.



4.1.2. Niedostępne systemy ratunkowe i alarmowe

Prawo zawiera szereg regulacji dotyczących standardów bezpieczeństwa. Wskazują one na wymóg nie tylko dysponowania odpowiednim sprzętem ratunkowym (np. kamizelki ratunkowe na statku), ale także przedstawienia informacji na temat tego, jak tego sprzętu należy używać.

Rozporządzenie Ministra Gospodarki w sprawie zasadniczych wymagań dla środków ochrony indywidualnej wskazuje w § 9, że producent lub jego upoważniony przedstawiciel, wprowadzając środki ochrony indywidualnej do obrotu, powinien dostarczyć instrukcję ich użytkowania, która powinna być opracowana dokładnie i zrozumiale w języku polskim oraz w językach urzędowych państw przeznaczenia środków ochrony indywidualnej. Brak zatem wymogu, by instrukcja była dostępna dla osób niepełnosprawnych, przede wszystkim niewidomych i mających dysfunkcje wzroku oraz osób niepełnosprawnych intelektualnie, które źle zrozumieć zbyt skomplikowane zapisy. Prowadzi to do sytuacji, w których niepełnosprawny w sytuacji zagrożenia posiada określone narzędzie, ale nie potrafi się nim samodzielnie posłużyć (np. uruchomić gaśnicę).

Podobne bariery związane są z brakiem uniwersalnego projektowania systemów alarmowych, które mają informować o występującym zagrożeniu. Zazwyczaj opierają się one wyłącznie na sygnałach odbieranych przez jeden zmysł, przeważnie głośne komunikaty lub sygnały dźwiękowe (tzw. syreny). Sprawia to, że tego typu alarmy nie docierają do osób głuchych.

Ustawa o systemie powiadamiania ratunkowego określa m.in. zadania i zasady działania w ramach systemu powiadamiania ratunkowego. Przepis art. 3 przywołanego aktu powołuje system powiadamiania ratunkowego, który składa się z centrów powiadamiania ratunkowego tworzących jednolity system do obsługi zgłoszeń alarmowych kierowanych do numerów alarmowych 112, 997, 998 i 999, umożliwiające przekazanie zgłoszenia alarmowego w celu zaangażowania właściwych zasobów ratowniczych. Zgłoszenie kierowane do systemu może nastąpić poprzez połączenie telefoniczne (do numerów alarmowych 112, 997, 998 i 999) lub wysłanie krótkiej wiadomości tekstowej (sms) do numeru alarmowego 112.

Forma umożliwiająca nawiązanie kontaktu z systemem osobom niemym ograniczona została wyłącznie do numeru 112, który służy uniwersalnie do powiadamiania w sytuacjach zagrożenia zdrowia, życia lub mienia. Osoba niema nie może więc w inny sposób bezpośrednio

połączyć się z pożądaną służbą (np. strażą pożarną), co w zbędny sposób wydłuża czas reakcji na zagrożenie.

4.1.3. Brak punktów wsparcia dla osób niepełnosprawnych intelektualnie

Osoby niepełnosprawne intelektualnie, w tym przede wszystkim niepełnosprawne dzieci i kobiety, są w sposób szczególnie narażone na zagrożenie wynikające z zachowań innych ludzi, w tym osób z bliskiego otoczenia. Z uwagi na ich dysfunkcje, zgłaszane przez nie uwagi i obawy są często traktowane mniej poważnie czy wręcz lekceważone. W związku z tym osoby niepełnosprawne intelektualnie w praktyce mają mniejszą możliwość szukania ochrony przed zagrożeniem, w tym przed zagrożeniem ze strony innych członków społeczeństwa.

Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie określa m.in. zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz zasady postępowania wobec osób dotkniętych tą formą przemocy. W jej rozumieniu przemoc w rodzinie oznacza jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste, w szczególności narażające na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia, naruszające godność, nietykalność cielesną, wolność, w tym seksualną, powodujące szkody na zdrowiu fizycznym lub psychicznym, a także wywołujące cierpienia i krzywdy moralne u osób dotkniętych przemocą.

Przemoc rozumiana jako powtarzające się umyślne działanie narażające na niebezpieczeństwo utraty życia może być rozumiana jako sytuacja zagrożenia. Dlatego też ustawę o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie należy oceniać nie tylko pod kątem zgodności z art. 16 KPiK, wyrażającym prawo do wolności od wykorzystywania, przemocy i nadużyć. Ma to istotne znaczenie, bowiem zgodnie z art. 16 Konwencji, państwa mają obowiązek podjęcia wszelkich odpowiednich środków ustawodawczych, administracyjnych, społecznych, w dziedzinie edukacji i innych w celu ochrony osób niepełnosprawnych, zarówno w domu, jak i poza nim, przed wszelkimi formami wykorzystywania, przemocy i nadużyć, w tym związanymi z płcią. Tymczasem art. 11 KPiK wyraźnie stanowi o obowiązku podjęcia wszelkich niezbędnych środków w celu zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa osób niepełnosprawnych w sytuacjach zagrożenia.

4.1.4. Ewakuacja osób niepełnosprawnych

Z danych udostępnionych przez UNISDR (United Nations International Strategy for Disaster Reduction) wynika, że w skali świata 71% osób niepełnosprawnych nie korzysta z żadnego dostosowanego do ich potrzeb planu przygotowania na wypadek ewentualnych katastrof³⁰.

W Polsce podstawowym aktem prawnym regulującym standardy projektowania pod kątem procedur ewakuacyjnych jest rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów.

Zgodnie z § 15 przywołanego aktu, z każdego miejsca w obiekcie, przeznaczonego do przebywania ludzi, zapewnia się odpowiednie warunki ewakuacji, umożliwiające szybkie i bezpieczne opuszczanie strefy zagrożonej lub objętej pożarem, dostosowane do liczby i stanu sprawności osób przebywających w obiekcie oraz jego funkcji, konstrukcji i wymiarów, a także zastosowanie technicznych środków zabezpieczenia przeciwpożarowego, polegających na m.in. zapewnieniu dostatecznej liczby, wysokości i szerokości wyjść ewakuacyjnych, zachowaniu dopuszczalnej długości, wysokości i szerokości przejść oraz dojść ewakuacyjnych czy zapewnieniu możliwości rozgłaszania sygnałów ostrzegawczych i komunikatów głosowych przez dźwiękowy system ostrzegawczy w budynkach, dla których jest on wymagany.

Warunki ewakuacji, będące niezbędnym środkiem zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa w sytuacji zagrożenia, są dostosowane m.in. do liczby i stanu sprawności osób przebywających w obiekcie, nie zaś uniwersalnie projektowane. Oznacza to, że osoby niepełnosprawne, a przede wszystkim niepełnosprawne ruchowo, jeżeli znajdują się w nowej przestrzeni, która nie była dostosowywana pod kątem ich sprawności, mogą napotkać trudności.

Ponadto, także system ostrzegawczy regulowany rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów przewiduje wyłącznie emisję sygnałów ostrzegawczych i komunikatów głosowych.

³⁰ R. Grocki, *Osoby niepełnosprawne w sytuacji zagrożenia*, Warszawa 2014, str. 11.

4.1.5. Bariery związane z klęskami żywiołowymi

Nieuzasadnione ograniczenie obowiązków osób niepełnosprawnych w sytuacjach klęsk żywiołowych

Konwencja opiera się na zasadzie równości osób niepełnosprawnych z innymi członkami społeczeństwa. Oznacza to, że osoby niepełnosprawne powinny mieć równe zarówno prawa, jak i obowiązki. Zwolnienie tej grupy obywateli z określonego obowiązku, o ile nie jest rzeczywiście niezbędne w związku z prawami osób niepełnosprawnych, należy uznać za nieuzasadnione różnicowanie wynikające z myślenia opartego na charytatywnym modelu niepełnosprawności. Tymczasem preambuła KPON wyraźnie wskazuje, że niepełnosprawność jest pojęciem ewoluującym i że niepełnosprawność wynika z interakcji między osobami z dysfunkcjami a barierami wynikającymi z postaw ludzkich i środowiskowymi, które utrudniają tym osobom pełny i skuteczny udział w życiu społeczeństwa, na zasadzie równości z innymi osobami. Także zasady ogólne wyrażone w art. 3 KPON to m.in. niedyskryminacja oraz pełny i skuteczny udział i włączenie w społeczeństwo. Paternalistyczne zwolnienie osób niepełnosprawnych z powszechnego obowiązku, a zwłaszcza z obowiązku, którego spełnienie odbierane jest powszechnie za wypełnienie obywatelskiego obowiązku, stanowi rozwiązanie sprzeczne z Konwencją.

Przykład tego typu zwolnienia występuje w ustawie o stanie klęski żywiołowej. Przepis art. 20 stanowi, że co do zasady ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej stosuje się do osób fizycznych zamieszkałych lub czasowo przebywających na obszarze, na którym został wprowadzony stan klęski żywiołowej, oraz odpowiednio do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, mających siedzibę lub prowadzących działalność na obszarze, na którym został wprowadzony stan klęski żywiołowej.

Przepis art. 21 ust.2 przywołanej ustawy konkretyzuje, że ograniczenia te w stosunku do osób zatrudnionych u pracodawcy, wobec którego został wydany nakaz prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju, mogą polegać na:

- zmianie systemu, wymiaru i rozkładu czasu pracy, w tym wydłużeniu okresu rozliczeniowego do dwunastu miesięcy, na zasadach określonych w Kodeksie pracy;



- obowiązku pracy w niedziele, święta i dni wolne od pracy wynikające z rozkładu czasu pracy w pięciodniowym tygodniu pracy, w tym wydłużeniu okresu rozliczeniowego do dwunastu miesięcy, na zasadach określonych w Kodeksie pracy;
- powierzeniu pracownikowi wykonywania pracy innego rodzaju niż wynikający z nawiązanego stosunku pracy; w takim przypadku pracownik zachowuje prawo do dotychczasowego wynagrodzenia, obliczonego według zasad obowiązujących przy obliczaniu wynagrodzenia za czas urlopu wypoczynkowego.

Wskazane powyżej ograniczenia nie mogą być jednak stosowane wobec pracowników młodocianych, **osób niepełnosprawnych** oraz kobiet w ciąży i karmiących.

Podobne wykluczenie zawiera art. 22 KPON, zgodnie z którym jeżeli siły i środki, którymi dysponuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta, starosta lub wojewoda albo pełnomocnik, są niewystarczające, można wprowadzić obowiązek świadczeń osobistych i rzeczowych polegających na m.in. udzielaniu pierwszej pomocy osobom, które uległy nieszczęśliwym wypadkom, czynnym udziale w działaniu ratowniczym lub wykonywaniu innych zadań wyznaczonych przez kierującego akcją ratowniczą, wykonywaniu określonych prac, użytkowaniu nieruchomości w określony sposób lub w określonym zakresie, zabezpieczeniu zagrożonych zwierząt, a w szczególności dostarczaniu paszy i schronienia czy też pełnieniu wart.

Od obowiązku wskazanych powyżej świadczeń osobistych zwolnione są jednak osoby chore, **niepełnosprawne**, kobiety w ciąży i kobiety karmiące.

Wskazane powyżej ograniczenia praw dokonywane są w sytuacji zagrożenia, a więc z ważnego dla całego społeczeństwa powodu. Paternalistyczne automatyczne wykluczenie z nich wszystkich osób niepełnosprawnych nieproporcjonalnie różnicuje je od reszty społeczeństwa, poniekąd wskazując, że stanowią „gorszą” kategorię obywateli, która nie jest w stanie ponieść społecznego ciężaru związanego z trudną sytuacją. Ustawodawca, kierując się zapewne charytatywnymi pobudkami, zwolnił z określonych obowiązków nawet te osoby niepełnosprawne, które mogą je ponieść bez szkody dla własnego stanu zdrowia i własnej sytuacji życiowej. Brak bowiem obiektywnych przeszkód, dla których np. informatyk poruszający się na wózku inwalidzkim nie miał pracować w niedziele, a osoba niema była zwolniona z obowiązku wykonywania określonych czynności takich jak np. pomoc przy usypianiu zabezpieczeń przeciwpowodziowych. Przyjęte w ustawie o stanie klęski żywiołowej rozwiązanie uniemożliwia osobom niepełnosprawnym wyrażoną w preambule



Konwencji możliwość wniesienia cennego wkładu w ogólny dobrobyt społeczności, w których żyją.

4.1.6. Wsparcie dla osób niepełnosprawnych po ustaniu stanu klęski

Obowiązek zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa dotyczy nie tylko okresu bezpośredniego zagrożenia (np. czasu utrzymywania się fali powodziowej), ale także czasu, w którym podejmowane są działania mające przywrócić stan sprzed kataklizmu.

W tym celu wydawane są incydentalne akty prawne dedykowane danej katastrofie, takie jak np. *ustawa z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r.* (Dz.U. 2010 nr 123 poz. 835), *ustawa z dnia 17 lipca 1997 r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r.* (Dz.U. 1997 nr 80 poz. 491), czy wreszcie *ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań podatkowych w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r.* (Dz.U. z 1997 r. Nr 113, poz. 736).

Ustawodawca zdecydował się ponadto do przyjęcia aktów o charakterze poniekąd prewencyjnym. Wskazać jako takie należy przede wszystkim *ustawę z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi* (Dz.U. 2011 nr 234 poz. 1385) oraz *ustawę z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu* (Dz.U. 2001 nr 84 poz. 906).

Ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi zakłada, że w przypadku wystąpienia powodzi o rozmiarach powodujących konieczność zastosowania szczególnych rozwiązań określonych w tym akcie, gdy jednocześnie środki zastosowane przez właściwe organy administracji rządowej i organy jednostek samorządu terytorialnego okazały się niewystarczające, Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, na podstawie danych przekazanych Prezesowi Rady Ministrów przez właściwych wojewodów wykaz gmin lub miejscowości poszkodowanych w wyniku wystąpienia powodzi, na terenie których stosuje się szczególne rozwiązania określone w przywołanej ustawie, rodzaj stosowanych rozwiązań oraz warunki lub okres ich stosowania.

Jednym z przewidzianych rozwiązań jest stworzenie mechanizmu dodatkowego finansowania wsparcia dla osób niepełnosprawnych. Przepis art. 11 Ustawy o szczególnych



rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi przewiduje, że w sytuacjach zagrożenia środki Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych mogą być przeznaczone na:

- utrzymanie zagrożonych likwidacją na skutek powodzi miejsc pracy osób niepełnosprawnych;
- odtworzenie zniszczonej lub utraconej na skutek powodzi infrastruktury i wyposażenia warsztatów terapii zajęciowej, zakładów aktywności zawodowej oraz przedsiębiorstw osób niepełnosprawnych prowadzących działalność gospodarczą;
- pomoc dla osób niepełnosprawnych na zakup sprzętu rehabilitacyjnego, środków pomocniczych i przedmiotów ortopedycznych utraconych lub zniszczonych na skutek powodzi;
- usunięcie powstałych na skutek powodzi szkód w obrębie zlikwidowanych uprzednio barier technicznych i architektonicznych w związku z indywidualnymi potrzebami osób niepełnosprawnych (finansowanie remontów, readaptacja oraz zakup sprzętu);
- dofinansowanie, o którym mowa w art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, do oprocentowania kredytów bankowych zaciągniętych na likwidację skutków powodzi w związku z zatrudnianiem i rehabilitacją osób niepełnosprawnych.

Ponadto środki zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych mogą być przeznaczone na odtworzenie infrastruktury i wyposażenia, utraconych lub zniszczonych na skutek powodzi miejsc pracy oraz rehabilitacji osób niepełnosprawnych u dysponenta tego funduszu.

Także pożyczki przyznane przed wystąpieniem powodzi ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych osobom niepełnosprawnym na działalność gospodarczą lub rolniczą oraz zakładom pracy chronionej mogą być umarzane w całości lub w części, wraz z odsetkami, jeżeli w związku z powodzią nastąpiła utrata możliwości spłaty pożyczki.

W funkcjonalnym związku z powyższą ustawą pozostaje ustawa o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu. Określa ona szczególne zasady odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku powodzi, wiatru, osunięcia



ziemi lub działania innego żywiołu oraz zagospodarowania terenów oraz zasady i tryb nabywania nieruchomości w celu realizacji miejscowych planów odbudowy, w związku z osunięciem ziemi na obszarze i w okresie określonych przez specjalnie wydane w tym celu rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów.

Do odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku powodzi, wiatru, osunięcia ziemi lub działania innego żywiołu w zakresie nieuregulowanym niniejszą ustawą stosuje się co do zasady przepisy prawa budowlanego. Oznacza to, że aktualne będą w tym miejscu rekomendacje przedstawione w opracowaniu regulacyjnym dotyczącym dostępności, czyli art. 9 Konwencji.

Usprawnienia po wystąpieniu kataklizmu mogą obejmować także kwestie prawne. Regulacją tego typu jest np. ustawa o szczególnych zasadach postępowania administracyjnego i sądowego w związku z usuwaniem skutków powodzi z lipca 1997 r., której przepisy stosuje się w sprawach związanych z usuwaniem skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r. oraz w stosunku do osób poszkodowanych w wyniku tej powodzi.

W związku z powyższym należy zauważyć, że niezbędne środki potrzebne do zapewnienia bezpieczeństwa osób niepełnosprawnych w sytuacji zagrożenia spowodowanego skutkami klęski żywiołowej przewiduje jedynie ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi. W przypadku wystąpienia innych kataklizmów uruchomienie różnych form pomocy finansowej będzie bardziej skomplikowane. Co więcej, środki uruchomione w ramach art. 11 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi przewidują jedynie utrzymanie zagrożonych likwidacją na skutek powodzi miejsc pracy osób niepełnosprawnych, a nie przywrócenie stanu sprzed wystąpienia kataklizmu, a także pomoc dla osób niepełnosprawnych na zakup sprzętu rehabilitacyjnego, środków pomocniczych i przedmiotów ortopedycznych utraconych lub zniszczonych na skutek powodzi, co uznać należy za sformułowanie zbyt ogólne – Konwencja zobowiązuje państwa do zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa, co wiąże się nie tylko z pomocą w zakupie, ale w uzasadnionych sytuacjach zapewnienie osobom niepełnosprawnym potrzebnego im sprzętu.

4.1.7. Bariery związane z sytuacjami wymagającymi pomocy humanitarnej

Niewystarczające przygotowanie i wyposażenie ośrodków dla uchodźców

Przyjęte zobowiązania międzynarodowe nakładają na Polskę obowiązek przyjmowania uchodźców. W związku z konfliktem na Ukrainie oraz rosnącą falą emigracji do Europy z



krajów Bliskiego Wschodu można przewidywać, że liczba uchodźców przyjmowanych do Polski znacząco wzrośnie. Tymczasem wśród uchodźców znajdować się mogą także osoby niepełnosprawne, którym zapewnić będzie trzeba odpowiednie wsparcie.

Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dostrzega problem niepełnosprawnych uchodźców i zawiera normy gwarantujące im realizację praw przyznanych Konwencją – np. zgodnie z art. 28 tego aktu w przypadku gdy cudzoziemiec będący osobą niepełnosprawną nie może stawić się osobiście w siedzibie organu Straży Granicznej, pisemna deklaracja zamiaru złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej może być złożona za pośrednictwem operatora pocztowego lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Przywołana ustawa wskazuje też w art. 68, że jeżeli wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej dotyczy osoby, która może wymagać szczególnego traktowania, w szczególności będącej osobą niepełnosprawną, Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców ocenia, czy ta osoba wymaga szczególnego traktowania w postępowaniu w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej lub w zakresie pomocy socjalnej. Za osoby wymagające szczególnego traktowania w zakresie pomocy socjalnej uznaje się zaś osoby, w przypadku gdy może zachodzić potrzeba zakwaterowania w ośrodku przystosowanym do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Analizy funkcjonowania ośrodków dla cudzoziemców wskazują na poważne uchybienia w materii praw osób niepełnosprawnych. Przykładowo, funkcjonujący od 2010 r. ośrodek w Grotnikach miał być przeznaczony dla osób ze szczególnymi potrzebami, w tym m.in. osób niepełnosprawnych. Ośrodek posiada tymczasem jedynie niewielkie zaplecze umożliwiające przyjęcie osób niepełnosprawnych - podjazd na parter i poręcze łazienkach, podobnie jak ośrodki w Białej-Podlaskiej i w Lininie³¹. W innym ośrodku dzieci niepełnosprawne ruchowo zostały umieszczone na wyższych piętrach przy jednoczesnym zakazie korzystania z widny³².

Z danych udostępnionych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej wynika, że Urząd do Spraw Cudzoziemców posiada do dyspozycji łącznie 8 wózków inwalidzkich, 4 podpórki czterokołowe, 4 balkoniki kroczące, 8 czworonogów i 8 par kul łokciowych³³. W obliczu potencjalnej skali problemu uznać należy to za niewystarczające zasoby.

³¹ *Polityka wyboru i lokalizacji ośrodków dla uchodźców*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2011, str. 179

³² Ibidem, str. 205.

³³ www.mpips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaultopisy/5981/2/1/11sz.pdf (dostęp 20 września 2016 r.)



4.2. CELE I KIERUNKI NIEZBĘDNYCH ZMIAN, SŁUŻĄCYCH PRZEZWYCIĘŻANIU BARIER PRAWNYCH DOTYKAJĄCYCH OSOBY Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI³⁴

Ze względu na skalę systemu ratownictwa niemożliwym wydaje się wdrożenie modelu organizacyjnego, w którym w każdym zespole ratowniczym obecny będzie np. tłumacz języka migowego. Także wyposażenie zespołów w sprzęt usprawniający komunikację może okazać się nieefektywne, bowiem są to zazwyczaj narzędzia dostosowane do potrzeb konkretnego użytkownika.

Niewłaściwym rozwiązaniem wydaje się także szkolenie ratowników z konkretnych rozwiązań komunikacyjnych np. z polskiego języka migowego. Brak codziennej praktyki prowadzi do zapomnienia, a częstotliwość kontaktów z osobami posługującymi się nim jest stosunkowo niska.

Nie oznacza to jednak, że powyższy problem nie powinien być sygnalizowany w czasie przygotowania i doskonalenia zawodowego. Przepis art. 12 ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym stanowi, że ratownik medyczny ma prawo i obowiązek doskonalenia zawodowego w różnych formach kształcenia, przy czym to minister właściwy do spraw zdrowia określi, w drodze rozporządzenia, formy, sposób i zakres doskonalenia zawodowego ratowników medycznych, uwzględniając aktualny stan wiedzy i praktyki medycznej.

Szkolenia dla ratowników powinny obejmować zajęcia z postępowania z osobami niepełnosprawnymi w sytuacji zagrożenia, które uwrażliwią na szczególne potrzeby tej grupy poszkodowanych i wskażą zalecany sposób działania.

Systemy alarmowe oraz produkty przeznaczone do ochrony życia i zdrowia (np. gaśnice, kamizelki ratunkowe itp.) powinny być projektowane w sposób uniwersalny, a w przypadkach, gdzie jest to niefunkcjonalne, potrzebne jest zapewnienie racjonalnych dostosowań części produktów. Kwestia ta dotyczy także wszelkich instrukcji i informatorów, od znajomości których zależy możliwość wykorzystania danego narzędzia.

³⁴ Niniejszy podrozdział stanowi wyciąg z rekomendacji sformułowanych w toku tworzenia *Opracowania regulacyjnego w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): prawo do ochrony i bezpieczeństwa w sytuacjach zagrożenia (art. 11 Konwencji)*, pod red. prof. Marcin Matczak, dr Tomasz Zalasinski, dr Marcin Romanowicz, Paweł Kaźmierczyk, Warszawa, 2016 r.



W przypadku osób niepełnosprawnych intelektualnie niezbędnym środkiem jest zapewnienie dedykowanych form wsparcia. Osoba niepełnosprawna intelektualnie, która czuje się zagrożona agresją ze strony bliskiej osoby, ale także niebezpieczeństwem wynikającym z otoczenia np. nieremontowanym i nieprzystosowanym domem, falą wysokich temperatur, itp. powinna mieć świadomość, gdzie powinna się udać w celu otrzymania pomocy. W tym celu możliwe jest utworzenie sieci publicznych placówek dedykowanych m.in. specjalistycznej opiece nad osobami niepełnosprawnymi intelektualnie lub poszerzenie zakresu działań już obecnie działających placówek połączone z przeszkoleniem personelu.

Należy rozważyć modyfikację przepisów zawartych w aktach prawnych regulujących postępowanie w sytuacjach zagrożenia, w tym m.in. w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów, w ten sposób, by zakładały one uniwersalne projektowanie wymogów i procedur ewakuacyjnych.

Automatyczne wyłączenie wszystkich osób niepełnosprawnych z określonych obowiązków uznać należy za rozwiązanie nieproporcjonalne, a przez to pozytywnie dyskryminujące tę grupę osób.

Przywołane powyżej przepisy powinny zostać zmienione w ten sposób, by wyłączenie obejmowało tylko te osoby, w przypadku których ze względu na stan zdrowia poniesienie dodatkowego ciężaru uznać należy za obiektywnie niedopuszczalne. Ostateczna ocena możliwości poniesienia określonego ciężaru związanego w wprowadzonym stanie klęski żywiołowej powinna być zindywidualizowana. W oparciu o wyrażony w Konwencji biopsychospołeczny model niepełnosprawności brak bowiem dostatecznych podstaw, by zwolnienia obejmowały automatycznie wszystkich niepełnosprawnych, ponieważ stygmatyzując ich jako grupę.

Akty będące podstawą działania w razie wystąpienia sytuacji zagrożenia, w tym przede wszystkim w razie wystąpienia klęski żywiołowej, takie jak ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz ustawa o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu powinny gwarantować środki niezbędne w celu zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa osób niepełnosprawnych w sytuacjach zagrożenia.

Oznacza to powinność opracowania kompleksowego mechanizmu wsparcia dla osób niepełnosprawnych, które w jakikolwiek sposób ucierpiały w wyniku powodzi. Regulacje



prawne powinny zakładać system dofinansowywania umożliwiający szybkie sprawne przywrócenie stanu sprzed wystąpienia klęski lub innego stanu zgodnego z normami Konwencji.

Regulacje mechanizmu przyjmowania uchodźców nie przewidują dostatecznych gwarancji ochrony praw osób niepełnosprawnych. Podstawowym problemem jest brak należytej realizacji obecnie obowiązujących przepisów, o czym świadczą np. nieprzystosowywane ośrodki, które specjalnie zostały dostosowane, by były dostępne dla osób niepełnosprawnych.

5. POZAPRAWNE UWARUNKOWANIA REALIZACJI PRAW I WOLNOŚCI W OBSZARZE OBOWIĄZYWANIA ART. 11 KPON PRZEZ OSOBY Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI W POLSCE

Choć prawo stanowi najważniejszą z podstaw funkcjonowania współczesnych społeczeństw, nie tylko jego wady mogą stanowić bariery pełnego uczestnictwa osób z niepełnosprawnościami w życiu społecznym państwa. Ważne z tego punktu widzenia są również zagadnienia o charakterze administracyjnym, organizacyjnym, finansowym, a także inne, nie mieszczące się w wymienionych obszarach. Stąd potrzeba analizy innych niż prawne uwarunkowań realizacji praw i wolności w obszarze obowiązywania art. 11 KPON przez osoby z niepełnosprawnościami w Polsce.

5.1. IDENTYFIKACJA I CHARAKTERYSTYKA POZAPRAWNYCH BARIER DYSKRYMINUJĄCYCH OSOBY Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI W OBSZARZE OBOWIĄZYWANIA ART. 11 KPON

W ramach udzielania odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszach eksperckich, eksperci zajmujący się implementacją KPON w polskim systemie prawnym identyfikowali pozaprawne bariery dbałości o prawa osób niepełnosprawnych, w tym także w odniesieniu do zapisów art. 11 Konwencji.



Zidentyfikowali oni następujące bariery³⁵:

5.1.1. Bariery administracyjne

- *brak rozpoznania problemu przez administrację,*
- *tłumaczenie indolencji służb w zakresie właściwej ochrony osób z niepełnosprawnościami w sytuacji zagrożenia brakiem procedur oraz środków,*
- *brak identyfikacji znaczenia barier po stronie administracji państwowej,*
- *brak restrykcji za niestosowanie istniejących przepisów,*
- *brak przygotowania pracowników administracji publicznej do kontaktu z osobami niepełnosprawnymi, trudności z załatwieniem formalności urzędowych w przypadku różnego typu niepełnosprawności fizycznych (np. konieczność złożenia podpisu na dokumencie), brak dostosowania dokumentów urzędowych dla osób niewidomych,*
- *niestosowanie przepisów związanych z przygotowywaniem infrastruktury dla osób niepełnosprawnych,*
- *brak kontroli powyższego zjawiska,*
- *niejednolite działania służb odpowiadających za realizację art. 11,*
- *brak odpowiedniego przeszkolenia służb oraz pracowników instytucji publicznych w zakresie znajomości sytuacji i potrzeb osób z niepełnosprawnościami,*
- *brak egzekwowania przepisów dotyczących dostępności infrastruktury- stosowania zasady “niezbędnego minimum” udogodnień, nie konsultowanie ich realizacji z przedstawicielami osób z niepełnosprawnościami, co w efekcie daje rozwiązania niefunkcjonalne i niespełniające swojego zadania- gwarancji dostępności i bezpieczeństwa,*
- *bariery administracyjne wiążą się z barierami finansowymi, często jedno wynika z drugiego. aby w pełni zrealizować zapisy art. 11 zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa osobom niepełnosprawnym, niezbędne są środki finansowe. ich pozyskanie wymaga współpracy i współdziałania instytucji państwowych i*

³⁵ Zagregowane odpowiedzi pochodzące z kwestionariuszy wypełnionych przez zaproszonych ekspertów, patrz także przypis nr 4.





organizacji pozarządowych. co stanowi barierę administracyjną – kryją się tu zarówno podatki i opłaty administracyjne oraz swoboda w dostępie do kapitału jak i wymogi informacyjne lub sprawozdawcze, wynikające z konkretnych przepisów.

- *ogólnopolskich i wojewódzkich standardów działania (zakres odpowiedzialności, obowiązki poszczególnych jednostek, uprawnienia, narzędzia przymusu i kontroli) – nie tylko służb .*

5.1.2. Bariery organizacyjne

- *brak czasu na działania na rzecz osób z niepełnosprawnością,*
- *niewystarczająca ilość szkoleń i ćwiczeń z udziałem osób niepełnosprawnych,*
- *brak procedur,*
- *brak koordynatorów,*
- *w procedurach działania organizacji nie są uwzględnione potrzeby osób niepełnosprawnych*
- *brak sprawdzonych metod ochrony osób z niepełnosprawnością w sytuacji zagrożenia,*
- *brak świadomości społeczeństwa co do problemów osób niepełnosprawnych,*
- *brak kar za niestosowanie istniejących przepisów,*
- *brak spójnych procedur,*
- *brak odpowiedniej ilości wykwalifikowanego personelu,*
- *brak odpowiedniej ilości szkoleń tematycznych,*
- *same osoby z niepełnosprawnościami nie są świadome swoich praw i nie mają wiedzy o zasadach bezpieczeństwa- utrudnia to z jednej strony wdrażanie konwencji a z drugiej też sprawne udzielanie pomocy.*
- *brak standardów w budowaniu np. metra (każda stacja metra „rządzi się swoimi” architektonicznymi specyfikacjami. powinno się wypracować czytelny model infrastruktury miasta, która byłaby czytelna dla np. osób niedowidzących,*





- *brak dostępu do informacji, edukacji, bariery w komunikowaniu się – ograniczenia uniemożliwiające lub utrudniające osobie niepełnosprawnej swobodne porozumiewanie się i przekazywanie informacji,*
- *brak wiedzy dot. konwencji, w tym art. 11,*
- *brak zobowiązań narzuconych odgórnie (standard ministerialny).*

5.1.3. Bariery finansowe

- *z racji nierozpoznania potrzeb i uwzględnienia ich w przepisach i procedurach nie ma środków finansowych przeznaczonych na działania związane z artykułem,*
- *braki w zapewnianiu sprzętu ewakuacyjnego dla osób niepełnosprawnych ,*
- *niechęć do inwestowania w dostosowywanie urządzeń i procedur potrzebnych do ochrony osób z niepełnosprawnością w sytuacji zagrożenia,*
- *problemy finansowe to przede wszystkim brak kampanii społecznych, a więc świadomości społecznej*
- *brak uwzględniania na etapie planowania wymogów i standardów dostępności – byłoby to tańsze niż ciągłe zmiany i poprawki,*
- *konieczność większych nakładów finansowych na zakup nowoczesnego sprzętu,*
- *więcej ratowników, konieczność pracy jeden na jeden w przypadku niektórych osób niepełnosprawnych w stopniu znacznym*
- *brak stabilności warunków wsparcia finansowego. działania muszą być oparte na znajomości potrzeb i mieć charakter mniej masowy a bardziej zindywidualizowany i dopasowany do potrzeb. muszą integrować różne obszary i formy wsparcia,*
- *nieumiejętność komunikacji urzędników, odp. służb z osobami niesłyszącymi,*
- *brak procedur dla służb medycznych, straży graniczne,*
- *brak oznaczeń, informacji, szkoleń jak postępować w sytuacjach zagrożenia.*

5.1.4. Inne bariery

- *brak ogólnodostępnych zasad przygotowania i udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym: ludzie nie umieją pomóc, dlatego tak często osoby niepełnosprawne są pozostawione same sobie,*
- *często zachodzi konflikt interesów między różnymi stronami zaangażowanymi w ten temat,*
- *brak inicjatyw oddolnych, dla niektórych jest to nadal działanie na rzecz „osób mało społecznie przydatnych”,*
- *marginalizowanie problemu z przyczyn społecznej świadomości,*
- *nieznajomość specyfiki problemu i brak rzetelnej wiedzy (więcej mówi się o życiowych i medycznych potrzebach, bardzo niewiele o ich zagrożeniach), co jest ogólną właściwością naszego społeczeństwa, marginalizowanie problemu zagrożeń jako standard społeczny.*

5.2. CELE I KIERUNKI NIEZBĘDNYCH ZMIAN, SŁUŻĄCYCH PRZEZWYCIĘŻANIU BARIER POZAPRAWNYCH DOTYKAJĄCYCH OSOBY Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI W OBSZARZE OBOWIĄZYWANIA ART. 11 KPON

W celu zapewnienia zgodności z artykułem 11 KPON, państwa i inne zainteresowane podmioty humanitarne są zobowiązane do³⁶:

- zreformowania swoich polityk i praktyk w kontekście sytuacji zagrożenia i kryzysy humanitarne zgodnie z KPON;
- zapewnienia skutecznego zarządzania i rozpowszechniania informacji na wszystkich etapach kryzysów;

³⁶ Thematic study on the rights of persons with disabilities under article 11 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, on situations of risk and humanitarian emergencies, Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/Pages/Article11.aspx> (tłum. własne, 20 grudnia 2016 r.)



- zapewnienia aktywnego udziału, z uwzględnieniem rzetelnych konsultacji, osób z niepełnosprawnością oraz reprezentujących ich organizacji, w tym kobiet, chłopców i dziewcząt z niepełnosprawnością na wszystkich poziomach;
- zmobilizowania odpowiednich zasobów do operacjonalizacji swojego zaangażowania na rzecz gotowości i reagowania, opartego na zasadzie włączania osób z niepełnosprawnościami oraz dostępności dla osób niepełnosprawnych,
- podejścia opartego na prawach człowieka w celu uniknięcia wyłączeniem członków tej grupy;
- budowania potencjału wszystkich interesariuszy, w tym zarówno wojskowego i cywilnego personelu misji pokojowych i innych pracowników terenowych interweniujących w sytuacjach nadzwyczajnych dotyczących praw osób niepełnosprawnych;
- wdrożenia współpracy międzynarodowej w zgodzie z normami ustalonymi w KPON;
- unikania kwestii profilaktyki zaburzeń pierwotnych w swoich strategiach związanych z niepełnosprawnością;
- promowania integracji osób niepełnosprawnych w ramach istniejących polityk i rozwiązań dotyczących konfliktów i sytuacji zagrożeń;
- przyjęcia uzgodnionych na szczeblu międzynarodowym wytycznych dotyczących działań humanitarnych na rzecz przestrzegania praw osób niepełnosprawnych.

Organizacje międzynarodowe zalecają, aby rządy, darczyńcy i agencje humanitarne³⁷:

- zapewniły, że osoby niepełnosprawne, w tym o nowo nabytej niepełnosprawności z powodu kryzysu, są wyraźnie określone jako populacja wysokiego ryzyka ze szczególnymi potrzebami, gdy w odpowiedzi na ryzyka i sytuacje osób dotkniętych kryzysami,

³⁷ *Submission to the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights...*, tłum. własne, op. cit. (20 grudnia 2016 r.)





- zapewniły włączenie zasad dotyczących osób niepełnosprawnych do działań humanitarnych, ze szczególnym reprezentacji kobiet niepełnosprawnych, w procesy planowania i podejmowania decyzji w zakresie:
 - reagowania na sytuacje kryzysowe i sytuacje zagrożenia humanitarnych;
 - powoływania osób niepełnosprawnych do komitetów zarządzających obozu, aby zapewnić, że ich stanowiska są reprezentowane;
 - jeśli istnieją lokalne organizacje dla osób niepełnosprawnych, należy skonsultować się z nimi jak włączyć osoby niepełnosprawne w dowolne programy humanitarne i pomocowe;
- zapewniły się, że informacje związane sytuacjami zagrożenia i odpowiedzią na nie są dostępne dla osób z wielu niepełnosprawnych, w tym w języku migowym i łatwe do odczytania (na przykład na wypadek ewakuacji),
- zapewniły dostęp do podstawowych usług dla osób niepełnosprawnych, w tym równy dostęp do dystrybucji żywności i produktów nieżywnościowych;
- zapewniły odpowiednią opiekę medyczną, w tym w obszarze zdrowia psychicznego, poradnictwa i wsparcia psychospołecznego;
- zapewniły pomoc w obszarze edukacji dzieciom z niepełnosprawnościami, w tym poprzez szkolenie nauczycieli i organizację w pełni odstępnych klas,
- wezwały organizacje pomocowe do pracy z władzami lokalnymi oraz osobami niepełnosprawnymi, w tym o nowo nabytej niepełnosprawności, tak aby te osoby miały dostęp do usług takich, jak opieka medyczna i szkoły,
- utrzymywały aktualne bazy danych (uwzględniające zwłaszcza niepełnosprawność, płeć i wiek),
- włączyły kobiety i dziewczęta niepełnosprawne w zakres programów profilaktycznych związanych z płcią oraz ustanowiły zakres działań organizacji humanitarnych z uwzględnieniem potrzeb dziewcząt i kobiet niepełnosprawnych w obszarze przemocy płciowej,
- włączyły zagadnienia niepełnosprawności do szkoleń dla pracowników organizacji humanitarnych, podkreślając społeczny model niepełnosprawności, specyficzne potrzeby osób niepełnosprawnych i znaczenie planowania długoterminowego,





rehabilitacji holistycznej i integracji społecznej i oraz zagadnień rozpoznawania dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej wobec osób z niepełnosprawnościami,

- stworzyły plany działania w celu włączenia i wspierania osób niepełnosprawnych w działaniach pokojowych, ze szczególnym uwzględnieniem tego, jak ochrona cywilna ma wspierać programy humanitarne, tak aby uwzględniały ich potrzeby,
- zapewniły, że nowo zbudowana infrastruktura, łącznie z przestrzeniami dla rodzin z dziećmi, jest dostępna dla osób dorosłych i dzieci z niepełnosprawnościami,
- zapewniły, że nowe zasady finansowania w obszarze infrastrukturalnym wymagają od takiej infrastruktury, aby była dostępna dla osób niepełnosprawnych i nie stwarzała dodatkowych barier dla uczestnictwa osób niepełnosprawnych,
- oceniały alokację wszystkich nowych środków, także pod kątem tego, czy nie są wykorzystywane dla wsparcia systemów lub praktyk, które naruszają prawa osób niepełnosprawnych.

Zalecenia dla rządów w zakresie zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa osobom niepełnosprawnym w sytuacjach kryzysowych:

1. Służby państwowe powinny przygotować mapę drogową barier w obszarze bezpieczeństwa, wraz z planem ich eliminacji, harmonogramem i prognozami finansowymi.
2. Służby państwowe powinny opracować i wdrożyć podręczniki działania, określające dobre praktyki i zasady współpracy z organizacjami pozarządowymi, oraz w sytuacjach realizacji działań pomocowych wobec osób z niepełnosprawnościami. Powinny one być wdrożone jako obowiązkowy element szkolenia w przygotowaniu do działań antykryzysowych.
3. Służby powinny aktywnie angażować organizacje przedstawicielskie w procesie tworzenia wewnętrznych wytycznych i polityk szkoleniowych, a także w ewaluacji i zbieraniu dobrych praktyk oraz identyfikacji barier.
4. Organy państwa powinny dążyć tworzenia systemów opieki i wsparcia, jako kontynuacji działań antykryzysowych, opartych o skuteczne rozwiązania środowiskowe, w ramach których osoby niepełnosprawne będą wspierane w podejmowaniu decyzji, które pozwolą wykorzystać maksimum ich możliwości, a także promować wybór i kontrolę.





5. Rządy powinny prowadzić politykę, w ramach której fundusze będą wykorzystywane na tworzenie systemowych rozwiązań, zapewniających osobom niepełnosprawnym samodzielność także w sytuacjach kryzysowych.
6. Rządy powinny działać w kierunku podniesienia świadomości praw osób niepełnosprawnych do życia w społeczności wśród wszystkich zainteresowanych stron.
7. Rządy powinny ułatwiać wymianę najlepszych praktyk w zakresie działań antykryzysowych (szczególnie istotna jest wymiana informacji pomiędzy organami administracji samorządowej i właściwymi służbami).
8. Rządy powinny tworzyć warunki dla monitorowania wdrożenia realizacji artykułu 11, gromadzić w tym celu dane dotyczące udzielnej pomocy.
9. Rządy powinny ustanowić obowiązkowy system kontroli jakości wszystkich usług świadczonych osobom niepełnosprawnym.
10. Rządy powinny wspierać działania w zakresie międzynarodowej współpracy ratowniczej i w ochronie osób, korzystających z pomocy międzynarodowej i ustanawiać dla tejże współpracy odpowiednie ramy prawne.

Podsumowanie

Artykuł 11 Sytuacje zagrożenia i humanitarna katastrofy KPON stanowi, że państwa strony Konwencji podejmą, zgodnie z ich zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego, w tym międzynarodowego prawa humanitarnego i międzynarodowego prawa praw człowieka, wszelkie niezbędne środki w celu zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa osób niepełnosprawnych w sytuacjach zagrożenia, w tym w sytuacjach konfliktu zbrojnego, katastrofy humanitarnej i występowanie klęsk żywiołowych.

Realizacja wymienionych w raporcie wytycznych (zarówno tych kierowanych przez organizacje międzynarodowe do wszystkich państw, jak i wskazówek dedykowanych dla rządu polskiego) zgodnie z zasadami prowadzenia polityki publicznej opartej na danych wymaga wskazania konkretnych wskaźników jej realizacji. Zamieszczona poniżej lista ma charakter poglądowy i dotyczy praktycznych aspektów wdrażania zasad wynikających z artykułu 11 KPON w ramach prowadzonej przez rząd polityki publicznej:

- liczba osób, objętych działaniami pomocowymi,



- liczba osób korzystających z usług wsparcia po sytuacji kryzysowej,
- liczba zdołanych programów szkoleniowych i podręczników dobrych praktyk,
- liczba przeszkolonych i przygotowanych funkcjonariuszy odpowiednich służb,
- informacje o przekazanych środkach pomocowych (finansowych i pozafinansowych),
- ewaluacja liczbowa i jakościowa znoszonych barier,
- monitorowanie skuteczności wydatkowania środków finansowych i wykorzystywania środków pomocowych (także pochodzących z organizacji międzynarodowych).

Jak wynika z analizy powyższych zaleceń, istotnych wyzwań można spodziewać się w sytuacjach kryzysowych, które wymagają ewakuacji obiektu. Są one jednak zwielokrotniane, gdy mamy do czynienia ze szczególnymi problemami odnoszącymi się do osób niepełnosprawnych, osób starszych i dzieci. Znaczną redukcję tych problemów można osiągnąć poprzez wstępne planowanie, szkolenia pracowników, zapewnienie właściwego sprzętu i współpracy ze specjalistycznymi formacjami właściwymi do reagowania w sytuacjach kryzysowych, to jest służbami ratunkowymi, strażą pożarną i służbami policyjnymi.

Na potrzeby takich sytuacji wskazane jest tworzenie algorytmów i procedur, których celem jest identyfikacja unikalnych problemów związanych z ewakuacją osób z ograniczeniami wynikającymi z niepełnosprawności. Jest to zadanie stojące przed zarządcą każdego budynku i obiektu użyteczności publicznej, ponieważ wspomniane algorytmy i procedury muszą odnosić się do specyficznych cech każdego obiektu. Nie istnieje zatem możliwość stworzenia procedur „uniwersalnych”. Nie zmienia to jednak faktu, że tworząc takie dedykowane rozwiązania można i należy korzystać z wskazówek, podręczników i zestawień „dobrych praktyk” zawierających podstawowe techniki planowania ewakuacji osób niepełnosprawnych.

Wypracowane przez ekspertów Rady Europy „Wytyczne w zakresie wspierania osób z niepełnosprawnościami w sytuacjach zagrożeń, kryzysów i katastrof” stanowią, że zobowiązanie do przygotowania się na sytuacje nadzwyczajne i wychodzenie z kryzysów i katastrof obejmuje także zapewnienie, że osoby niepełnosprawne nie są dyskryminowane³⁸. Celem działania właściwych instytucji powinno być zapewnienie, że leczenie i usługi, które otrzymują są skuteczną formą wsparcia także z punktu widzenia populacji osób pełnosprawnych. Liderzy i decydenci w administracji publicznej, przedsiębiorstwach i instytucjach społeczeństwa obywatelskiego ponoszą odpowiedzialność za usługi, które mają

³⁸ David Alexander, Silvio Sagramola, *Guidelines for Assisting People with Disabilities during Emergencies, Crises and Disasters*,
https://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/Apcat2013/APCAT2013_11_Gudelines_Disability_Alexander_Sagramola_17jan2014_en.pdf



wpływ na osoby niepełnosprawne. Zasady ich dotyczące powinny być kształtowane przy uwzględnieniu założenia, że te osoby mogą być bardziej zagrożone niż ogółu społeczeństwa. Zapewnienie, że osoby niepełnosprawne otrzymują odpowiednią opiekę jest kwestią uczciwości i sprawiedliwości, a także ważnym potwierdzeniem wartości obowiązujących w naszych społeczeństwach.

Piśmiennictwo

1. *Analiza programów i polityk samorządowych w aspekcie sytuacji osób niepełnosprawnych*, Ewa Bogacz-Wojtanowska, Małgorzata Koziarek, Małgorzata Lendzion, Filip Pazderski, Warszawa, 15 wrzesień 2016.
2. *Guidelines for Assisting People with Disabilities during Emergencies, Crises and Disasters*, David Alexander, Silvio Sagramola,
https://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/Apcat2013/APCAT2013_11_Guidelines_Disability_Alexander_Sagramola_17jan2014_en.pdf (5 grudnia 2016 r.)
3. *Ochrona praw człowieka na przykładzie konfliktu w Darfurze*, Magdalena Cichuta, Portal Stosunki Międzynarodowe, <http://www.stosunkimiedzynarodowe.pl/ochrona-praw-cz%C5%82owieka-na-przyk%C5%82adzie-konfliktu-w-darfurze> (15 grudnia 2016 r.)
4. *Deбата tematyczna „Sytuacje zagrożenia i pomoc humanitarna (art. 11)”*, termin: 14 października 2016 r.
5. *Wystąpienie eksperta, Gabora Gombosa podczas debaty tematycznej „Sytuacje zagrożenia i pomoc humanitarna (art. 11)”*, termin: 14 października 2016 r.
6. *Submission to the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on Article 11 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*,
<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disability/Article11/HRW.doc> (17 grudnia 2016 r.)
7. *United Nations International Strategy for Disaster Reduction*,
http://www.unisdr.org/files/12659_UNISDRevaluation2009finalreport.pdf (17 grudnia 2016 r.)
8. *Osoby niepełnosprawne w sytuacji zagrożenia*, R. Grocki, DIFIN, Warszawa 2014.
9. *Polityka wyboru i lokalizacji ośrodków dla uchodźców*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2011, str. 179





10. *Raport nt. wdrażania art. 11 KPON*, Portal Ministerstwa {Pracy i Polityki Społecznej, www.mpips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaultopisy/5981/2/1/11sz.pdf (dostęp 20 września 2016 r.)
11. *Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych* (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): prawo do ochrony i bezpieczeństwa w sytuacjach zagrożenia (art. 11 Konwencji), Warszawa, 2016 r., Redakcja: prof. Marcin Matczak dr Tomasz Zalasinski dr Marcin Romanowicz Paweł Kaźmierczyk
12. *Thematic study on the rights of persons with disabilities under article 11 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, on situations of risk and humanitarian emergencies*, Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/Pages/Article11.aspx> (20 grudnia 2016 r.)
13. *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów* (Dz. U. z dnia 22 czerwca 2010 r.)
14. Portal Safetyinfo.com, <https://www.safetyinfo.com/emergency-ada-evacuation-disabled-free-index/> (20 grudnia 2016 r.)
15. *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030, the Third United Nations World Conference*, <http://www.unisdr.org/we/coordinate/hfa-post2015> (20 grudnia 2016 r.)

