



RAPORT TEMATYCZNY
NT. ARTYKUŁU 33 KONWENCJI ONZ O PRAWACH OSÓB
NIEPEŁNOSPRAWNYCH
WDRAŻANIE I MONITOROWANIE NA SZCZEBLU
KRAJOWYM
OPRACOWANY W RAMACH PROJEKTU
„WDRAŻANIE KONWENCJI O PRAWACH OSÓB
NIEPEŁNOSPRAWNYCH – WSPÓLNA SPRAWA”

WARSZAWA, GRUDZIEŃ 2016 R.





Opracowanie powstało w ramach projektu pn. „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”, finansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach Osi Priorytetowej II. Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji, Działania 2.6 Wysoka jakość polityki na rzecz włączenia społecznego i zawodowego osób niepełnosprawnych Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020

Realizatorzy projektu: Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych w partnerstwie z Lubelskim Forum Organizacji Osób Niepełnosprawnych – Sejmikiem Wojewódzkim, Warmińsko-Mazurskim Sejmikiem Osób Niepełnosprawnych, Akademią Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej i kancelarią prawną Domański Zakrzewski Palinka Sp. k.

Autorzy Opracowania: Magdalena Kocejko





Spis treści

1.	Wprowadzenie	6
2.	Założenia teoretyczne raportu tematycznego	9
2.1	Podstawowe założenia artykułu 33	9
2.2	Międzynarodowe standardy implementacji artykułu 33	11
2.2.1.	Punkt kontaktowy.....	11
2.2.2.	Mechanizm koordynujący (coordination mechanism).....	13
2.2.3.	Niezależne struktury (independent framework)- rola instytucji związanych z ochroną praw człowieka.....	13
2.2.4.	Kluczowa rola społeczeństwa obywatelskiego	15
2.2.5.	Monitoring wdrażania Konwencji.....	16
2.3.	kluczowe pytania dotyczące wdrażania artykułu 33 stawiane w debacie międzynarodowej	18
3.	Implementacja artykułu 33 w Polsce- diagnoza sytuacji.....	19
3.1	Punkt kontaktowy i krajowy mechanizm koordynujący	19
3.2	Zespół ds. wykonywania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. 20	
3.3	Niezależny mechanizm ds. popierania ochrony i monitorowania wdrażania Konwencji- Rzecznik Praw Obywatelskich.....	27
3.4	Monitoring wdrażania Konwencji.....	29
3.4.1.	Działania monitoringowe prowadzone przez Rzecznika Praw Obywatelskich	30
3.4.2.	Ogólnopolskie badanie monitoringowe Jednostek Samorządu Terytorialnego	30
3.4.3.	Ogólnopolskie badanie monitoringowe sądów i prokuratur	31
3.4.4.	Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich	32
3.4.5.	Działania monitoringowe prowadzone przez społeczeństwo obywatelskie	33
3.4.6.	Monitoring prowadzony ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój	36
4.	Prawne bariery we wdrażaniu artykułu 33	36
4.1.	Bariery związane z koordynacją na szczeblu rządowym	37
4.1.1.	Zbyt wąski zakres Zadań Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej i Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych.....	37
4.1.2.	Zbyt wąski zakres zadań Zespołu do spraw wykonywania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.....	38



4.1.3. Umieszczenie punktu kontaktowego	40
4.2. Bariery związane z funkcjonowaniem niezależnego mechanizmu ds. popierania, ochrony i monitorowania wdrażania Konwencji.....	42
4.2.1. Niewystarczające umocowanie prawne Rzecznika Praw Obywatelskich jako niezależnego mechanizmu ds. popierania, ochrony i monitorowania wdrażania Konwencji..	42
4.2.2. Brak „mapy drogowej” wdrażania Konwencji.....	42
5. Propozycja zmian służących przezwyciężeniu barier prawnych.....	44
5.1. Zmiana miejsca ulokowania punktu kontaktowego	44
5.2. Ustanowienie mechanizmu koordynującego.....	45
5.3. Wpisanie zadań związanych z monitoringiem Konwencji do ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich.....	46
5.4. Opracowanie strategii wdrażania Konwencji.....	46
6. Pozaprawne bariery w realizacji artykułu 33	47
6.1 Bariery związane z niskim priorytetem tematu niepełnosprawności i małą świadomością na temat Konwencji	47
6.2 Bariery związane z funkcjonowaniem poszczególnych instytucji i podmiotów zaangażowanych we wdrażanie Konwencji	49
6.2.1. Funkcjonowanie Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych.	49
6.2.2. Funkcjonowanie Zespołu ds. wykonywania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.....	50
6.2.3. Funkcjonowanie Rzecznika Praw Obywatelskich	53
6.3 Bariery związane z niewystarczającym włączeniem społeczeństwa obywatelskiego w proces wdrażania Konwencji	56
6.4 Bariery związane z prowadzonym monitoringiem wdrażania Konwencji.....	60
7. Propozycje zmian służących przezwyciężeniu barier pozaprawnych	62
7.1 Wprowadzenie harmonogramu działań Zespołu ds. wdrażania postanowień Konwencji i planu jego prac	63
7.2 Promocja działania Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych jako punktu kontaktowego i promocja działań Zespołu.....	63
7.3 Prowadzenie działań na rzecz podnoszenia świadomości decydentów	64
7.4 Podnoszenie świadomości osób niepełnosprawnych	64
7.5 Zapewnienie stabilnego finansowania Biura Rzecznika Praw Obywatelskich i wzmocnienie ochrony przed atakami o charakterze politycznym.....	64
7.6 Działania na rzecz zintegrowania podsektora organizacji działających na rzecz osób niepełnosprawnych z podsektorem organizacji działających na rzecz praw człowieka	65
7.7 Opracowanie „mapy drogowej” wdrażania Konwencji	65



7.8 Wykorzystanie szansy związanej ze środkami na monitoring Konwencji w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój	65
8. Rozwiązania międzynarodowe możliwe do wykorzystania przy niwelowaniu prawnych i pozaprawnych barier we wdrażaniu artykułu 33	66
9. Podsumowanie- główne wnioski z przeprowadzonej analizy i kierunki rekomendowanych zmian.....	68
Bibliografia.....	73
Spis tabel	75



1. WPROWADZENIE

Niniejszy raport opisuje stan wdrażania w Polsce art. 33 Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych (KPON) „Wdrażanie i monitorowanie na szczeblu krajowym”. W raporcie opisany został sposób i stan wdrażania artykułu, zidentyfikowano prawne i pozaprawne bariery w jego implementacji, a także zaproponowano rekomendacje rozwiązań służących pełniejszej realizacji zapisów KPON.

Konwencja jest pierwszym przyjętym w XXI wieku traktatem międzynarodowym dotyczącym przestrzegania praw człowieka. Polska ratyfikowała Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych we wrześniu 2012 r., a tym samym zobowiązała się do respektowania jej zapisów. Celem KPON jest *„popieranie, ochrona i zapewnienie pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności przez wszystkie osoby niepełnosprawne oraz popieranie poszanowania ich przyrodzonej godności”*¹.

Konwencja gwarantuje osobom niepełnosprawnym² pełne i na równi z innymi korzystanie z praw człowieka. Zwraca także uwagę na konieczność ochrony praw człowieka osób z niepełnosprawnościami w wymiarze społecznym, prawnym, politycznym, ekonomicznym i kulturalnym. Jest to pierwszy tak kompleksowy międzynarodowy instrument poszanowania, ochrony i realizacji praw osób z niepełnosprawnościami.

Artykuł 33 KPON jest artykułem o szczególnej roli określa bowiem rolę Państwa w procesie ustanowienia mechanizmów umożliwiających pełne wdrożenie Konwencji i prowadzenie niezależnego monitoringu tego procesu.

Niniejsze opracowanie koncentruje się na tym, czy i w jakim zakresie Polska realizuje postanowienia wynikające z tego artykułu, wskazuje bariery prawne i pozaprawne związane z jego wdrażaniem, a także kierunki działań mających na celu niwelowanie istniejących barier w implementacji.

Przyjęto następującą strukturę opracowania:

¹ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20120001169>

² Opracowanie stosuje terminologię przyjętą w oficjalnym tłumaczeniu tekstu autentycznego Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169). Tym samym w zakresie tytułu Konwencji i przywoływania treści jej postanowień nie używa pojęcia „osoba z niepełnosprawnościami”, wydającego się najwłaściwszym tłumaczeniem ang. *persons with disabilities*, ale oficjalnym tłumaczeniem „osoba niepełnosprawna”.



- Przedstawienie założeń teoretycznych, podstawowych pojęć i wytycznych związanych z omawianym artykułem
- Przedstawienie stanu realizacji artykułu w Polsce na podstawie dostępnych materiałów zastanych (analiza o charakterze monitoringowym)
- Przedstawienie barier prawnych we wdrożeniu artykułu i propozycji ich niwelowania
- Przedstawienie barier pozaprawnych we wdrożeniu artykułu i sposobu ich niwelowania
- Przedstawienie rozwiązań międzynarodowych
- Podsumowanie- wnioski i rekomendacje

Taki układ opracowania pozwolił na najlepsze uchwycenie specyfiki artykułu, którego „meta” charakter uniemożliwia prowadzenia analizy w oparciu o konkretne polityki publiczne.

Raport został opracowany na podstawie następujących materiałów dostarczonych przez Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych:

- Dorobku debaty doradczo-programowej poświęconej wdrażaniu artykułu 33 (w szczególności transkrypcja debaty i kwestionariusze opinii)
- Opracowania regulacyjnego w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz.U. z 2012 r., poz. 116): warunek wdrażania i monitorowania na szczeblu krajowym (art.33 Konwencji) przygotowanym przez kancelarię prawniczą Domański Zakrzewski Palinka s.k.

W przygotowaniu raportu nie zostały wykorzystane pozostałe z opracowań dostarczonych przez Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych, z racji na brak odniesień do omawianego artykułu:

- Analiza strategii i programów rządowych w aspekcie sytuacji osób z niepełnosprawnościami.
- Analiza programów i polityk samorządowych w aspekcie sytuacji osób z niepełnosprawnościami.
- Pogłębiona analiza danych pozyskanych w badaniu jakościowym.



Z racji na specyfikę artykułu w przygotowaniu opracowania wykorzystano następujące krajowe i międzynarodowe opracowania zastane:

- *From Exclusion to Equality. Realizing the rights of persons with disabilities. Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol*, United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights, Geneva 2007.
- *Monitoring the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Guidance for Human Right Monitors*. United Nations Human Rights, New York and Geneva 2010.
- *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights concerning requirements under Article 33 (2) of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities within the EU context*, Agency for Fundamental Rights, Vienna 2016.
- *Społeczny Raport Alternatywny z realizacji Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami w Polsce*, Warszawa 2015.
- *Realizacja przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2015.

Przedstawiony raport tematyczny jest częścią projektu „Prawa osób niepełnosprawnych- wspólna sprawa” realizowanego przez Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych, Warmińsko-Mazurski Sejmik Osób Niepełnosprawnych, Lubelskie Forum Organizacji Osób Niepełnosprawnych- Sejmik Wojewódzki, Akademię Pedagogiki Specjalnej i Kancelarię Domański Zakrzewski Palinka s.k (DZP) ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 (Działanie 2.6 Wysoka jakość polityki na rzecz włączenia społecznego i zawodowego osób niepełnosprawnych).

Celem projektu jest przygotowanie programowo planistycznego potencjału dla procesu implementacji Konwencji w instytucjach publicznych, zaangażowanych w realizację polityki wobec niepełnosprawności. Ten potencjał ma obejmować po pierwsze aktualną wiedzę na temat barier stanowiących źródło dyskryminacji i utrudniających osobom niepełnosprawnym pełne uczestnictwo w funkcjonowaniu społecznym w kontekście realizacji praw

wynikających z Konwencji. Po drugie powinien obejmować wiedzę na temat istniejących barier prawnych, administracyjnych i organizacyjnych występujących w procesie wdrażania postanowień Konwencji.

Jedną z podstawowych intencji projektu jest stworzenie dogodnych warunków dla uczestnictwa osób z niepełnosprawnościami w tworzeniu oraz wdrażaniu ustawodawstwa i polityki celem wprowadzenia w życie Konwencji, a także w podejmowaniu wszystkich decyzji dotyczących tych osób. Efektem projektu ma być wypracowanie rekomendacji dla wdrożenia KPON w Polsce.

2. ZAŁOŻENIA TEORETYCZNE RAPORTU TEMATYCZNEGO

W tej części raportu omówione zostaną poszczególne elementy artykułu 33, a także dokonany zostanie przegląd poszczególnych definicji i zagadnień kluczowych dla rozumienia analizowanego artykułu. Rozdział ten stanowi punkt wyjścia dla analiz prowadzonych w dalszej części raportu.

2.1 Podstawowe założenia artykułu 33

Artykuł 33 Konwencji wskazuje zadania i rolę Państwa w procesie wdrażania i monitoringu. Pełne brzmienie artykułu przytoczono poniżej:

Artykuł 33 Wdrażanie i monitoring Konwencji na szczeblu krajowym

Państwa Strony, zgodnie ze swoim systemem organizacyjnym, wyznaczą w ramach rządu jeden lub więcej **punktów kontaktowych** w sprawach dotyczących wdrażania niniejszej konwencji, poświęcając należytą uwagę ustanowieniu lub wyznaczeniu **mechanizmu koordynacji w ramach rządu**, w celu ułatwienia działań związanych z wdrażaniem konwencji w różnych sektorach i na różnych szczeblach.

1. Państwa Strony, zgodnie ze swoim systemem prawnym i administracyjnym, **utrzymywać będą, wzmocnią, wyznaczą lub ustanowią strukturę, obejmującą jeden lub więcej niezależnych mechanizmów, tam, gdzie to właściwe, w celu popierania, ochrony i monitorowania wdrażania niniejszej konwencji.** Wyznaczając lub ustanawiając taki mechanizm, Państwa Strony uwzględnią zasady dotyczące statusu i funkcjonowania krajowych instytucji ochrony i popierania praw człowieka.

2. **Spółeczeństwo obywatelskie**, w szczególności osoby niepełnosprawne i reprezentujące je organizacje, będzie włączane w proces monitorowania i będą w pełni w nim uczestniczyć.

Tabela 1 Artykuł 33- pełne brzmienie

Obowiązki Państwa wynikające z realizacji artykułu 33 obejmują:

- Ustanowienie punktu kontaktowego (*focal point*) lub punktów kontaktowych w obrębie struktur rządowych.
- Ustanowienie mechanizmu koordynacji (*coordination mechanism*) w ramach rządu w celu ułatwienia działań związanych z wdrażaniem w różnych sektorach i na różnych poziomach
- Ustanowienie niezależnej struktury (*independent framework*), której zadaniem będzie popieranie, ochrona i monitoring wdrażania Konwencji.
- Włączenie organizacji zrzeszających osoby z niepełnosprawnościami i działających na ich rzecz w proces monitoringu Konwencji³.

Wdrożenia Konwencji wymaga od państwa przemodelowania podejścia do niepełnosprawności w każdym wymiarze, a także prowadzenia skoordynowanych działań wewnątrz organów administracji centralnej. Główny element procesu zarządzania wdrażaniem ma stanowić tzw. krajowy punkt kontaktowy (*focal point*). Punkt ten powinien odgrywać kluczową rolę w procesie koordynowania działań związanych z wdrażaniem KPON przez poszczególne polityki publiczne i na różnych szczeblach.

Dodatkowo, w Konwencji podkreślona została bardzo duża rola działań monitoringowych. Efektywny mechanizm monitorowania KPON jest ważnym warunkiem skutecznego jej wdrażania. Monitoring powinien być realizowany przy aktywnym udziale społeczeństwa obywatelskiego, w tym przede wszystkim przy włączeniu organizacji osób z niepełnosprawnościami (DPO's) i organizacji działającym na ich rzecz.

Każde Państwo powinno także wybrać lub ustanowić przynajmniej jeden niezależny organ, którego zadaniem będzie popieranie, ochrona i monitoring Konwencji.

³ From Exclusion to Equality. Realizing the rights of persons with disabilities. Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol, United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights, Geneva 2007 str.93

2.2 Międzynarodowe standardy implementacji artykułu 33

Artykuł 33 KPON to artykuł, który w kompleksowy i rewolucyjny sposób mówi o wdrażaniu i monitoringu praw człowieka. Jest artykułem, który wyróżnia Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych na tle innych Konwencji ponieważ zobowiązuje państwa nie tylko do przestrzegania poszczególnych praw człowieka, ale także nakłada na nie obowiązek ustanowienia struktur chroniących i monitorujących przestrzeganie praw płynących z Konwencji.

Implementacja tego artykułu stanowi zatem szczególne wyzwanie, a jego rola we wdrażaniu Konwencji jest kluczowa.

Organizacja Narodów Zjednoczonych, uznając szczególną rolę omawianego artykułu dla wdrożenia całego dokumentu opracowała szereg rekomendacji dotyczących sposobu zorganizowania określonych w artykule mechanizmów i instytucji. Opisano także, w jaki sposób powinien być prowadzony monitoring Konwencji i jak zapewnić włączenie społeczeństwa obywatelskiego, w tym w szczególności osób niepełnosprawnych w ten proces.

Poniżej przedstawiono wskazówki ONZ, które będą stanowiły punkt odniesienia dla dalszych analiz.

2.2.1. PUNKT KONTAKTOWY

Zgodnie z regulacją art.33 Konwencji, każde państwo zobowiązane jest do wyznaczenia w ramach rządu jednego lub więcej punktów kontaktowych w sprawach dotyczących wdrażania Konwencji. Punktem kontaktowym może być dział lub konkretna osoba w ramach jednego Ministerstwa, konkretna instytucja lub wybrane ministerstwo albo grupa instytucji⁴.

Jeśli punkt kontaktowy zostaje wyznaczony w ramach już istniejących struktur, państwo powinno upewnić się, czy wybrana struktura jest w stanie realizować wyznaczone zadania na poziomie krajowym i regionalnym.

Według zaleceń ONZ, punkty kontaktowe powinny spełniać następujące funkcje:

⁴ From Exclusion to Equality. Realizing the rights of persons with disabilities. Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol, United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights, Geneva 2007, str.94

Funkcje punktu kontaktowego:

1. Doradzanie głowie państwa, premierowi, decydent(k)om i planist(k)om w sprawach rozwoju polityk, legislacji i programów z punktu widzenia ich wpływu tych polityk, legislacji i polityk na sytuację życiową osób z niepełnosprawnościami.
2. Koordynowanie działalności różnych ministerstw i departamentów z punktu widzenia realizacji praw człowieka i rozwiązywania problemów niepełnosprawności.
3. Koordynowanie działań w zakresie praw człowieka i niepełnosprawności na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym.
4. Rewidowanie strategii i polityk tak, by prawa osób z niepełnosprawnościami były gwarantowane.
5. Opracowywanie, nowelizowanie i poprawianie przepisów dotyczących realizacji praw osób niepełnosprawnych.
6. Podnoszenie świadomości na temat Konwencji i Protokołu Fakultatywnego w ramach rządu.
7. Zapewnienie przetłumaczenia i opublikowania Konwencji w odpowiednich formatach.
8. Ustanowienie planu działania dotyczącego wdrażania Konwencji.
9. Monitorowanie wdrażania przyjętego planu działania dotyczącego praw człowieka i niepełnosprawności.
10. Koordynowanie przygotowywania okresowych sprawozdań rządowych.
11. Podnoszenie świadomości problemów niepełnosprawności i praw osób niepełnosprawnych wśród szerokiej opinii publicznej.
12. Budowanie kompetencji rządu w zakresie problemów niepełnosprawności.
13. Zapewnienie zbierania i koordynacja zestawu danych i statystyk w celu efektywnego programowania polityki i ewaluowania procesu wdrażania KPON.
14. Zapewnienie, aby osoby niepełnosprawne uczestniczyły w rozwijaniu polityki oraz przepisów prawa, które ich dotyczą.
15. Zachęcanie osób z niepełnosprawnościami do uczestnictwa w organizacjach i aktywności społeczeństwa obywatelskiego, a także do tworzenia organizacji osób z niepełnosprawnościami⁵.

Tabela 2 Funkcje punktu kontaktowego

⁵ From Exclusion to Equality. Realizing the rights of persons with disabilities. Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol, United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights, Geneva 2007 s.95

Tak zdefiniowane zadania punktu kontaktowego pozwolą na sprawne wdrażanie zapisów KPON.

2.2.2. MECHANIZM KOORDYNUJĄCY (COORDINATION MECHANISM)

Konwencja zachęca państwa do ustanowienia mechanizmu koordynacji w ramach rządu, którego celem będzie zapewnienie spójności działań związanych z wdrażaniem Konwencji na wszystkich szczeblach. ONZ definiuje zadania mechanizmu koordynującego w następujący sposób:

- Powinien posiadać stałą strukturę z odpowiednimi rozwiązaniami instytucjonalnymi, aby umożliwić koordynację między podmiotami wewnątrz rządu,
- Powinien zapewniać koordynację procesu wdrażania KPON pomiędzy szczeblem lokalnym, regionalnym i krajowym,
- Powinien zapewniać udział osób z niepełnosprawnościami, organizacji osób z niepełnosprawnościami oraz innych organizacji pozarządowych poprzez utworzenie stałego forum dla dyskusji ze społeczeństwem obywatelskim⁶.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że ustanowienie mechanizmu koordynującego nie jest obowiązkiem państw ratyfikujących Konwencję. Rekomendowano takie rozwiązanie w celu lepszej koordynacji działań związanych z wdrażaniem KPON w różnych obszarach i na różnych szczeblach.

2.2.3. NIEZALEŻNE STRUKTURY (INDEPENDENT FRAMEWORK)- ROLA INSTYTUCJI ZWIĄZANYCH Z OCHRONĄ PRAW CZŁOWIEKA

Zgodnie z zapisami artykułu 33 Państwa powinny ustanowić strukturę, zawierającą jeden lub więcej niezależnych mechanizmów, których zadaniem będzie promowanie i monitoring Konwencji, a także ochrona praw osób z niepełnosprawnościami. W praktyce najczęściej do roli tej wybierane są instytucje związane z ochroną praw człowieka, mimo że w Konwencji

⁶ From Exclusion to Equality. Realizing the rights of persons with disabilities. Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol, United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights, Geneva 2007 s.96

taka zasada nie jest wskazana bezpośrednio. Można do dobrze zobaczyć na przykładzie krajów Unii Europejskiej, gdzie spośród 21 sygnatariuszy Konwencji⁷:

- 13 jako niezależną instytucję wskazało instytucje, których celem jest ochrona praw człowieka (*national human rights bodies*) i/lub rzeczników praw (*ombudsperson organisation*)
- 5 państw wyznaczyło innego typu instytucję spośród już istniejących
- 6 stworzyło nowe ciało, którego celem jest ochrona, promocja i monitoring Konwencji

Sposób funkcjonowania i cechy niezależnego organu, którego celem jest ochrona, promocja i monitoring Konwencji opisane zostały przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1993 pod nazwą Zasady Paryskie (*Paris Principles*). Zasady te dotyczą krajowych instytucji ochrony i promocji praw człowieka, jednak są one przekładalne na kontekst Konwencji.

Zgodnie z **Zasadami Paryskimi** niezależny organ powinien⁸:

- Być niezależny, a niezależność ta powinna być zagwarantowana na mocy prawa krajowego lub wynikać z konstytucji.
- Charakteryzować się pluralizmem, zarówno pod względem podejmowanych działań jak i składu członkowskiego.
- Mieć możliwie jak najszerszy mandat, by jednocześnie promować Konwencje, chronić i monitorować wszystkie aspekty jej wdrażania, w tym także mieć możliwość tworzenia rekomendacji, propozycji rozwiązań prawnych i polityk.
- Mieć wystarczające uprawnienia do prowadzenia dochodzeń, z możliwością wysłuchiwanie skarg i przekazywania ich dalej odpowiednim instytucjom.
- Funkcjonować w sposób stały i skuteczny.

⁷ Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights concerning requirements under Article 33 (2) of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities within the EU context, Agency for Fundamental Rights, Vienna 2016 s.12

⁸From Exclusion to Equality. Realizing the rights of persons with disabilities. Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol, United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights, Geneva 2007 s.96

- Mieć wystarczające środki na prowadzenie działań i nie podlegać kontroli finansowej, która może zagrażać niezależności
- Być publicznie dostępny, w szczególności dla osób z niepełnosprawnościami, włączając kobiety i dzieci z niepełnosprawnościami i organizacje, które ich reprezentują

Tabela 3 Zasady paryskie

2.2.4. KLUCZOWA ROLA SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO

Osoby niepełnosprawne, organizacje je reprezentujące i działające na ich rzecz pełnią kluczową rolę we wdrażaniu i monitoringu Konwencji zgodnie z hasłem „Nic o nas bez nas”. Konwencja nakłada na państwa, które ją ratyfikowały obowiązek aktywnego włączenia osób niepełnosprawnych w proces jej wdrażania⁹. Założono też, że osoby niepełnosprawne będą w pełni włączone w działania mające na celu monitoring KPON.

Monitoring wdrażania Konwencji (ale także cały proces jej wdrażania) powinien być prowadzony przy aktywnym i inkluzywnym udziale osób niepełnosprawnych. Warto wyraźnie podkreślić, że zapisane w Konwencji podejście mówiące o szczególnej roli osób niepełnosprawnych i organizacji je zrzeszających (DPO's) to jeden z największych dorobków Konwencji w kontekście innych traktatów o prawach człowieka¹⁰

W praktyce oznacza to danie realnego wpływu na swoją sytuację tym osobom i grupom, które do tej pory były tego wpływu pozbawione. Osoby z różnymi niepełnosprawnościami powinny być aktywnie włączone w monitoring na każdym jego etapie.

Bez zapewnienia możliwości pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w procesie implementacji i monitoringu Konwencji nie można mówić o jej pełnym wdrożeniu. Perspektywa tej grupy jest bowiem kluczowa dla działań implementacyjnych.

⁹ Monitoring the Convention on the Rights of Persons with Disabilities Guidance for human rights monitors, United Nation Human Rights, New York Geneva 2010 str. 33

¹⁰ Monitoring the Convention on the Rights of Persons with Disabilities Guidance for human rights monitors, United Nation Human Rights, New York Geneva 2010 str. 33

2.2.5. MONITORING WDRAŻANIA KONWENCJI

W artykule 33 Konwencji wskazano na konieczność utworzenia struktury z niezależnym mechanizmem, której celem będzie popieranie, ochrona i monitoring wdrażania Konwencji (ust.2). Jednocześnie ten sam artykuł w ustępie 3 wskazuje na kluczową rolę społeczeństwa obywatelskiego, w tym szczególności osób z niepełnosprawnościami i organizacji je zrzeszających w procesie monitoringu Konwencji.

Kluczowym czynnikiem dobrze przeprowadzonego monitoringu wdrażania KPO jest udział w tym procesie osób niepełnosprawnych. Są jeszcze jednak inne czynniki, które powinny być brane przy prowadzeniu monitoringu to:

- Zidentyfikowanie podmiotów odpowiedzialnych za realizację prawa („*duty-bearers*”) i organizacji partnerskich
- Budowanie potencjału osób z niepełnosprawnościami i organizacji, które je reprezentują
- Podejście dwutorowe „*twin-track*”

Prowadzenie monitoringu wymaga podjęcia szeregu kroków od zbierania informacji, ich analizy, poprzez pisanie raportu, wdrażanie rekomendowanych rozwiązań i ewaluację.

Kluczowe kroki w dobrze przeprowadzonym monitoringu to¹¹:

- Zbieranie informacji opartych na dowodach pochodzących z dokumentów

Pełen monitoring powinien zakładać analizę bardzo różnych źródeł dokumentów takich jak: obowiązujące prawo, polityki, programy i strategie (w tym także budżety), orzecznictwo sądów, analiza mediów, opracowania i analizy środowisk naukowych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

- Zbieranie informacji od osób z niepełnosprawnościami i ich otoczenia społeczno-instytucjonalnego

¹¹ Monitoring the Convention on the rights of persons with disabilities: innovations, lost opportunities, and future potentials, Michael Ashley Stein Harvard Law School Project on Disability s.15

Mając na uwadze fakt, że pomiędzy treścią różnego typu dokumentów, a rzeczywistą sytuacją osób z różnymi niepełnosprawnościami istnieje często duża przepaść kluczowe jest zebranie informacji od osób z niepełnosprawnościami, organizacji je zrzeszających i reprezentujących, specjalistów/-ek i przedstawicieli instytucji i organizacji świadczących usługi na rzecz osób z różnymi niepełnosprawnościami.

Prowadząc badanie monitoringowe wśród osób z różnymi niepełnosprawnościami trzeba zapewnić jego maksymalnie inkluzywny charakter.

Należy się upewnić, że z badania monitoringowego nie zostały wykluczone żadne grupy. Badania powinny być prowadzone w taki sposób, żeby mogły w nich na równych prawach wziąć udział osoby z różnymi niepełnosprawnościami, w różnym wieku, zarówno mężczyźni, jak i kobiety i dzieci. Istotne jest też uwzględnienie różnic etnicznych, ekonomicznych i społecznych, a także związanych z miejscem zamieszkania.

Organizacja Narodów Zjednoczonych w swoim poradniku dotyczącym monitoringu wskazuje, że najlepszym sposobem prowadzenia badań wśród osób z niepełnosprawnościami są wywiady bezpośrednie.

- Analiza prawa i informacji pochodzących z innych źródeł

Analiza danych powinna być prowadzona pod kątem ich jak najpełniejszego odniesienia do Konwencji w myśl trzech kluczowych czynników: respektowanie, ochrona i wypełnianie praw (*respect, protect, fulfil*).

- Raportowanie i *follow up*

Cykl prowadzenia monitoringu zakłada opracowanie raportów i prowadzenie działań naprawczych (*corrective action*). W ten proces powinny być zaangażowane osoby z niepełnosprawnościami i organizacje je reprezentujące. Wyniki analiz i opracowań powinny być skonsultowane ze środowiskiem osób z niepełnosprawnościami, co pozwoli na sprawdzenie trafności wniosków.

Istotne jest także rozróżnienie dotyczące samego środowiska organizacji niepełnosprawnościowych. Organizacja Narodów Zjednoczonych wyraźnie rozróżnia organizacje zrzeszające osoby z niepełnosprawnościami (DPOs) i organizacje działające na

rzecz osób z niepełnosprawnościami, w tym dostawcy usług, szczególną rolę przyznając tym pierwszym¹².

Warto wyraźnie podkreślić, że bardzo ważną cechą prowadzonych monitoringów jest silne oparcie na dowodach pochodzących z danych z różnych źródeł. Efektem monitoringu powinny być zaś konkretne rekomendacje.

2.3. KLUCZOWE PYTANIA DOTYCZĄCE WDRAŻANIA ARTYKUŁU 33 STAWIANE W DEBACIE MIĘDZYNARODOWEJ

Artykuł 33 wyróżnia Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych na tle innych Konwencji, ponieważ obliguje państwa do ustanowienia specjalnych mechanizmów wdrożeniowych i monitoringowych, co ma wpłynąć na skuteczność implementacji i faktyczne wdrożenie Konwencji. Konieczne jest w tym celu uruchomienie opisanych powyżej organizmów, a także włączenie społeczeństwa obywatelskiego.

Organizacja Narodów Zjednoczonych, a w ślad za nią poszczególne kraje, które ratyfikowały Konwencję sformułowały kluczowe pytania istotne w kontekście wdrożenia artykułu 33. Poniżej przedstawiono pytania dotyczące poszczególnych punktów artykułu.

Pytania dotyczące punktu kontaktowego i mechanizmu koordynacji:

- Czy wyznaczono jeden lub więcej punktów kontaktowych w sprawach dotyczących wdrażania Konwencji?
- Czy punkt kontaktowy ma zagwarantowane prawne środki wpływu na działania władzy wykonawczej, dzięki czemu posiada możliwość koordynowania ministerstwami/departamentami w zakresie wdrażania KPO?
- Czy ustanowiono mechanizm koordynacji w ramach organów państwowych ułatwiający działania związane z wdrażaniem Konwencji w różnych sektorach i na różnych szczeblach?
- Czy obowiązują normy kompetencyjne przesądzające, który organ państwowy odpowiada za wdrożenie Konwencji?

Ustanawiając niezależną strukturę, której zadaniem będzie promocja, ochrona i monitoring Konwencji Państwa powinny odpowiedzieć na następujące pytania:

¹² Monitoring the Convention on the rights of persons with disabilities: innovations, lost opportunities, and future potentials, Michael Ashley Stein Harvard Law School Project on Disability s.63



- Czy instytucja działa zgodnie z Zasadami Paryskimi?
- Czy instytucja ma uprawnienia, które włączają KPON?
- Czy instytucja ma doświadczenie/wiedzę ekspercką w zakresie Konwencji i/lub praw człowieka i niepełnosprawności?
- Czy w instytucji pracują osoby z niepełnosprawnościami?
- Czy instytucja ma wystarczające zasoby do promowania, ochrony i monitorowania praw wynikających z Konwencji?
- Czy instytucja jest wystarczająco dostępna dla osób z niepełnosprawnościami i czy ma politykę dostępności?

Odpowiedź na powyższe pytania jest kluczowa dla sprawdzenia, czy i w jakim zakresie zobowiązania wynikające z wdrażania omawianego artykułu zostały spełnione.

3. IMPLEMENTACJA ARTYKUŁU 33 W POLSCE- DIAGNOZA SYTUACJI

W niniejszym rozdziale przeanalizowany został sposób implementacji artykułu 33 w Polsce. Przedstawiono, jakie działania zostały podjęte w celu jego wdrożenia i jakie mechanizmy ustanowiono.

3.1 PUNKT KONTAKTOWY I KRAJOWY MECHANIZM KOORDYNUJĄCY

Funkcję punktu kontaktowego (*focal point*) w rozumieniu art.33 Konwencji sprawuje w Polsce Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Do zadań Ministra należy m.in. kierowanie działem administracji rządowej „zabezpieczenie społeczne”, który obejmuje sprawy z zakresu świadczeń socjalnych, zatrudnienia, rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych.

Do zadań Pełnomocnika należy natomiast koordynacja realizacji zadań wynikających z Ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Na podstawie danych umieszczonych na stronie Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych¹³ można wnioskować, że od czasu ratyfikacji Konwencji Pełnomocnik

¹³ www.niepelnosprawni.gov (dostęp 5.I.2017)



pięciokrotnie oficjalnie wystąpił w sprawach z nią związanych. Pełną listę wystąpień przedstawiono poniżej¹⁴:

- Wystąpienie Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych Pana Jarosława Dudy do Ministra Zdrowia Pana Bartosza Arłukowicza z 30 stycznia 2015 r.
- Wystąpienie Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych Pana Jarosława Dudy do Ministra Administracji i Cyfryzacji Pana Andrzeja Halickiego z dnia 14 listopada 2014 r.
- Wystąpienie Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych Pana Jarosława Dudy do Ministra Infrastruktury i Rozwoju Regionalnego Pani Marii Wasiak z dnia 3 października 2014 r.
- Wystąpienie Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych Pana Jarosława Dudy do Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania Pani Małgorzaty Fuszary z dnia 6 sierpnia 2014 r.
- Wystąpienie Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych Pana Jarosława Dudy do Ministra Infrastruktury i Rozwoju Regionalnego Pani Elżbiety Bieńkowskiej z dnia 4 lipca 2014 r.

3.2 ZESPÓŁ DS. WYKONYWANIA POSTANOWIEŃ KONWENCJI O PRAWACH OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH.

Funkcję mechanizmu koordynacji w rozumieniu art.33 ust.1 Konwencji ma pełnić powołany przez Ministra Zespół ds. wykonywania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych¹⁵. Powołanie Zespołu nastąpiło zgodnie z Zarządzeniem Nr 26 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 sierpnia 2013 roku w sprawie powołania Zespołu do spraw wykonywania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (Dz. Urz. MPiPS z 28 sierpnia 2013 roku poz. 27).

Konwencja dotyczy wielu obszarów tematycznych, więc jej wdrażanie na poziomie centralnym stanowi zadanie większości ministerstw. W związku z tym w skład Zespołu wchodzi przedstawiciele w randze dyrektora lub zastępcy dyrektora siedemnastu ministerstw zobowiązanych do wdrażania postanowień Konwencji:

¹⁴ <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p.119.wystapienia-pelnomocnika> (dostęp 5.I.2017)

¹⁵ Powołanie Zespołu nastąpiło zgodnie z Zarządzeniem Nr 26 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 sierpnia 2013 roku w sprawie powołania Zespołu do spraw wykonywania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (Dz. Urz. MPiPS z 28 sierpnia 2013 roku poz. 27).



- Ministerstwo Cyfryzacji
- Ministerstwo Edukacji Narodowej
- Ministerstwo Energii
- Ministerstwo Finansów
- Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej
- Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa
- Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
- Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego
- Ministerstwo Obrony Narodowej
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
- Ministerstwo Rozwoju
- Ministerstwo Sprawiedliwości
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych
- Ministerstwo Sportu i Turystyki
- Ministerstwo Środowiska
- Ministerstwo Zdrowia

Zgodnie z Zarządzeniem, Przewodniczący Zespołu może zapraszać do udziału w posiedzeniach Zespołu – zwłaszcza w charakterze ekspertów – inne osoby niż członkowie Zespołu, w szczególności reprezentujące np. poszczególne ministerstwa lub organizacje pozarządowe działające na rzecz osób niepełnosprawnych.

Według informacji podanych w *Sprawozdaniu przedstawianym przez Rząd Rzeczypospolitej polskiej zgodnie z postanowieniami artykułu 35 Konwencji O Prawach Osób Niepełnosprawnych z działań podjętych w celu wprowadzenia w życie jej postanowień*¹⁶ zadaniem Zespołu jest koordynowanie wykonywania Konwencji, to jest prowadzenie oceny, czy w procesie tworzenia prawa, polityki i programów brane są pod uwagę jej postanowienia oraz występowanie z wnioskami, by usunięte zostały jej naruszenia. Dokonywanie takiej oceny umożliwiają dostarczane zespołowi przez właściwe ministerstwa i instytucje:

— informacje o działaniach, które związane są z wdrażaniem postanowień Konwencji,

¹⁶ Sprawozdanie przedstawiane przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z postanowieniami artykułu 35 Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych z działań podjętych w celu wprowadzenia w życie jej postanowień wg stanu na rok 2012-2013.

— informacje o planowanych zmianach rozwiązań prawnych dotyczących osób niepełnosprawnych lub mogących mieć wpływ na ich sytuację.

Założono, że Zespół powinien spotykać się raz na kwartał (w listopadzie 2016 roku odbyły się dwa posiedzenia).

Jak wskazuje analiza materiałów umieszczonych na stronie Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, dotychczas zespół odbył w sumie jedenaście posiedzeń.

W czasie spotkań rozważane były między innymi następujące zagadnienia: dostępność cyfrowa i wprowadzanie w życie uregulowań z nią związanych, niski wskaźnik zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami, dostęp osób z niepełnosprawnościami do udziału w życiu kulturalnym, rekreacji, wypoczynku i sporcie, dostępność stron internetowych i serwisów instytucji publicznych, równość w edukacji, postulat uniwersalnego projektowania, a także kwestie zdolności prawnej¹⁷.

Poniższa tabela przedstawia zestawienie dotyczące spotkań Zespołu i głównych tematów, które były w czasie tych spotkań poruszane¹⁸:

LP	Data	Wiodący temat spotkania:	Liczba uczestników
1.	9 września 2013	<ul style="list-style-type: none"> – Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych (wprowadzenie) – Cele powołania Zespołu 	28
2.	28 stycznia 2014	<ul style="list-style-type: none"> – Przedstawienie informacji dotyczącej działań podjętych przez resort sprawiedliwości dot. Poprawy sytuacji osób niepełnosprawnych w zakresie korzystania ze zdolności prawnej poprzez ograniczenie stosowania instytucji podejmowania decyzji w zastępstwie (ubezwłasnowolnienie). 	28
3.	17 czerwca 2014	<ul style="list-style-type: none"> – Działania Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju 	38

¹⁷ Sprawozdania z posiedzeń Zespołu dostępne są na stronie [niepelnosprawni.gov.pl](http://www.niepelnosprawni.gov.pl) pod następującym linkiem: <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,111,materialy-z-posiedzen> (dostęp 15.XII.2016)

¹⁸ Tabela opracowana na podstawie sprawozdań ze spotkań zespołu zamieszczonych na stronie <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,111,materialy-z-posiedzen> (dostęp 15.XII.2016)



		<p>w zakresie zwiększania dostępności przestrzeni publicznej i transportu dla osób z różnym rodzajem niepełnosprawności.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Informacja o działaniach realizowanych przez Urząd Transportu Kolejowego o dostępności kolei dla osób o ograniczonej możliwości poruszania się. – Informacje o stanie realizacji prawa budowlanego w zakresie zwiększania dostępności przestrzeni publicznej dla osób z różnymi niepełnosprawnościami. 	
4.	30 września 2014	<ul style="list-style-type: none"> – Informacja dotycząca podstaw prawnych przekazywania informacji drogą elektroniczną oraz wymogów dotyczących dostępności do tej informacji dla osób niepełnosprawnych. – Obsługa zgłoszeń alarmowych kierowanych na numer alarmowy „112” za pomocą krótkich wiadomości tekstowych. – Rozpoznanie barier i przeszkód w zakresie dostępności osób niepełnosprawnych do służb ratowniczych. 	29
5.	11 grudnia 2014	<ul style="list-style-type: none"> – Aktywność seksualna kobiet poruszających się na wózkach – stereotypy wśród lekarzy; – Przygotowanie pracowników służby zdrowia do obsługi osób niepełnosprawnych z różnymi rodzajami niepełnosprawności; – Zaopatrzenie w wyroby medyczne– standardy oraz poziom finansowania – Rehabilitacja permanentna – zapewnienie dostępności dla osób wymagających takiej formy rehabilitacji oraz Rehabilitacja po zakończeniu leczenia szpitalnego i ambulatoryjnego – problemy z zapewnieniem ciągłości. 	29



6.	25 lutego 2015	<ul style="list-style-type: none"> – Informacje na temat działań MEN w zakresie podniesienia jakości kształcenia dzieci i młodzieży niepełnosprawnych. – Informacje na temat działań Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego w zakresie zapewnienia osobom niepełnosprawnym edukacji na zasadach równych szans. – Pomoc dla studentów niepełnosprawnych. 	37
7.	30 czerwca 2015	<ul style="list-style-type: none"> – Obowiązki wynikające z artykułu 9 KPN-Dostępność – Prezentacja sposobów projektowania i audytowania dostępnych obiektów i przestrzeni publicznej. – Prezentacja na temat dostępności dla osób niepełnosprawnych w ramach funduszy unijnych na lata 2014-2020. 	45
8.	29 września 2015	<ul style="list-style-type: none"> – Zapewnienie osobom niepełnosprawnym udziału w życiu kulturalnym, rekreacji, turystyce i sporcie. – Informacje na temat działań w zakresie zapewnienia osobom z różnymi rodzajami niepełnosprawnościami dostępu do miejsc kultury, bibliotek, kultury i sportu. – Prezentacja na temat różnych form aktywizacji osób niepełnosprawnych w instytucjach artystycznych. – Zagadnienia związane z dostosowywaniem muzeów podległych i współprowadzonych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. 	45
9.	20 kwietnia 2016	<ul style="list-style-type: none"> – Przedstawienie dotychczasowych prac Zespołu. – Informacje o działaniach w zakresie wspierania zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób 	29





		niepełnosprawnych, a tym samym poprawy ich sytuacji na rynku pracy.	
10	21 czerwca 2016	<ul style="list-style-type: none"> – Przedstawienie Raportu Dostępności 2016, dotyczącego stosowania standardu dostępności WCAG 2.0 przez serwisy internetowe administracji publicznej. – Warsztat dla redaktorów serwisów internetowych, na którym zaprezentowane zostało oprogramowanie, z którego korzystają osoby z różnymi niepełnosprawnościami, najczęściej spotykane w serwisach błędy oraz metody ich uniknięcia (warsztat prowadzony przez Fundację Widzialni). 	54
11	15 września 2016	<ul style="list-style-type: none"> – Przypomnienie o obowiązku publicznych konsultacji dokumentów rządowych i ich projektów – Informacje na temat współpracy poszczególnych resortów z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych – Informacje na temat działalności Polskiej Rady Języka Migowego. – Przedstawienie informacji o stanie prac Podzespołu ds. dostępności publicznych serwisów internetowych. 	41
12	15 listopada 2016	<ul style="list-style-type: none"> – Posiedzenie poświęcone było problematyce zapewnienia dostępności budynków użyteczności publicznej dla osób niepełnosprawnych. – W trakcie posiedzenia zaprezentowano informacje na temat: projektu kodeksu urbanistyczno-budowlanego z dnia 30 września 2016 r., ze szczególnym uwzględnieniem zapisów zapewniających dostępność budynków 	33

		<p>użyteczności publicznej dla osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności; rozwiązań w zakresie zapewniania dostępności budynków użyteczności publicznej dla osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności; metod przeprowadzenia audytu dostępności budynków użyteczności publicznej dla osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności.</p> <p>– Prezentacje Fundacji TUS i Fundacji Integracja</p>	
13	29 listopada 2016	<p>– Posiedzenie zostało poświęcone pracom nad Strategią na rzecz osób niepełnosprawnych na lata 2017-2030.</p> <p>– Miało charakter roboczy.</p> <p>– Przedstawiciele czterech resortów (MiB, MKiDN, MS, MZ) zostali poproszeni o przedstawienie stanowisk w sprawie możliwości poszerzenia informacji stanowiących wkłady resortów do opracowywanych założeń do Strategii na rzecz osób niepełnosprawnych i samej Strategii o elementy diagnozy wskazane w fiszce dotyczącej jej opracowania, włączonej do Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju.</p>	21

Tabela 4 Tematy spotkań Zespołu

Analiza sprawozdań z posiedzeń pozwala na stwierdzenie, że przynajmniej na części spotkań obecni byli przedstawiciele organizacji pozarządowych działających na rzecz osób niepełnosprawnych (m.in. przedstawiciele Fundacji Widzialni, Fundacji Aktywnej Rehabilitacji, Polskiego Związku Głuchych, Polskiego Forum Osób Niepełnosprawnych, Fundacji TUS, Fundacji Aktywizacja, Towarzystwa Opieki nad Ociemniałymi, Fundacji Instytut Rozwoju Regionalnego, Stowarzyszenia „Nie-grzeczne Dzieci” itd), jak i organizacji działających na rzecz praw człowieka i niedyskryminacji (przedstawiciele Polskiego Towarzystwa Prawa Antydyskryminacyjnego, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka). Na podstawie dostępnych protokołów nie jest jednak możliwe stwierdzenie, ile to było osób i czy uczestniczyły we wszystkich spotkaniach.

3.3 NIEZALEŻNY MECHANIZM DS. POPIERANIA OCHRONY I MONITOROWANIA W DRAŻANIA KONWENCJI- RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Funkcję niezależnego organu do spraw popierania, ochrony i monitorowania postanowień Konwencji pełni Rzecznik Praw Obywatelskich. Sposób wykonywania tej funkcji przez Rzecznika został określony Zarządzeniem nr 23/2013 w sprawie realizacji zadań niezależnego organu ds. popierania, ochrony i monitorowania wdrażania Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.

Do zadań Rzecznika należą w szczególności¹⁹:

— Działania prewencyjne i monitorujące

Działania te obejmują w szczególności prowadzenie analizy sytuacji prawnej i faktycznej sytuacji osób z niepełnosprawnościami w Polsce, a także prowadzenie prewencyjnych kontroli działalności organów i instytucji publicznych, badań społecznych, analizowanie orzecznictwa sądów wszystkich szczebli, Trybunału Konstytucyjnego i Komitetu Ochrony Praw Osób Niepełnosprawnych ONZ. Do zadań Rzecznika należy także sporządzenie sprawozdania z wykonania przez Polskę postanowień Konwencji (zgodnie z art.35 KPO).

— Działania interwencyjne

Działania te obejmują w szczególności rozpoznawanie i prowadzenie spraw z zakresu ochrony praw osób z niepełnosprawnościami zainicjowanych w drodze skargi indywidualnej lub z urzędu, podejmowanie interwencji i kierowanie wystąpień generalnych pod adresem organów i instytucji publicznych w zakresie ochrony praw osób z niepełnosprawnościami, a także żądanie wszczęcia postępowania a także przystępowanie do postępowań sądowych i wnoszenie środków zaskarżenia w sprawach z zakresu ochrony praw osób z niepełnosprawnościami.

— Działania informacyjne i promocyjne

Działania te obejmują w szczególności podnoszenie świadomości osób z niepełnosprawnościami w zakresie ich praw (brozury, materiały), inicjowanie i prowadzenie akcji społecznych mających na celu podniesienie świadomości społeczeństwa,

¹⁹ Zarządzenie nr 23/2013 Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie realizacji zadań niezależnego organu ds. popierania, ochrony i monitorowania wdrażania Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich



zwalczanie stereotypów i uprzedzeń, prowadzenie warsztatów, szkoleń, konferencji i seminariów poświęconych ochronie praw osób z niepełnosprawnościami.

— **Działania mające na celu zapewnienie uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego w tym osób z niepełnosprawnościami oraz reprezentujących je organizacji w proces monitorowania Konwencji**

Działania te obejmują w szczególności prowadzenie współpracy z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz osób z niepełnosprawnościami, a także interaktywnej strony internetowej poświęconej ochronie praw tej grupy.

Rzecznik w strukturze swojego urzędu wyodrębnił Zespół ds. Równego Traktowania, który jest jednostką wiodącą w zakresie monitorowania realizacji Konwencji. Dodatkowo, Zarządzeniem z dnia 23 lutego 2011 r. powołał Komisję Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnościami zrzeszającą przedstawicieli organizacji pozarządowych działających na rzecz osób niepełnosprawnych, a także przedstawicieli ośrodków naukowych zaangażowanych w ochronę praw osób niepełnosprawnych.

Komisja wspiera Rzecznika Praw Obywatelskich w realizacji jego ustawowych zadań, a w szczególności w zakresie²⁰:

1. monitoringu ochrony wolności i praw człowieka i obywatela w procesie stosowania prawa,
2. przygotowywania analiz, monitoringu i zakazu dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność.

Ponadto, Komisja przygotowuje:

1. wnioski *de lege ferenda*,
2. uwagi i rekomendacje dotyczące obowiązujących lub projektowanych zmian aktów prawnych,
3. propozycje zmian systemowych,
4. tezy do wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich.

²⁰ Informacje zaczerpnięte ze strony internetowej Rzecznika Praw Obywatelskich <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/komisja-ekspertow-ds-osob-z-niepelnosprawnoscia> (dostęp 16.XII.2016)



Komisja promuje dobre praktyki oraz wykonuje inne zadania zlecane przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

Rzecznik Praw Obywatelskich realizuje także zadania związane z monitoringiem wdrażania Konwencji. Do tej pory przeprowadzono dwa badania monitoringowe²¹:

- ogólnopolskie badanie Jednostek Samorządu Terytorialnego pod kątem wdrażania wybranych artykułów Konwencji
- ogólnopolskie badanie sądów i prokuratur

Opis działań monitoringowych prowadzonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich znajduje się w dalszej części niniejszego opracowania.

W Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich zatrudnione są osoby niepełnosprawne, a oba budynki biura dostępne są dla osób niepełnosprawnych (budynek przy al. Solidarności 77 jest całkowicie dostępny, w budynku przy ulicy Długiej 23/25 wybudowano podjazd, a obecnie Rzecznik podejmuje starania o pozyskanie środków na budowę windy).

3.4 MONITORING WDRAŻANIA KONWENCJI

W ciągu czterech lat od ratyfikacji Konwencji w Polsce powstały dwa raporty z monitoringu jej wdrażania²²:

- Społeczny Raport Alternatywny z realizacji Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami w Polsce
- Realizacja przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich 2012-2014.

Ponadto, w ramach środków Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój, działanie 2.6 Wysoka jakość polityki na rzecz włączenia społecznego i zawodowego osób niepełnosprawnych²³, planowane jest przeprowadzenie ogólnopolskiego monitoringu jednostek administracji rządowej i samorządowej oraz opracowanie dla wszystkich jednostek

²¹ <http://ankieta.pelnoprawni.gov.pl/> (dostęp 15.XII.2016)

²² W opracowaniu nie uwzględniono Sprawozdania Rządowego z racji na jego inny charakter.

²³ Regulamin konkursu dostępny na stronie <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/nabory/26-wysoka-jakosc-polityki-na-rzecz-wlaczzenia-spoecznego-i-zawodowego-osob-niepelnosprawnych-1/> (dostęp 20 grudnia 2016)



objętych przeglądem zaleceń, rekomendacji pod kątem dostosowania do postanowień Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. Monitoring będzie prowadzony w latach 2017-2018. Całkowita alokacja środków konkursowych wyniosła 30 mln PLN.

Jednocześnie, od momentu ratyfikacji Konwencji pojawiają się liczne działania monitoringowe inicjowane przez społeczeństwo obywatelskie, w tym w szczególności przez organizacje zrzeszające osoby niepełnosprawne i działające na ich rzecz.

W poniższym podrozdziale przedstawiono działania mające na celu monitoring wdrażania Konwencji prowadzone zarówno przez Rzecznika Praw Obywatelskich, jak i szeroko rozumiane społeczeństwo obywatelskie.

3.4.1. Działania monitoringowe prowadzone przez Rzecznika Praw Obywatelskich

Od momentu ratyfikacji KPON Biuro Rzecznika przeprowadziło dwa badania monitoringowe, które koncentrowały się wokół wybranych artykułów:

- Ogólnopolskie badanie monitoringowe Jednostek Samorządu Terytorialnego
- Ogólnopolskie badanie monitoringowe sądów i prokuratur

Badania prowadzone były w latach 2014-2015. W roku 2016 z racji na niewystarczające środki finansowe badania monitoringowe kolejnych artykułów nie zostały przeprowadzone.

Monitoringi zrealizowane w latach 2014-2015 szczegółowo omówiono poniżej:

3.4.2. Ogólnopolskie badanie monitoringowe Jednostek Samorządu Terytorialnego

Badanie przeprowadzone zostało w roku 2014, a następnie powtórzone w roku 2015 za pomocą platformy internetowej i dotyczyło czterech wybranych obszarów związanych z wdrażaniem Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych zdefiniowanych jako²⁴:

Ogólny – odnoszący się przede wszystkim do istniejących lokalnych programów/strategii działań na rzecz osób z niepełnosprawnością, a także dostępności dla tej grupy osób zarówno usług świadczonych przez gminę/powiat, jak również informacji udostępnianych przez te jednostki.

²⁴ <http://ankieta.pelnoprawni.gov.pl/informacje-o-badaniu/page/2> (dostęp: 12.12.2016)

Edukacji – w szczególności realizacji włączającego systemu kształcenia, a więc dostępności dla dzieci i młodzieży z niepełnosprawnościami nauki w ogólnodostępnych przedszkolach oraz szkołach.

Rynku pracy – w szczególności w zakresie zatrudniania osób z niepełnosprawnościami w sektorze publicznym, a także dostosowania usług świadczonych przez powiatowe urzędy pracy osobom z niepełnosprawnościami.

Dostępności – przede wszystkim dostępności przestrzeni publicznej a także usług i informacji w wybranych jednostkach zarządzanych przez gminę/powiat.

Badanie prowadzone było w dwóch turach. W pierwszym badaniu przeprowadzonym w roku 2014 zbierane były dane za okres 2013 roku, z wyjątkiem obszaru edukacji, w którym ze względu na jego specyfikę zbieramy dane za rok szkolny 2013/14. Badanie powtórzono w drugiej połowie roku 2015 i o udział w nim poproszono te gminy i powiaty, które nie wypełniły jeszcze ankiety. Łącznie w obu turach uzyskano informacje od 837 jednostek samorządu terytorialnego (672 gmin i 165 powiatów) – stanowi to 27% gmin i 43% powiatów z całej Polski.

Monitoring dostarczył informacji o wdrażaniu Konwencji w wybranych obszarach, a jednocześnie pełnił ważną funkcję informacyjno-promocyjną. Część pytań opatrzona było komentarzem merytorycznym tłumaczącym jego związek z monitorowaną Konwencją.

Warto wyraźnie podkreślić, że internetowa aplikacja na której przeprowadzone zostało badanie została zaprojektowana specjalnie na zamówienie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich umożliwia dostęp do wyników badań wszystkim zainteresowanym podmiotom. Zapewniono możliwość filtrowania danych w podziale na poszczególne powiaty czy województwa, samodzielnego generowania raportów różnych typów, a także dostęp do surowych baz danych. Takie podejście sprawia, że zwiększa się użyteczność zebranych danych.

3.4.3. Ogólnopolskie badanie monitoringowe sądów i prokuratur

Badanie miało charakter ogólnopolski i było skierowane do sądów i prokuratur z całej Polski, jego uzupełnienie stanowiły wywiady telefoniczne z osobami z niepełnosprawnością.

Celem badania było określenie poziomu wdrażania Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych w zakresie ich dostępu do wymiaru sprawiedliwości.



W badaniu ankietowym skupiono się na następujących obszarach:

Ogólny – odnoszący się przede wszystkim do istniejących lokalnych programów/strategii działań na rzecz osób z niepełnosprawnością, a także dostępności dla tej grupy osób zarówno usług świadczonych przez gminę/powiat, jak również informacji udostępnianych przez te jednostki.

Pracy – w szczególności w zakresie zatrudniania osób z niepełnosprawnościami w jednostkach wymiaru sprawiedliwości.

Dostępności – przede wszystkim dostępności przestrzeni publicznej a także usług i informacji w wybranych jednostkach zarządzanych przez gminę/powiat.

Badanie prowadzone było w roku 2015, jednak niektóre z zebranych danych dotyczyły roku 2014. Na stronie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich brakuje informacji o zakończeniu badania, jednakże na dzień pisania niniejszego opracowania ankietę wypełniło 121 z 414 sędów i 81 z 375 prokuratorów.

Podobnie jak w przypadku pierwszego badania, także w tym wypadku pełniło ono także funkcję informacyjno-promocyjną i, poza zbieraniem danych, promowało zapisy Konwencji w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

3.4.4. Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich

Rzecznik Praw Obywatelskich przygotował także sprawozdanie, którego celem jest przedstawienie postępów i sukcesów, problemów i barier w realizacji poszczególnych praw ustanowionych w Konwencji w latach 2012-2014 z punktu widzenia niezależnego organu ochrony praw człowieka²⁵. Sprawozdanie odnosi się do wybranych zobowiązań wynikających z Konwencji, a wybór zagadnień podyktowany był dostępności danych i informacji na temat realizacji poszczególnych praw. Publikacja zawiera informacje na temat wdrażania wybranych artykułów, a także informację o wniesionych przez Polskę zastrzeżeniach i oświadczeniu interpretacyjnym do postanowień Konwencji i wyniki pierwszego z prowadzonych badań monitoringowych.

²⁵Realizacja przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2015 str. 5



Jednocześnie warto wyraźnie podkreślić, że Sprawozdanie było konsultowane ze środowiskiem osób niepełnosprawnych. Koncepcja, struktura i treść sprawozdania opracowana została po konsultacjach z Komisją Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością, w skład której wchodzi pracownicy naukowcy i przedstawiciele organizacji działających na rzecz osób z niepełnosprawnościami, w tym także osoby z niepełnosprawnościami²⁶.

3.4.5. Działania monitoringowe prowadzone przez społeczeństwo obywatelskie

Spółeczeństwo obywatelskie, w tym przede wszystkim organizacje zrzeszające osoby niepełnosprawne i działające na rzecz tej grupy prowadzą działania związane z monitoringiem wdrażania Konwencji od momentu jej ratyfikacji.

Działaniem monitoringowym o największym zasięgu było opracowanie Społecznego Raportu Alternatywnego²⁷ i zorganizowanie dwóch Kongresów Osób z Niepełnosprawnościami²⁸ w 2015 i 2016 roku. Pierwszy z Kongresów związany był bezpośrednio z prezentacją postulatów Społecznego Raportu, drugi zaś skupiał się na wybranych zagadnieniach związanych z wdrażaniem Konwencji (prawa kobiet z niepełnosprawnościami, niezależne życie i ubezwłasnowolnienie, aktywizacja zawodowa, self-adwokatura).

Poza działaniami związanymi z opracowaniem i promocją Społecznego Raportu Alternatywnego organizacje pozarządowe prowadzą liczne mniejsze działania związane z monitoringiem wdrażania konkretnych artykułów Konwencji.

Poniżej przedstawiono główne działania monitoringowe prowadzone przez organizacje.

Spółeczny Raport Alternatywny

Spółeczny Raport Alternatywny (SRA) opisuje stan wdrożenia trzydziestu trzech artykułów Konwencji. Został napisany przez dwudziestu autorów i autorek, skonsultowany i uzupełniony przez prawie dwieście pięćdziesiąt osób. W założeniu, publikacja ma charakter uzupełniający w stosunku do opracowań przygotowanych przez rząd i Rzecznika Praw Obywatelskich.

²⁶ Realizacja przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2015 str. 115

²⁷ *Spółeczny Raport Alternatywny z realizacji Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami w Polsce*, Warszawa 2015 str.35

²⁸ Informacje o Kongresie dostępne na stronie: www.konwencja.org.pl



W SRA sformułowano dziewiętnaście postulatów odnoszących się zarówno do poszczególnych artykułów (m.in. preferowanie edukacji włączającej, otwartego rynku pracy i rozszerzenie oferty usług publicznych), jak i całego procesu wdrażania Konwencji (m.in. podpisanie Protokołu Fakultatywnego i usunięcie błędów w tłumaczeniu KPON).

Raport opracowany został w okresie od września 2014 do czerwca 2015, a jego powstanie możliwe było dzięki środkom pochodzącym z funduszy EOG (projekt pod tytułem „Raport z realizacji Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami” realizowany ze środków programu Obywatele dla Demokracji, którego operatorem były: Fundacja im. Stefana Batorego i Polska Fundacja Dzieci i Młodzieży). Liderem projektu była Fundacja KSK.

Dokument, a co za tym idzie postulaty w nim sformułowane, został poparty przez kilkadziesiąt organizacji.

W trakcie przygotowania Raportu odbyło się 12 spotkań rady projektu, 10 paneli eksperckich, 5 spotkań konsultacyjnych (Łódź, Warszawa, Gdynia, Wrocław, Kraków) oraz konferencja podsumowująca.

Raport powstał w języku polskim i został przetłumaczony na język angielski oraz polski język migowy. Została przygotowana także wersja w tekście łatwym do czytania.

Inicjatywy organizacji pozarządowych zrzeszających osoby niepełnosprawne i działających na rzecz tej grupy

Działania związane z monitoringiem wdrażania Konwencji przez osoby niepełnosprawne, organizacje je zrzeszające lub działające na ich rzecz nie ograniczają się do opracowywania raportów. Jest wiele inicjatyw prowadzonych przez organizacje lub sieci i federacje, nieformalne grupy lub konkretne osoby.

Inicjatywą wartą opisania są z pewnością działania **grupy ON Inclusion 14-20**. Celem działania grupy jest wypracowanie i włączenie do głównego nurtu rozwiązań systemowych gwarantujących dostępność Funduszy UE w perspektywie 2014-2020 dla osób z różnymi niepełnosprawnościami oraz współtworzenie efektywnych polityk publicznych na rzecz tego środowiska. Grupa składa się z ekspertów ze środowiska naukowego i pozarządowego, w tym samych osób z niepełnosprawnościami. Dużym sukcesem działania grupy jest



zagwarantowanie, że fundusze unijne wydawane przez Polskę w latach 2014-2020 będą dostępne dla osób z niepełnosprawnościami.²⁹

Kolejną grupą, o której warto w tym kontekście wspomnieć jest działające na rzecz włączenia cyfrowego **Forum Dostępnej Cyberprzestrzeni**- platforma współpracy organizacji pozarządowych, podmiotów komercyjnych i ekspertów, którzy działają w obszarze włączenia cyfrowego. Grupa prowadzi liczne interwencje dotyczące dostępności, a dzięki jej działaniom przetłumaczono na język polski międzynarodowe standardy WCAG³⁰.

Ważną rolę odgrywają także inicjatywy prowadzone w ramach konkretnych projektów. Warto tutaj wspomnieć o projektach takich jak **Monitoring obywatelski**³¹ prowadzonym przez Fundację Instytut Rozwoju Regionalnego, czy **Niepełnosprawnik**³² Fundacji TUS.

Wiele organizacji działa na rzecz wdrażania konkretnych praw zapisanych w Konwencji i misję tą realizuje całą swoją działalnością (np. Fundacja Kultury bez barier, Fundacja na Rzecz Rozwoju Audiodeskrypcji Katarynka, Stowarzyszenie Strefa Wenus z Milo itd.). Swoją znaczenie mają także prywatne inicjatywy poszczególnych osób z niepełnosprawnościami, jak np. prowadzenie blogów dotyczących dostępności poszczególnych miejsc i usług. Warto w tym miejscu wskazać na takie inicjatywy jak blog Kulawa Warszawa³³ czy Nie-pełnoprawna³⁴.

Dużą i ważną dla środowiska inicjatywą jest wspomniany już odbywający się od dwóch lat **Kongres Osób z Niepełnosprawnościami**, którego głównym celem jest promocja Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych i dyskusja o sytuacji osób z niepełnosprawnościami. W roku 2016 Kongres poprzedzony był Konwentami regionalnymi, które odbyły się w następujących miastach: Warszawa, Poznań, Białystok, Lublin, Kraków, Wrocław, Łódź, Gdańsk, Opole. W przygotowania do tegorocznego Kongresu włączyło się już ponad 60 organizacji pozarządowych i instytucji z całej Polski. Wzięło w nim udział 500 osób z różnych regionów kraju³⁵.

²⁹ Szczegółowe informacje o działaniu grupy ON Inclusion można znaleźć na stronie internetowej: <https://oninclusion.wordpress.com/informacje/>

³⁰ Szczegółowe informacje o działaniu Forum Dostępnej Cyberprzestrzeni znajdują się na stronie internetowej forum: www.fdc.org.pl

³¹ Opis projektu dostępny na stronie: www.monitoringobywatelski.firr.org. (dostęp 9. XII.2016)

³² <http://www.niepelnosprawnik.pl/> (dostęp 9.XII. 2016)

³³ <http://kulawawarszawa.pl/> (dostęp 9.XII.2016)

³⁴ <http://nie-pełnoprawna.pl/> (dostęp 9.XII.2016)

³⁵ Wg informacji organizatorów podanych na stronie www.konwencja.org.pl





Opisane inicjatywy są niezwykle cenne i przyczyniają się do wdrażania zapisów Konwencji w Polsce. To, czego brak można zauważyć to inicjatyw rozumiejących Konwencję w kategoriach praw człowieka i współpracujących z szerokim środowiskiem organizacji społeczeństwa obywatelskiego nieograniczających się do tematu niepełnosprawności.

3.4.6. Monitoring prowadzony ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój

W latach 2017-2018 planowany jest ogólnopolski monitoring Konwencji w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój, 2.6 Wysoka jakość polityki na rzecz włączenia społecznego i zawodowego osób niepełnosprawnych (środki Europejskiego Funduszu Społecznego). Konkurs na zadanie ogłoszony został przez Ministerstwo Rozwoju, a ogólna pula środków na dofinansowanie wynosi 30 000 000 PLN. Planowana jest realizacja 17 projektów—16 o charakterze wojewódzkim i 1 projektu ogólnopolskiego³⁶.

W ramach projektów przeprowadzony zostanie monitoring dostępności 50 jednostek administracji rządowej i samorządowej w każdym województwie, a także 20 jednostek centralnych.

Metodologia prowadzenia monitoringu została szczegółowo określona w Załączniku do konkursu, co sprowadza organizacje pozarządowe do roli wykonawcy badania.

Na dzień sporządzania raportu ogłoszone zostały wyniki konkursu w większości województw, nie ogłoszone zostały jednak wyniki konkursu centralnego.

4. PRAWNE BARIERY WE WDRAŻANIU ARTYKUŁU 33

Na podstawie analizy dorobku debat doradczo-programowych i opracowania dostarczonego przez Kancelarię Domański Zakrzewski Palinka S.k. zidentyfikowano następujące typy barier prawnych³⁷:

– Bariery związane z koordynacją na szczeblu rządowym

³⁶ Regulamin konkursu dostępny na stronie <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/nabory/26-wysoka-jakosc-polityki-na-rzecz-wlaczzenia-spoecznego-i-zawodowego-osob-niepelnosprawnych-1/> (dostęp 20 XII 2016)

³⁷ Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): warunek wdrażania i monitorowania na szczeblu krajowym (art. 33 Konwencji), Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka, Warszawa, 2016



Bariery te związane są z zakresem zadań Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych, a także Zespołu do spraw wykonywania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

- **Bariery związane z funkcjonowaniem niezależnego organu do sprawę popierania, ochrony i monitorowania wdrażania Konwencji**

Bariery te związane są z zakresem zadań Rzecznika Praw Obywatelskich, a także brakiem strategii i sprawnego mechanizmu zbierania danych.

- **Bariery związane z brakiem strategii wdrażania Konwencji**

Bariery te związane są z brakiem strategii i planów związanych z wdrażaniem Konwencji i poszczególnych jej artykułów, a także brakiem zoperacjonalizowanych wskaźników mówiących o tym, czy i w jakim zakresie poszczególne zobowiązania wynikające z KPON zostały wdrożone.

4.1. BARIERY ZWIĄZANE Z KOORDYNACJĄ NA SZCZEBLU RZĄDOWYM

4.1.1. Zbyt wąski zakres Zadań Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej i Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej pełni rolę punktu kontaktowego i uczestniczy w rządowym mechanizmie koordynacji.

Działania Ministra w zakresie niepełnosprawności obejmują świadczenia socjalne, zatrudnienie, rehabilitację społeczną i zawodową osób niepełnosprawnych³⁸. Taki zakres działań stanowi jedynie część działań dotyczących osób niepełnosprawnych wskazanych przez Konwencję i lokuje tematykę praw osób niepełnosprawnych w kontekście zabezpieczenia socjalnego i rehabilitacji a nie w kontekście praw człowieka.

Pełnomocnik Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych jest sekretarzem stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego³⁹. Do jego zadań należy koordynacja zadań wynikających z ustawy o rehabilitacji zawodowej

³⁸ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działaniach administracji rządowej, art.31. ust.6 <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19971410943> (dostęp 2 stycznia 2016)

³⁹ Przepis art.34 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2011 r. N127, poz.721 ze zm.)



i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych⁴⁰ a także inicjowanie lub kontrola zadań wynikających z tej ustawy. Zadania Pełnomocnika są zatem ściśle powiązane z ustawą i nie obejmują ochrony szeregu praw osób niepełnosprawnych wynikających z Konwencji i nią gwarantowanych.

Warto także wyraźnie zaznaczyć, że tak określone zadania punktu kontaktowego nie uwzględniają perspektywy rozumienia realizacji praw osób niepełnosprawnych w kategoriach realizacji praw człowieka. Takie rozumienie i wiążące się z nim zadania *focal point* wskazane zostały przez Organizację Narodów Zjednoczonych⁴¹, o czym była mowa w pierwszym rozdziale niniejszego opracowania. Problem ten dobrze pokazuje cytat z debaty doradczo-programowej:

Jeżeli chodzi o pełnomocnika, to ja się bardzo zgadzam, tak współczuje, że nikt się z nim nie liczy faktycznie, ale mam poczucie, że niestety pełnomocnik też nie czuje do końca że odpowiada za koordynację wdrażania konwencji i na przykład tak zastanawiając się, jakimi najczęściej sytuacjami na posiedzeniach komisji sejmowych, czy spotkaniach słyszałem lub o działaniach, to przede wszystkim rynek pracy, dostępność jak przymuszą, jak organizacje przymuszą, albo akurat robią jakieś spotkanie, oczywiście świadczenia i podobne elementy. Ale jakoś bardzo słabo słyszę kwestie na przykład ubezwłasnowolnienia, kwestie na przykład zakazu małżeństw dla osób z niepełnosprawnościami. Zajmowanie się prawami niestety tutaj nie jest, a to powinno być elementem koordynacji, więc na przykład koordynacja jest zajmowanie się tymi elementami, które są w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, ale to co jest na przykład w Ministerstwie Sprawiedliwości, to jest naprawdę czarna ściana.⁴²

Takie zawężenie zadań punktu kontaktowego w istotny sposób utrudnia wdrażanie Konwencji.

4.1.2. Zbyt wąski zakres zadań Zespołu do spraw wykonywania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych

Zespół do spraw wykonywania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych został powołany zarządzeniem nr 26 Ministra Pracy i Polityki Społecznej

⁴⁰ Przepis art.34 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2011 r. N127, poz.721 ze zm.)

⁴¹ From Exclusion to Equality. Realizing the rights of persons with disabilities. Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol, United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights, Geneva 2007 s.95

⁴² Źródło: Debata tematyczna poświęcona art.33 KPO Monitoring i wdrażanie na szczeblu krajowym z dnia 19.IX.2016



z dnia 28 sierpnia 2013 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw wykonywania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych⁴³.

Analiza treści zarządzenia pokazuje, że zakres zadań Zespołu określony został w sposób zbyt wąski i niemożliwiający spełnianie zadań mechanizmu koordynującego. Zestawienie określonych zadań Zespołu wraz z wytycznymi dotyczącymi zadań mechanizmu koordynującego określonymi przez Organizację Narodów Zjednoczonych pokazuje poniższa tabela:

Zadania Zespołu ⁴⁴	Zadanie mechanizmu koordynującego określone przez ONZ ⁴⁵
<ul style="list-style-type: none"> – wymiana informacji w sprawie działań związanych z wdrażaniem postanowień Konwencji; – wymiana informacji na temat planowanych zmian rozwiązań prawnych dotyczących osób niepełnosprawnych lub mogących mieć wpływ na ich sytuację; – współdziałanie w sprawie przygotowania sprawozdań Rady Ministrów, o których mowa w art. 35 Konwencji, dotyczących realizacji wynikających z niej zobowiązań. 	<ul style="list-style-type: none"> — koordynacja między podmiotami wewnątrz rządu, — koordynacja procesu wdrażania KPON pomiędzy szczeblem lokalnym, regionalnym i krajowym, — utworzenie stałego forum dla dyskusji ze społeczeństwem obywatelskim (a dzięki temu zapewnienie udziału osób niepełnosprawnych)

Tabela 5 Porównanie zadań Zespołu z zadaniami mechanizmu koordynującego

Tak zdefiniowane zadania Zespołu nie dają możliwości faktycznej koordynacji pomiędzy podmiotami wewnątrz rządu i na różnych szczeblach. Z zarządzenia nie wynika też

⁴³ Zarządzenie Nr 26 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 sierpnia 2013 roku w sprawie powołania Zespołu do spraw wykonywania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (Dz. Urz. MPiPS z 28 sierpnia 2013 roku poz. 27).

⁴⁴ jw

⁴⁵ From Exclusion to Equality. Realizing the rights of persons with disabilities. Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol, United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights, Geneva 2007 s.96



konieczność włączenia do Zespołu społeczeństwa obywatelskiego, a dzięki temu zapewnienia uczestnictwa w tym procesie osób niepełnosprawnych. Osób z niepełnosprawnością i/lub przedstawicieli organizacji je reprezentujących zabrakło w wynikającym z zarządzenia składzie zespołu.

Na konieczność ustanowienia lub wyznaczenia w ramach rządu faktycznego mechanizmu koordynacji wskazuje w swoim sprawozdaniu z realizacji postanowień Konwencji także Rzecznik Praw Obywatelskich⁴⁶. Mechanizm taki ułatwiłby wdrażanie Konwencji w różnych sektorach i na różnych szczeblach.

Brak wystarczającej koordynacyjnej roli Zespołu i brak umocowania w nim przedstawicieli organizacji zrzeszających osoby niepełnosprawne lub działające na ich rzecz potwierdza także analiza dorobku debat programowo-doradczych, jednakże przenika się ona z diagnoza dotyczącą barier pozaprawnych związanych z samym sposobem funkcjonowania Zespołu i trybem jego pracy. Bariery te zostaną przedstawione w kolejnym rozdziale.

4.1.3. Umiejscowienie punktu kontaktowego

Barierą prawną powiązaną ze zbyt wąskim zakresem zadań Zespołu do spraw wykonywania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych i punktu kontaktowego jest także kwestia samego umocowania tego punktu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Na ten problem wskazuje zarówno Kancelaria prawna Palinka Zakrzewski Domański w swoim opracowaniu analitycznym⁴⁷, a także uczestnicy debaty doradczo programowej, o czym mówi choćby poniższy cytat:

No kwestia oczywiście pełnomocnika, pełnomocnik po prostu jest zajęty ustawą o rehabilitacji, zakładami pracy chronionej, różnymi dziwnymi rzeczami, obliczaniem wskaźników rozstrzyganiem spraw związanych z tą ustawą, a ustawa, która by miała wdrożyć konwencję praw osób niepełnosprawnych, tak jak nas przedstawiciel samorządu poinformował nie istnieje, a oni nie posługują się konwencją jako źródłem prawa, bo jak nie

⁴⁶Realizacja przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2015 str.12

⁴⁷ Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): warunek wdrażania i monitorowania na szczeblu krajowym (art. 33 Konwencji), Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka, Warszawa, 2016 str.18



*ma ustawy, a jeszcze rozporządzeń wykonawczych, to w ogóle nie ma tego prawa i to jest ten problem prawda?*⁴⁸

Dodatkowo, fakt umiejscowienia punktu kontaktowego w jednym konkretnym resorcie, który prawnie jest desygnowany do realizacji działań związanych zabezpieczeniem społecznym obniża jego rangę i utrudnia prowadzenie skutecznych działań na rzecz wdrożenia Konwencji. Problem ten dobrze pokazuje poniższy cytat z debaty:

*Mamy pełnomocnika rządu do spraw osób niepełnosprawnych, który jest jednak tylko sekretarzem stanu w ministerstwie rodziny, pracy i polityki społecznej obecnie. To oznacza, że jego pozycja też jest w sumie bardzo niska. Pomimo że jest pełnomocnikiem rządu no to jakby pozostaje ciągle tylko na poziomie jednego z wiceministrów w jednym z resortów i jego przełożenie na funkcjonowanie innych ministerstw jest niskie*⁴⁹.

*Już umocowanie tego zespołu budzi wielkie zastrzeżenia. Z racji tego, że jest Koordynowany przez podsekretarza stanu w zakresie kompetencji dotyczących pracy i rodziny ciąży na nim brak skuteczności i zbytniego nastawienia na sprawy zatrudnienia, rehabilitacji etcetera.*⁵⁰

Bariera związana z umiejscowieniem punktu kontaktowego w strukturach rządu została wskazywana już we wcześniejszych opracowaniach dotyczących wdrażania Konwencji, między innymi w Społecznym Raporcie Alternatywnym⁵¹. W opracowaniu tym zauważono kwestię postrzegania praw osób niepełnosprawnych tylko na poziomie polityki społecznej. Wskazano też na fakt, że problem ten jest częścią szerszego problemu ujmowania poszczególnych zagadnień w perspektywie resortowej⁵².

⁴⁸ Źródło: Debata tematyczna poświęcona art.33 KPON Monitoring i wdrażanie na szczeblu krajowym z dnia 19.IX.2016

⁴⁹ Źródło: Debata tematyczna poświęcona art.33 KPON Monitoring i wdrażanie na szczeblu krajowym z dnia 19.IX.2016

⁵⁰ Źródło: Kwestionariusz opinii doradczej do debaty poświęconej art.33 Monitoring i wdrażanie na szczeblu krajowym

⁵¹ *Społeczny Raport Alternatywny z realizacji Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami w Polsce*, Warszawa 2015

⁵² *Społeczny Raport Alternatywny z realizacji Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami w Polsce*, Warszawa 2015



4.2. BARIERY ZWIĄZANE Z FUNKCJONOWANIEM NIEZALEŻNEGO MECHANIZMU DS. POPIERANIA, OCHRONY I MONITOROWANIA WDRAŻANIA KONWENCJI

4.2.1. Niewystarczające umocowanie prawne Rzecznika Praw Obywatelskich jako niezależnego mechanizmu ds. popierania, ochrony i monitorowania wdrażania Konwencji.

Rzecznik Praw Obywatelskich wykonuje zadania niezależnego mechanizmu ds. popierania, ochrony i monitorowania wdrażania Konwencji wyłącznie na podstawie porozumienia zawartego z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy, Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w innych aktach normatywnych, w tym również na straży realizacji zasady równego traktowania.

Kompetencje Rzecznika związane z działaniami jako niezależny mechanizm ds. popierania, ochrony i monitorowania wdrażania Konwencji nie znajdują odzwierciedlenia w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich. W konsekwencji nie ma on pełnej możliwości ochrony praw osób niepełnosprawnych, popierania i monitorowania wdrażania Konwencji.

Rzecznik Praw Obywatelskich w sprawozdaniu z realizacji przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji zwraca uwagę na fakt, że konieczne jest, aby obowiązki Rzecznika jako niezależnego mechanizmu ds. popierania, ochrony i monitorowania wdrażania Konwencji wynikały z powszechnie obowiązujących przepisów prawa.⁵³ W opinii Rzecznika konieczne jest, aby jego obowiązki, jako organu monitorującego Konwencję, zostały wyraźnie zapisane w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁵⁴.

4.2.2. Brak „mapy drogowej” wdrażania Konwencji

Ostatnią z prawnych barier, którą można zakwalifikować jako prawne jest brak określonej strategii wdrażania Konwencji, a także określonych wskaźników monitorowania postępów w tym zakresie. Problem ten został nakreślony zarówno w opracowaniu

⁵³ Realizacja przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2015, str.13

⁵⁴ Wystąpienie generalne RPO do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 czerwca 2013 r. znak: RPO-638035-I/09



prawnym⁵⁵, jak i zauważony przez uczestników debaty doradczo-programowej w czasie samej debaty i w formularzach opinii.

Brak przyjętej strategii wdrażania Konwencji w połączeniu z brakiem odpowiednich mechanizmów koordynujących powoduje, że trudno w konsekwentny sposób działać na rzecz wdrożenia praw zagwarantowanych w dokumencie. Jednocześnie brak strategii wdrażania połączony z faktem, że nie zostały określone wskaźniki monitorowania wdrożenia utrudnia prowadzenie działań monitoringowych. To z kolei prowadzi do trudności w zakresie formułowania konkretnych wskazówek i rekomendacji dotyczących wdrażania i identyfikowanie obszarów, w których występują bariery w tym zakresie.

Problem ten pokazują dobrze cytaty z debaty poświęconej artykułowi:

Ja bardzo, bardzo mocno popieram brak operacjonalizacji tak naprawdę wdrażania Konwencji, bo problem, że mamy trudność w monitorowaniu wynika między innymi z tego, że nie mamy map drogowych, tak ogólnej mapy drogowej wdrażania Konwencji, która by nawet w sposób ogólny wskazywała na poszczególne obszary gdzie one są uszczegółowione, jak i szczegółowych. Brakuje chociażby na przykład strategii wdrażania deinstytucjonalizacji, kwestii na przykład ubezwłasnowolnienia, co zostanie w tej kwestii zrobione i tych tematów jest mnóstwo, tak samo jak dużo jest artykułów konwencji i to niestety pokutuje tym, że nie wiemy, ciężko jest tak naprawdę monitorować i rządowi i organizacjom coś co jakby nie jest zoperacjonalizowane. Nie ma celów, nie ma wskaźników, no i oczywiście brak jest jakichkolwiek konsekwencji za wypełnianie tego, a jak wiemy jednym z najlepszych sposobów na wdrażanie zmian to jest to, że jest jakby pewna norma prawna i są konsekwencje za jej nieprzestrzeganie i tutaj wracając do kwestii monitorowania problemem jest na przykład to, że mamy bardzo słabą statystykę i zbieranie danych i niestety to powoduje, że także monitorowanie czegoś o czym nie mamy danych zbieranych w sposób systematyczny jest bardzo ciężkie⁵⁶.

⁵⁵ Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): warunek wdrażania i monitorowania na szczeblu krajowym (art. 33 Konwencji), Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka, Warszawa, 2016 str. 23

⁵⁶ Źródło: Debata tematyczna poświęcona art.33 KAPON Monitoring i wdrażanie na szczeblu krajowym z dnia 19.IX.2016

(...) więc w moim odczuciu nie ma mapy drogowej, nie ma gospodarza. Elementem polityki rządu wszystko jedno czy tego czy poprzedniego nie jest realne wdrożenie postanowień konwencji w Polsce⁵⁷.

5. PROPOZYCJA ZMIAN SŁUŻĄCYCH PRZEZWYCIĘŻENIU BARIER PRAWNYCH

Na podstawie dorobku debat tematyczno-programowych, materiałów analitycznych opracowanych na potrzeby projektu, a także analizy zastanych krajowych i międzynarodowych publikacji dotyczących omawianego artykułu możliwe jest sformułowanie kilku konkretnych rekomendacji zmian prawnych.

5.1. Zmiana miejsca ulokowania punktu kontaktowego

Jak wykazano w poprzednim podrozdziale, ulokowanie punktu kontaktowego w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej skutkuje traktowaniem praw osób niepełnosprawnych w kategoriach związanych z zabezpieczeniem społecznym, pracą i rehabilitacją, co w konsekwencji utrudnia prowadzenie skutecznych działań na rzecz ochrony praw osób niepełnosprawnych traktowanych w kategoriach praw człowieka.

Możliwe są przynajmniej dwa alternatywne rozwiązania tego problemu:

– Ulokowanie punktu kontaktowego w Ministerstwie Sprawiedliwości

Takie rozwiązanie rekomenduje w swoim opracowaniu Kancelaria Domański, Zakrzewski, Palinka s.k. wskazując, że byłby to podmiot najbardziej umocowany do realizacji postanowień zgodnie z modelem praw człowieka⁵⁸. Na podstawie opracowania prawnego i innych przeanalizowanych materiałów nie jest jednak możliwe wskazanie plusów i minusów takiego rozwiązania.

– Ustanowienie Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych punktem kontaktowym i umiejscowienie go przy Kancelarii Premiera Rady Ministrów

Takie rozwiązanie wynika z analizy dorobku debat doradczo-programowych i postulowane było przez autorów i autorki Społecznego Raportu Alternatywnego.

⁵⁷ Źródło: Debata tematyczna poświęcona art.33 KPON Monitoring i wdrażanie na szczeblu krajowym z dnia 19.IX.2016

⁵⁸ Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): warunek wdrażania i monitorowania na szczeblu krajowym (art. 33 Konwencji), Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka, Warszawa, 2016 str.19

Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych w takim ujęciu byłby odpowiedzialny horyzontalnie za politykę społeczną i koordynował wszystkie ośrodki decyzyjne. Jednocześnie, ulokowanie punktu kontaktowego poza konkretnym ministerstwem stwarza szansę na wyjście z resortowego pojmowania kwestii niepełnosprawności i traktowanie praw osób niepełnosprawnych w kategoriach praw człowieka.

5.2. Ustanowienie mechanizmu koordynującego

Wynikający z zarządzenia nr 26 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 sierpnia 2013 r. zakres zadań jest zbyt wąski, nie umożliwia wykonywania wszystkich funkcji mechanizmu koordynującego. Zespół do spraw wykonywania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych nie pełni więc w strukturach rządu funkcji mechanizmu koordynującego politykę względem osób niepełnosprawnych. Istnieje więc potrzeba ustanowienia takiego mechanizmu koordynującego, który będzie pełnił taką rolę, a tym samym zagwarantuje wdrażanie Konwencji na wszystkich poziomach i szczeblach.

Szczególnie istotna wydaje się w tym kontekście zmiana zarządzenia określającego skład i zadania Zespołu.

– Rozszerzenie zadań Zespołu do spraw wykonywania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych

Zakres zadań Zespołu jest zbyt wąski i uniemożliwia pełnienie zadań określonych dla mechanizmów koordynujących. Istnieje potrzeba poszerzenia zakresu zadań do wszystkich obszarów życia społecznego oraz umożliwienie wykonywania działań związanych z wdrażaniem Konwencji w różnych sektorach i na różnych szczeblach⁵⁹.

Takie rozwiązanie wskazane zostało zarówno przez Kancelarię DZP s.k jak i wynika z analizy dorobku debat tematycznych.

– Rozszerzenie składu Zespołu do spraw wykonywania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych

W określonym zarządzeniem składzie Zespołu brakuje przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, przez co Zespół nie ma możliwości pełnienia roli stałego forum dla dyskusji

⁵⁹ Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): warunek wdrażania i monitorowania na szczeblu krajowym (art. 33 Konwencji), Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka, Warszawa, 2016



ze społeczeństwem obywatelskim, w tym szczególności z osobami niepełnosprawnymi poprzez organizacje je zrzeszające i działające na ich rzecz.

Istnieje zatem potrzeba rozszerzenia składu Zespołu w taki sposób, żeby zagwarantować udział organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

5.3. Wpisanie zadań związanych z monitoringiem Konwencji do ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich

Na podstawie przeprowadzonych analiz można postawić rekomendację polegającą na konieczności wpisania zadań związanych z monitoringiem Konwencji do ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Jak wskazuje Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka w swoim opracowaniu takie rozwiązanie zostało już zastosowane w przypadku Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r.⁶⁰. Analogiczne rozwiązanie byłoby możliwe w przypadku Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

5.4. Opracowanie strategii wdrażania Konwencji

Brak strategii wdrażania Konwencji i wskaźników operacjonalizujących jej wdrażanie w różnych obszarach i na różnych szczeblach uniemożliwia rzetelne określenie, czy i w jakim stopniu poszczególne prawa gwarantowane Konwencją są w Polsce przestrzegane. Istnieje potrzeba opracowania takiej strategii i sposobu monitoringu jej wdrażania. Strategia mogłaby zostać opracowana zgodnie z wytycznymi Organizacji Narodów Zjednoczonych, w szczególności przy wykorzystaniu dorobku Grupy Waszyngtońskiej ds. Statystyki Niepełnosprawności powołanej przez ONZ⁶¹.

⁶⁰ Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): warunek wdrażania i monitorowania na szczeblu krajowym (art. 33 Konwencji), Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka, Warszawa, 2016 str. 21

⁶¹ <http://www.washingtongroup-disability.com/> (dostęp: 5.I.2016).

6. POZAPRAWNE BARIERY W REALIZACJI ARTYKUŁU 33

Pozaprawne bariery wdrażania i monitoringu Konwencji można podzielić na następujące kategorie:

- Związane z niskim priorytetem tematu niepełnosprawności i małą świadomością na temat Konwencji w różnych grupach społecznych, w tym wśród pracowników administracji rządowej i samorządowej
- Związane z funkcjonowaniem poszczególnych instytucji i podmiotów zaangażowanych we wdrażanie Konwencji
- Związane z niewystarczającym włączeniem społeczeństwa obywatelskiego w proces wdrażania

Poniżej bariery te zostały opisane szczegółowo.

6.1 BARIERY ZWIĄZANE Z NISKIM PRIORYTETEM TEMATU NIEPEŁNOSPRAWNOŚCI I MAŁĄ ŚWIADOMOŚCIĄ NA TEMAT KONWENCJI

Omawianie pozaprawnych barier we wdrażaniu artykułu 33, a tym samym całej Konwencji warto rozpocząć od bariery która jest prawdopodobnie jedną z największych- niski poziom świadomości na temat Konwencji i promowanego w niej społecznego modelu niepełnosprawności.

Mimo starań środowiska organizacji zrzeszających osoby niepełnosprawne i działających na ich rzecz, ekspertów związanych z tym środowiskiem i działań Rzecznika Praw Obywatelskich, model społeczny nie jest modelem funkcjonującym w głównym nurcie debaty o niepełnosprawności.

Dominujący model medyczny sprawia, że debata ta wciąż oscyluje wokół tematów związanych z rehabilitacją i zabezpieczeniem społecznym. Temat ten nie był przedmiotem ilościowych i jakościowych badań prowadzonych w ramach projektu, jednak wyraźnie pojawił się w czasie debaty doradczo programowej. Był on poruszany także w innych opracowaniach dotyczących wdrażania Konwencji, choćby w publikacji z ogólnopolskiego badania jakościowego prowadzonego przez Fundację Aktywizacja w 2015 roku⁶².

⁶² Kocejko M. Rekomendacje Regionalnych Rzeczników Osób Niepełnosprawnych. Raport monitoringowy z realizacji wybranych artykułów Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. Fundacja Aktywizacja, Warszawa 2016



Problem ten ma poważne konsekwencje dla debaty dotyczącej niepełnosprawności w Polsce, utrudnia bowiem przekierowanie jej z kwestii związanych z rehabilitacją, aktywizacją zawodową pomocą społeczną czy też w najlepszym wypadku dostępnością, na tematy związane z ochroną praw osób niepełnosprawnych jako praw człowieka.

Mała jest także wiedza o tym, że Polska ratyfikowała Konwencję i że fakt ten nakłada na państwo konkretne zobowiązania.

Z problemem tym jest powiązany problem niskiego priorytetu niepełnosprawności w debacie publicznej w ogóle, co widać w poniższym cytacie z debaty:

Ja nie mówię, że to jest wina jakby tylko pełnomocnika, że tak jest, bo oczywiście nie, bo to jest kwestia tego, że niepełnosprawność ma po prostu strasznie niski priorytet ogólnie i to jest coś, nad czym się trzeba zastanowić mocno⁶³.

Dodatkowym, ale niezwykle istotnym z punktu widzenia tego opracowania problemem jest traktowanie przez urzędników różnych szczebli Konwencji w kategoriach dokumentu już wdrożonego, bo ratyfikowanego. Problem ten wypłynął wyraźnie w czasie debaty programowej i widać go dobrze w następujących cytatach:

Rzeczywiście zgadzam się ze stwierdzeniem, że generalnie politycy to już w swoich umysłach odfajkowali konwencje. Oni uważają, że jak ją przyjęto, ratyfikowano, to właściwie wszystko zostało zrobione, co powinno być zrobione, żeby ona była⁶⁴.

Konwencje o prawach osób niepełnosprawnych w 2006 roku przyjmowano w takiej narracji, że dlatego Polska mogła przyjąć tę Konwencję ponieważ wcześniej w pełni dostosowała swoje prawo do wymogów konwencji. takie postawienie sprawy właściwie poza obszarem do dyskusji debaty postawiło kwestię niedostosowania polskiego prawa do wymogów konwencji. Po prostu zadekretowano, że polskie prawo spełnia wymogi pozwalające na wdrożenie i tylko dlatego tę konwencję wdrożono. Ta narracja obowiązuje do dzisiaj i właściwie wszystkie krytyczne uwagi no są traktowane jako wrogie i nieuzasadnione. I także co gorsza zgodnie z tą narracją prowadzone są działania rządu⁶⁵.

⁶³ Źródło: Debata tematyczna poświęcona art.33 KPON Monitoring i wdrażanie na szczeblu krajowym z dnia 19.IX.2016

⁶⁴ Źródło: Debata tematyczna poświęcona art.33 KPON Monitoring i wdrażanie na szczeblu krajowym z dnia 19.IX.2016

⁶⁵ Źródło: Debata tematyczna poświęcona art.33 KPON Monitoring i wdrażanie na szczeblu krajowym z dnia 19.IX.2016

Takie podejście bardzo utrudnia prowadzenie działań na rzecz dostosowania prawa i instytucji do zapisów Konwencji.

Niska świadomość decydentów związana z Konwencją, niski priorytet kwestii niepełnosprawności w ogóle plus nietraktowanie praw osób niepełnosprawnych w kategoriach praw człowieka to tylko część „świadomościowych” problemów z wdrożeniem dokumentu. Znaczenie ma także fakt, że temat niepełnosprawności, a w związku z tym praw osób niepełnosprawnych traktowany jest jako zagadnienie osobne, nie związane z innymi politykami publicznymi. Dobrze obrazuje to następujący cytat z debaty:

Ja na przykład wolałbym, żeby tematyka związana z niepełnosprawnością, a przede wszystkim z konwencją nie istniała samodzielnie, to znaczy jeżeli nie będzie istniała samodzielnie, to będzie dowód na to, że wdrożyliśmy jej postanowienia choćby w zakresie włączania. To znaczy ja bym chciał, żeby eksperci wypowiadający się na jakiś temat związany no nie wiem, z katastrofą lotniczą na przykład, żeby tam był ekspert na wózku, to będzie zupełnie w porządku⁶⁶.

Prawdziwy wydaje się zatem wniosek, że kwestie związane z niepełnosprawnością traktowane są tylko i wyłącznie w kategoriach osobnej polityki publicznej, a dwutorowe podejście mówiące o konieczności włączenia tego tematu we wszystkie polityki (*disability mainstreaming*) wciąż jest w mniejszości.

6.2 BARIERY ZWIĄZANE Z FUNKCJONOWANIEM POSZCZEGÓLNYCH INSTYTUCJI I PODMIOTÓW ZAANGAŻOWANYCH WE WDRAŻANIE KONWENCJI

Bariery związane z funkcjonowaniem poszczególnych instytucji i podmiotów zaangażowanych we wdrażanie Konwencji podzielić można na wewnętrzne- związane ze sposobem ich funkcjonowania, jak i zewnętrzne- związane z czynnikami zewnętrznymi.

6.2.1. Funkcjonowanie Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych.

Główną barierą związaną z funkcjonowaniem Ministra Rodziny, Prawy i Polityki Społecznej jako punktu kontaktowego jest niski status Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, który jest sekretarzem stanu i w swoich zadaniach ma koordynację zadań

⁶⁶ Źródło: Debata tematyczna poświęcona art.33 KAPON Monitoring i wdrażanie na szczeblu krajowym z dnia 19.IX.2016



wynikających z ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Sam Pełnomocnik jest sekretarzem stanu, jego możliwości wpływu na poszczególne ministerstwa, a co za tym idzie na kształtowanie poszczególnych polityk, jest więc ograniczony. Taki wniosek można wysnuć na podstawie analizy dorobku debat tematyczno-programowych. Dobrze pokazuje to poniższy cytat:

Mamy pełnomocnika rządu do spraw osób niepełnosprawnych, który jest jednak tylko sekretarzem stanu w ministerstwie rodziny, pracy i polityki społecznej obecnie. To oznacza, że jego pozycja też jest w sumie bardzo niska. Pomimo że jest pełnomocnikiem rządu no to jakby pozostaje ciągle tylko na poziomie jednego z wiceministrów w jednym z resortów i jego przełożenie na funkcjonowanie innych ministerstw jest niskie⁶⁷.

Małe przełożenie Pełnomocnika na faktyczne uwzględnienie perspektywy niepełnosprawności w poszczególnych politykach publicznych zgodnie z konwencyjnym nurtem wynika jednak nie tylko z jego formalnie niskiej pozycji, ale także (przynajmniej w pewnym zakresie) ze sposobu pracy tego biura. Obrazuje to przykład z poniższego cytatu:

Z biurem pełnomocnika nikt się nie liczy. Najnowszy przykład to jest przykład wytycznych dotyczących dostępności oraz zmian w ustawie prawo budowlane, które było procedowane w poprzednim rozdaniu rządowym w ministerstwie infrastruktury i rozwoju, a teraz są procedowane w ministerstwie infrastruktury i budownictwa i gdzie głos urzędników od pełnomocnika, najpierw się nie pojawił, ponieważ nikt ich nie spytał a na moje pytanie słuchajcie, czemu się nie zaangażowaliście w te prace? Dowiedziałem się, że nie zaangażowaliśmy się, ponieważ nie zostały one oficjalnie ogłoszone⁶⁸.

6.2.2. Funkcjonowanie Zespołu ds. wykonywania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych

Analiza materiałów analitycznych opracowanych w ramach projektu, w tym przede wszystkim dorobku debat doradczo-programowych pozwala na wskazanie istotnych barier

⁶⁷ Źródło: Debata tematyczna poświęcona art.33 KPON Monitoring i wdrażanie na szczeblu krajowym z dnia 19.IX.2016

⁶⁸ Źródło: Debata tematyczna poświęcona art.33 KPON Monitoring i wdrażanie na szczeblu krajowym z dnia 19.IX.2016

związanych z funkcjonowaniem Zespołu ds. wykonywania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Można wśród nich wymienić:

- Brak faktycznej koordynacyjnej roli Zespołu.
- Brak jawnego harmonogramu funkcjonowania Zespołu.
- Niewystarczające kompetencje członków Zespołu i niska wiedza na temat Konwencji.
- Brak faktycznego włączenia przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego.
- Mała wiedza o tym, że Zespół istnieje i jakie działania podejmuje w środowisku osób niepełnosprawnych i organizacji działających na ich rzecz.

W czasie debaty tematycznej i w poprzedzających ją formularzach opinii zwracano uwagę na problem, że Zespół nie pełni roli koordynacji działań pomiędzy poszczególnymi resortami. Pojawiały się opinie, że nawet jeśli zdarzają się sytuacje, w których w czasie spotkań zespołu pojawia się koordynacja działań międzyresortowych, to jest to raczej kwestią przypadku niż faktycznego planu.

Dużym problemem jest także brak jawnego harmonogramu i planu prac Zespołu, co w znaczący sposób utrudnia organizacjom pozarządowym i ekspertom związanym z tematem niepełnosprawności włączenie się w jego prace. Pojawiały się opinie, że Zespół działa w sposób dość chaotyczny, a tematy którymi się zajmuje nie wynikają z wypracowanej strategii. Pokazuje to dobrze cytaty z debaty:

Bo chyba kłopot też polega z tym punktem na tym i też nad pracą tego zespołu, że to jest kompletnie nie przejrzyste i nie wiadomo jak on ma się spotykać, kiedy, w jakiej sprawie, z kim. Nie wiem, jak jest teraz, ale kiedyś fundacja TUS była zapraszana na te spotkania, ale ja nigdy nie wiedziałem na które i czy będę zaproszony na następne. Nie, żeby jakoś bardzo zabiegał o te zaproszenia, tylko lubiłbym sobie zaplanować jakąś aktywność swoją i tylko tyle. I mam takie poczucie, że... takie są bardzo podstawowe rzeczy nie spełnione. Czyli właśnie my tu mówimy o mapie drogowej, mnie by może wystarczył harmonogram, żebyśmy wiedzieli kiedy ten zespół się spotyka i w jakiej sprawie. To też zresztą ci, którzy bywali na tych spotkaniach wiedzą, że tam się czasem pojawiają bardzo ciekawe rzeczy. Na przykład ja pamiętam takie spotkanie dotyczące transportu i wytycznych europejskich dotyczących transportu kolejowego i się okazało, że one są trzy długości przed polskim prawem i to było



*kapitalnie się dowiedzieć, że tak jest, chociaż ja się tym specjalnie nie musiałem zajmować. I myślę, że w wielu sytuacjach tak właśnie jest.*⁶⁹

Jak wspomniano w rozdziale dotyczącym barier prawnych, formalnie w składzie Zespołu nie ma przedstawicieli środowiska osób niepełnosprawnych. Zdarza się jednak, że osoby z organizacji reprezentujących osoby niepełnosprawne i działające na ich rzecz uczestniczą w spotkaniach Zespołu.

Warto odnotować, że przychylnie odnoszono się do faktu, że protokołu ze spotkań Zespołu dostępne są na stronie internetowej Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych.

Analiza materiałów opracowanych w ramach projektu, w tym zwłaszcza dorobku debaty tematyczno-programowej wskazuje na barierę związaną z niewystarczającą wiedzą członków Zespołu na temat Konwencji i zbyt niski poziom zrozumienia modelu niepełnosprawności, który promuje, a w konsekwencji trudnościami w postrzegania praw osób niepełnosprawnych w kategoriach praw człowieka. Problem ten widać dobrze w poniższym cytacie z debaty:

*Świadomość członków tego zespołu - łącznie z pełnomocnikiem, że Konwencja mówi, w dużym skrócie, o tym, że niepełnosprawność to nie jest problem indywidualny, ale kwestia praw człowieka jest żadna. Obowiązuje model medyczny. Zespół nie ma dużego dorobku. Brak jest rozpoznania potrzeb w zakresie niezbędnym do realizacji wszystkich artykułów Konwencji - jak i świadomości konieczności zmiany paradygmatu niepełnosprawności z medycznego na społeczny - i to pomimo wielu już prób ze strony środowiska wyedukowania władz (być może jest to po prostu zła wola), planu pracy, jasnej koncepcji co ma być zrobione do kiedy przez kogo.*⁷⁰

Warto jednak podkreślić, że tematyka spotkań Zespołu wskazuje na szersze rozumienie kwestii praw osób niepełnosprawnych i wyjście z paradygmatu spraw społecznych. Spotkania dotyczyły bowiem zarówno kwestii związanych z dostępnością, transportem czy cyfryzacją.

⁶⁹ Źródło: Debata tematyczna poświęcona art.33 KPON Monitoring i wdrażanie na szczeblu krajowym z dnia 19.IX.2016

⁷⁰ Źródło: Kwestionariusz opinii doradczej do debaty poświęconej art.33 Monitoring i wdrażanie na szczeblu krajowym

Ostatnim już problemem, który można zidentyfikować na podstawie zgromadzonych materiałów jest mała wiedza na temat istnienia Zespołu i jego działań wśród organizacji działających na rzecz osób niepełnosprawnych i samych przedstawicieli tej grupy.

6.2.3. Funkcjonowanie Rzecznika Praw Obywatelskich

Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich jako niezależnego organu do spraw popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień KPON jest bardzo wysoko oceniana. Taką opinię wyrazili uczestnicy debaty doradczo-programowej. Znajduje ona także odzwierciedlenie w innych opracowaniach na temat wdrażanie Konwencji⁷¹. Wysoka ocena pracy Rzecznika związana jest przede wszystkim z jego zaangażowaniem, profesjonalizmem działania i faktycznym włączeniem społeczeństwa obywatelskiego w proces monitorowania wdrażania KPON. Widać to dobrze w poniższych cytatach z debaty doradczo-programowej:

*Bardzo wysoko. Kolejni Rzecznicy bardzo serio traktują swoje zobowiązania w tym zakresie.*⁷²

*Ja mam poczucie, że to jednak musi wybrzmieć, że Rzecznik Praw Obywatelskich w stosunku do wszystkich innych instytucji to nawet nie ma porównania, to jest w ogóle inna liga jakby wspierania osób z niepełnosprawnościami, reprezentowania ich praw*⁷³.

*Rzecznik Praw Obywatelskich w ramach posiadanych środków finansowych i własnych kompetencji wywiązuje się ze swoich zadań. Powołana została Komisja Ekspertów, podejmowane są również interwencje dotyczące poszczególnych artykułów*⁷⁴.

Jako sukcesy Rzecznika wskazywano przede wszystkim bardzo rzetelne działania monitoringowe, powołanie Komisji Ekspertów, a także wnioski do Trybunału Konstytucyjnego i wystąpienia generalne. Podkreślano, że wysoka ocena dotyczy nie tylko Adama Bodnara- obecnego RPO, ale także jego poprzedniczki Ireny Lipowicz.

Podobną ocenę pracy Rzecznika wyrazili autorzy Społecznego Raportu Alternatywnego, którzy zwracają uwagę na fakt, że sprawy związane z poszanowaniem praw osób z niepełnosprawnościami mają bardzo wysoki priorytet. Z uznaniem wskazano na fakt

⁷¹ Społeczny Raport Alternatywny z realizacji Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami w Polsce, Warszawa 2015

⁷² Źródło: Kwestionariusz opinii doradczej do debaty poświęconej art.33 Monitoring i wdrażanie na szczeblu krajowym

⁷³ Źródło: Debata tematyczna poświęcona art.33 KPON Monitoring i wdrażanie na szczeblu krajowym z dnia 19.IX.2016

⁷⁴ Źródło: Kwestionariusz opinii doradczej do debaty poświęconej art.33 Monitoring i wdrażanie na szczeblu krajowym

powołania Komisji Ekspertów ds. osób z niepełnosprawnościami, podejmowania interwencji dotyczących poszczególnych artykułów, wydawania newsletteru i publikacji szeregu opracowań dotyczących Konwencji.⁷⁵

Na podstawie materiałów analitycznych udostępnionych w ramach projektu, w tym w szczególności na podstawie dorobku debat doradczo-programowych można wskazać na konkretne bariery związane z funkcjonowaniem Rzecznika Praw Obywatelskich jako niezależnego organu:

- Naciski polityczne

Istotną barierą utrudniającą Rzecznikowi funkcjonowanie jako niezależny organ ochrony praw człowieka są naciski polityczne. Przedstawiciele władzy zarzucają obecnemu RPO stronniczość i upolitycznienie⁷⁶. Publicznie pojawiały się wypowiedzi wskazujące na pomysły odwołania Adama Bodnara z powierzonej mu funkcji⁷⁷. Takie zarzuty mogą negatywnie wpływać na działania Rzecznika, ponieważ ułatwiają deprecjonowanie jego inicjatyw i utrudniają prowadzenie działań na rzecz ochrony praw różnych grup mniejszościowych, w tym osób niepełnosprawnych.

W obronie RPO wystąpiły organizacje pozarządowe. Jakub Wygnański w swoim apelu umieszczonym na portalu ngo.pl wskazuje, że Rzecznik działając na rzecz praw człowieka niejednokrotnie wspiera organizacje w wypełnianiu ich misji w sytuacjach, w które one same nie są w stanie działać:

W ponad dwudziestopięcioletniej historii działań trzeciego sektora jest to prawdopodobnie najpoważniejsza pozycja, jaką zajmuje ktoś, kto wprost wywodzi się ze środowiska pozarządowego. Adam Bodnar przez lata był związany z Helsińską Fundacją Praw Człowieka i tam zdobył doświadczenie i zbudował swój autorytet. Ma „naturalne” zrozumienie dla działań obywatelskich i docenia ich wagę. Adam Bodnar jako RPO nie jest jednak ważny z powodu naszych sektorowych ambicji. Nie chodzi o to, że to „nasz człowiek” – jeden z nas.

⁷⁵ Społeczny Raport Alternatywny z realizacji Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami w Polsce, Warszawa 2015 str.36

⁷⁶ <http://www.newsweek.pl/polska/pis-zmiecie-rzecznika-praw-obywatelskich-adama-bodnara-artykuly.396554,1.html> (dostęp: 06.01.2017)

⁷⁷ <http://wyborcza.pl/7,75968,20938158,wiadomosci-i-rzeczniczka-pis-odwoLUja-rzecznika-praw-obywatelskich.html> (dostęp:06.01.2017)



*Jest ważny, dlatego że jego instrumentarium pozwala skutecznie nam realizować nasze własne zadania. Mówiąc wprost, robi to często... za nas*⁷⁸.

Posądzenie Rzecznika Praw Obywatelskich o stronniczość i upolitycznienie zagrażają jego funkcjonowaniu zgodnie z Zasadami Paryskimi, które wskazują, że niezależny organ powinien „*być niezależny, a niezależność ta powinna być zagwarantowana na mocy prawa krajowego lub wynikać z konstytucji*”⁷⁹.

– Brak wystarczających środków finansowych

Kolejną barierą w skutecznym funkcjonowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich jest brak zagwarantowanych wystarczających środków finansowych. W 2015 roku budżet Biura wyniósł 38 mln 602 tysiące złotych. Mimo wystąpienia BRPO z prośbą o zwiększenie budżetu o 7 milionów, co zagwarantowałyby możliwość stabilnego działania zgodnie z zadaniami wynikającymi z Konstytucji i ustawy, w 2016 roku budżet został zmniejszony o 10 milionów i wrócił do poziomu z roku 2011⁸⁰. Na rok 2017 przyznano Rzecznikowi budżet w wysokości 41 mln 39 tysięcy (czyli o ponad 5 milionów większy, niż w 2016 ale wciąż mniejszy niż postulowany budżet na poprzedni rok)⁸¹. Budżet w tej wysokości pozwoli na wzmocnienie działań Biura.

Zmniejszony budżet w roku 2016 miał bezpośrednie przełożenie na działania związane w monitoringiem wdrażania KPON i ochroną praw osób niepełnosprawnych. Zrezygnowano bowiem z badania monitoringowego kolejnych artykułów Konwencji.

Problem stałego finansowania w odpowiedniej wysokości pojawił się także w czasie debaty programowo-tematycznej. Uczestnicy wskazywali, że ze względu na zmniejszony budżet wstrzymywano prace związane z dostosowaniem budynku na ulicy Długiej w Warszawie (brak podjazdu). Kwestie związane z potrzebą stabilnego budżetu pokazuje chociażby poniższy cytat:

⁷⁸ Jakub Wygnański, Nie można milczeć! Adam Bodnar musi zostać.

<http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosc/1988789.html> (dostęp: 06.01.2017)

⁷⁹From Exclusion to Equality. Realizing the rights of persons with disabilities. Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol, United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights, Geneva 2007 s.96

⁸⁰ <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/budzet-biura-rpo-pytania-i-odpowiedzi>

⁸¹ <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/komisja-sprawdliwosc%20C5%9Bci-i-praw-cz%20C5%82owieka-ocenia-projekt-bud%20C5%BCetu-rpo-na-2017-r> (dostęp 06.01..2017)



Niebagatelną kwestią jest przyznawanie odpowiedniego budżetu na te działania- nieuszczuplanie go ze względów politycznych. W BRPO potrzebne są szkolenia, planowanie i wzrost skuteczności działania.⁸²

Konieczność zapewnienia stabilnego i niezależnego finansowania wynika także bezpośrednio z Zasad Paryskich, które mówią o tym, że niezależny organ ochrony praw człowieka powinien mieć środki wystarczające na prowadzenia działań i nie podlegać kontroli finansowej⁸³.

Na potrzebę zapewnienia stabilnego finansowania odpowiedniej wysokości zwraca uwagę także sam Rzecznik w swoim Sprawozdaniu z Realizacją przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych⁸⁴.

6.3 BARIERY ZWIĄZANE Z NIEWYSTARCZAJĄCYM WŁĄCZENIEM SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W PROCES WDRAŻANIA KONWENCJI

Artykuł 33 wskazuje na kluczową rolę włączenia społeczeństwa obywatelskiego w tym organizacji zrzeszających osoby niepełnosprawne i działających na ich rzecz w proces wdrażania Konwencji zgodnie z zasadą „nic o nas bez nas”.

Analiza materiałów analitycznych zgromadzonych w ramach projektu, w tym przede wszystkim dorobek debat doradczo-programowych wskazują, że włączenie to w wielu wymiarach ma charakter pozorny. Pozytywnie w tym względzie oceniane są działania Rzecznika Praw Obywatelskich, negatywnie zaś działania strony rządowej.

Na podstawie zgromadzonych materiałów i przeprowadzonych analiz można wnioskować, że po stronie rządowej i samorządowej wola takiego włączenia i faktycznego uwzględnienia głosu osób niepełnosprawnych jest niska. Problem dobrze oddaje następujący cytat z debaty:

W rządzie nie ma takich tendencji by włączać organizację osób niepełnosprawnych do tego typu działań. Rzecznik praw Obywatelskich stara się w miarę swoich możliwości utrzymywać współpracę z organizacjami pozarządowymi. Jeszcze poprzedni RPO zlecił monitoring

⁸² Źródło: Debata tematyczna poświęcona art.33 KPO Monitoring i wdrażanie na szczeblu krajowym z dnia 19.IX.2016

⁸³ From Exclusion to Equality. Realizing the rights of persons with disabilities. Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol, United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights, Geneva 2007 s.96

⁸⁴ Realizacja przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2015 str.13



Konwencji organizacji pozarządowej działającej na rzecz osób niepełnosprawnych. W parlamencie działają zespoły do spraw Głuchych i ON - jednak nie są dostatecznie aktywne a KPON i art 33 nie leżą w ich głównym nurcie działania⁸⁵.

Głos osób niepełnosprawnych nie zawsze jest słyszalny i traktowany poważnie. Zdarza się, że osoby niepełnosprawne są zapraszane na spotkania, ale ich wypowiedzi *de facto* nie mają żadnego znaczenia. Ich uczestnictwo ma pokazać, że perspektywa niepełnosprawności została usłyszana, co nie oznacza że została uwzględniona. Problem ten poruszany był kilkakrotnie w formularzach opinii i wypłynął w czasie debaty. Dobrze oddaje go poniższy cytat:

Ja mam wrażenie jak się spotykam z samorządowcami z rządem, z przedstawicielami władz to oni z naszymi organizacjami składającymi się właśnie z osób z niepełnosprawnościami to oni tak na nas patrzą, że no tak, tak, mówcie, bardzo ładnie mówicie. My im przedstawiamy jakie są nasze prawa czego oczekujemy ostatnio w zakresie deinstytucjonalizacji, oni nas poklepują po ramionach, my jedziemy do domu i koniec. W konwencji jest powiedziane tak, pełne włączenie, monitorowanie, nieoceniony wkład mamy wносить, mamy wziąć udział, mamy mieć wpływ. Mamy wywoływać ruch na rzecz, a ja bym woląla zamiast zaangażowania i wkładania i posiadania wpływu co dla mnie jest archaiczne wolalabym żeby osoby z niepełnosprawnościami lub ich opiekunowie, bo nie każdy niepełnosprawny może wypowiadać się na swój temat, żebyśmy mieli zdanie decyzyjne⁸⁶.

W imieniu osób niepełnosprawnych często wypowiadają się osoby pełnosprawne, które nie zawsze mają ku temu odpowiednią wiedzę i kompetencje, ale mają większą siłę przebicia:

Ja od 58 lat ciągle jestem reprezentowana przez ludzi, którzy nie są niepełnosprawni i osobiście mam tego dość. I jeżeli konwencja zakłada tylko monitorowanie, angażowanie to to jest za mało⁸⁷.

⁸⁵ Źródło: Debata tematyczna poświęcona art.33 KPON Monitoring i wdrażanie na szczeblu krajowym z dnia 19.IX.2016

⁸⁶ Źródło: Debata tematyczna poświęcona art.33 KPON Monitoring i wdrażanie na szczeblu krajowym z dnia 19.IX.2016

⁸⁷ Źródło: Debata tematyczna poświęcona art.33 KPON Monitoring i wdrażanie na szczeblu krajowym z dnia 19.IX.2016



Ma to związek między innymi z charakterystyką organizacji „niepełnosprawnościowych” w Polsce- część z nich to organizacje typowo usługowe, które nie zrzeszają osób niepełnosprawnych, a jednocześnie mają głos w różnych debatach dotyczących tej grupy. Warto zauważyć, że także część bardzo dużych organizacji o ogólnopolskim zasięgu (np. Fundacja Aktywizacja) to organizacje działające w takim modelu.

Dodatkowo, warto zwrócić uwagę na fakt że wśród samych osób niepełnosprawnych nie ma dużej wiedzy na temat Konwencji i potrzeby działania na rzecz równych praw rozumianych w kategoriach praw człowieka. Przypadki dyskryminacji osób niepełnosprawnych nie znajdują odzwierciedlenia w liczbie spraw sądowych, z reguły pozostają anonimowe i nie zgłoszone. Pokazuje to dobrze następujący cytat z debaty:

Ponieważ wydaje mi się, że z jednej strony chcemy, żeby nie było nic o nas bez nas, a trochę też jest nic o nas z nami. To znaczy. Są przypadki notoryczne naruszania zasad równego traktowania dyskryminacji, ale nie ma ich w sądach. To znaczy ja znam dziesiątki osób, których nie zatrudniono z powodu niepełnosprawności, wiemy, że są na przykład niedostępne usługi medyczne i nic⁸⁸.

Ostatnim, ale równie ważnym zagadnieniem związanym z włączeniem osób niepełnosprawnych w proces wdrażania Konwencji jest sposób funkcjonowania organizacji pozarządowych działających na rzecz osób niepełnosprawnych lub je zrzeszających. Na podstawie zgromadzonego materiału analitycznego i własnych wieloletnich obserwacji autorki opracowania prawdziwe wydaje się stwierdzenie, że podsektor ten nie stanowi części tego sektora organizacji, która działa na rzecz praw człowieka, niedyskryminacji czy szeroko pojętego społeczeństwa obywatelskiego. Organizacje „niepełnosprawnościowe” stworzyły swój podsektor, a tym samym utrwalają przekonanie, że prawa osób niepełnosprawnych nie stanowią części szerszego ruchu na rzecz praw człowieka. Jednocześnie, w organizacjach prawno-człowieczych i zajmujących się niedyskryminacją rzadko pojawia się kwestia praw osób niepełnosprawnych. Oddaje to dobrze poniższy cytat z debaty:

Problem, który definiuje jest taki, że istnieje alternatywny świat organizacji pozarządowych działający na rzecz osób z niepełnosprawnościami, czy organizacji osób z

⁸⁸ Źródło: Debata tematyczna poświęcona art.33 KPO Monitoring i wdrażanie na szczeblu krajowym z dnia 19.IX.2016



niepełnosprawnościami i ta ekskluzja tutaj działa wręcz doskonale. To znaczy w większości przypadków organizacje pozarządowe nie dostrzegają, ani nie mają swoich członków, ani nie działają na rzecz osób z niepełnosprawnościami⁸⁹.

Problem ma swoje poważne konsekwencje. Organizacje działające na rzecz praw człowieka czy też szeroko pojęte organizacje zajmujące się niedyskryminacją rzadko mają w swoich postulatach zagadnienia związane z prawami osób niepełnosprawnych. Często zdarza się, że osoby niepełnosprawne nie są w stanie dostać się do siedziby takiej organizacji czy na organizowane przez nie wydarzenie (przykładem mogą być np. wydarzenia organizowane przez Fundację Feminoteka- organizację działającą na rzecz praw kobiet). Zdarzają się chlubne wyjątki, jak np. działania Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska, która na swoich wydarzeniach dba o dostępność i pyta o potrzeby uczestników z tym związane.

Warto także zauważyć, że problem ma także swoją drugą stronę- organizacje pozarządowe skupione wokół tematu niepełnosprawności często reagują niechętnie, gdy inne organizacje wypowiadają się na temat praw osób niepełnosprawnych. Teza ta znajduje potwierdzenie także w wypowiedziach uczestników debat, na przykład w poniższym cytacie:

Więc to jest nasza słabość też jako części sektora, że nie uważamy się za część sektora. I myślę, że... no właśnie to działa, to działa w obie strony. Ani my się nie uważamy za część sektora, ani sektor nie uważa nas za część sektora, więc funkcjonujemy sobie w naszym świecie poruszając nasze problemy⁹⁰.

Przy takiej separacji podsektora organizacji niepełnosprawnościowych trudne jest działania na rzecz praw osób niepełnosprawnych rozumianych w kategoriach praw człowieka i utrwała się wykluczający sposób myślenia o niepełnosprawności.

Analiza tej bariery nie może być jednak rozpatrywana wyłącznie w kontekście polskim. Podobne procesy można zaobserwować na całym świecie. Problem wyłączenia kwestii praw osób niepełnosprawnych z szerokiego ruchu na rzecz praw człowieka zauważony został przez wiele międzynarodowych organizacji, takich jak Amnesty International czy Human Rights Watch. Warto zaznaczyć, że sama ratyfikacja Konwencji i

⁸⁹ Źródło: Debata tematyczna poświęcona art.33 KPON Monitoring i wdrażanie na szczeblu krajowym z dnia 19.IX.2016

⁹⁰ Źródło: Debata tematyczna poświęcona art.33 KPON Monitoring i wdrażanie na szczeblu krajowym z dnia 19.IX.2016



działania mające na celu jej wdrożenie pozwoliły na rozpoznanie tego problemu i stopniowe włączanie ruchu na rzecz praw osób niepełnosprawnych w ruch na rzecz praw człowieka⁹¹.

Wykluczenie postulatów ruchu „niepełnosprawnościowego” z szerszego ruchu na rzecz praw człowieka ma także dodatkową przyczynę, która jest o wiele trudniejsza do zniwelowania niż bariera związana z samym brakiem zrozumienia praw osób niepełnosprawnych w kategoriach praw człowieka. Wiąże się on także z rozbieżnością części postulatów. Środowiska „niepełnosprawnościowe” są bowiem przynajmniej w części konserwatywne (i tak też formułują swoje postulaty) i nie przyjmują wszystkich liberalnych postulatów organizacji antydyskryminacyjnych. Przykładem takiego postulatu jest chociażby sformułowany w ramach Społecznego raportu Alternatywnego postulat dotyczący likwidacji aborcji eugenicznej, który wewnątrz środowiska doczekał się pojedynczych głosów odrębnych, był jednak krytycznie odebrany przez organizacje feministyczne.

Warto podkreślić, że zjawisko to nie dotyczy tylko organizacji działających na rzecz osób niepełnosprawnych lub je zrzeszających, znane jest także z podsektora organizacji seniorów, a także niektórych organizacji zrzeszających przedstawicieli mniejszości narodowych czy etnicznych.

6.4 BARIERY ZWIĄZANE Z PROWADZONYM MONITORINGIEM WDRAŻANIA KONWENCJI

Monitoring wdrażania Konwencji prowadzony jest zarówno przez Rzecznika Praw Obywatelskich przy udziale społeczeństwa obywatelskiego, jak i przez samo społeczeństwo obywatelskie.

Jak już wspomniano w poprzednich rozdziałach niniejszego opracowania raporty z monitoringu wdrażania Konwencji sporządzone zostały zarówno przez Rzecznika Praw Obywatelskich, jak i przez szeroką koalicję organizacji pozarządowych zrzeszających osoby niepełnosprawne i działających na ich rzecz (Społeczny Raport Alternatywny). W przygotowaniu obu opracowań brali także udział eksperci ze świata nauki. Należy wyraźnie podkreślić, że opracowanie tych raportów należy uznać za duży sukces we wdrażaniu zapisów artykułu 33.

Warto jednak nakreślić pewne bariery związane z prowadzeniem monitoringu.

⁹¹ <http://blog.amnestyusa.org/identity-and-discrimination/heres-why-disability-rights-must-be-on-the-forefront-of-the-human-rights-movement/> (dostęp: 31.01.2017)

Po pierwsze- metodologia prowadzonych badań.

Jak wykazano we wcześniejszych rozdziałach niniejszego opracowania Polska nie przyjęła żadnej strategii wdrażania Konwencji, a implementacja kolejnych artykułów nie została zoperacjonalizowana. W związku z tym trudne jest prowadzenie działań monitoringowych w oparciu o rzetelną i trafną metodologię. Poszczególne artykuły nie mają określonych wskaźników, które mówiłyby o stopniu i wdrożenia i wskazywały kierunek rekomendacji do dalszych działań. Raporty opracowane bez zoperacjonalizowanych wskaźników realizacji celu będą oczywiście wskazywać na różne problemy związane z wdrażaniem Konwencji, ale dużo trudniejsze będzie określanie konkretnych kroków przybliżających Polskę do wdrożenia zapisów poszczególnych artykułów.

Po drugie- finansowanie prowadzenia monitoringu.

Społeczny Raport Alternatywny opracowany został przy wykorzystaniu środków z Funduszy Norweskich. Zdobyte przez Fundację KSK w ramach projektu środki pozwoliły na zaangażowanie w proces powstawania raportu kilkudziesięciu organizacji, przeprowadzenie szerokich konsultacji społecznych i wydanie opracowania w formie publikacji w dostępnych formatach. Było to jednak działanie jednorazowe wynikające ze specyfiki projektu. Przy tworzeniu kolejnych raportów monitoringowych konieczne będzie zdobycie kolejnych środków możliwie niezależnych od pieniędzy publicznych.

Planowane w roku 2017-2018 projekty finansowane w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (2.6. Wysoka jakość polityk na rzecz osób niepełnosprawnych) finansowane są ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, a więc z pieniędzy publicznych. Można poddać pod wątpliwość faktyczną niezależność tak prowadzonych działań strażniczych.

Problem ten wynika wyraźnie z analizy dorobku debat tematyczno-programowych. Uczestnicy debaty zarówno w formularzach opinii jak i w czasie samej debaty wskazywali na zagrożenia płynące z monitoringu prowadzonego z pieniędzy publicznych w tym przede wszystkim kwestie z trudnościami w wyegzekwowaniu rekomendacji wypracowanych w ramach tak prowadzonych monitoringów.

Dodatkowo zwracano uwagę na problem związany z realnym przedmiotem planowanych monitoringów. Mimo iż w założeniu miały one dotyczyć wdrażania całej Konwencji, w praktyce opracowana metodologia sprowadza się tylko do kilku zagadnień.



Bardzo duży nacisk położono na kwestie związane z dostępnością, praktycznie pominięto zaś kwestie związane z niedyskryminacją i równym traktowaniem. Dobrze pokazuje to cytat z debaty:

Wracając do konkursu na monitoring to bardzo zgadzam się z tym, że tam faktycznie jest za mało informacji w kwestii praw, a sposób jakby stworzenia załącznika, który określa całość metodologii jest wprost absurdalny, znaczy dobrze, osobiście wiemy, że było robione to prawie na kolanie, przez bardzo krótki czas nikt nie chciał się za to wziąć i nie było absolutnie czasu na jakiegokolwiek sensowne konsultacje z ogółem osób z niepełnosprawnościami i środowiskiem, co prawda są tam w załączniku elementy praw, bo jest na przykład pytanie czy instytucja podejmowała lub zlecała prowadzenie działań na rzecz podnoszenia świadomości w zakresie praw i wolności osób niepełnosprawnych oraz ich otoczenia, ale jest tego za mało⁹².

Istnieje zatem ryzyko, że mimo dużych środków przeznaczonych na prowadzony monitoring, jego wyniki będą niepełne i odnoszące się tylko fragmentarycznie do praw zagwarantowanych Konwencją.

7. PROPOZYCJE ZMIAN SŁUŻĄCYCH PRZEZWYCIĘŻENIU BARIER POZAPRAWNYCH

W odpowiedzi na sformułowane problemy warto rozważyć wprowadzenie następujących rozwiązań:

- Wprowadzenie harmonogramu działań Zespołu ds. wdrażania postanowień Konwencji i planu jego prac
- Promocja działania Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych jako punktu kontaktowego i promocja działań Zespołu
- Prowadzenie działań na rzecz podnoszenia świadomości decydentów
- Prowadzenie działań na rzecz podnoszenia świadomości osób niepełnosprawnych o prawach wynikających z zapisów Konwencji.
- Zapewnienie stabilnego finansowania Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich i wzmocnienie ochrony przed atakami o charakterze politycznym.

⁹² Źródło: Debata tematyczna poświęcona art.33 KPO Monitoring i wdrażanie na szczeblu krajowym z dnia 19.IX.2016



- Prowadzenie działań na rzecz zintegrowanie podsektora organizacji działających na rzecz osób niepełnosprawnych z podsektorem organizacji działających na rzecz praw człowieka.
- Opracowanie „mapy drogowej” wdrażania Konwencji.
- Wykorzystanie szansy związanej ze środkami na monitoring Konwencji w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój.

Poniżej propozycje te zostały omówione możliwie szczegółowo.

7.1 WPROWADZENIE HARMONOGRAMU DZIAŁAŃ ZESPOŁU DS. WDRAŻANIA POSTANOWIEŃ KONWENCJI I PLANU JEGO PRAC

Istnieje potrzeba określenia i upublicznienia harmonogramu prac Zespołu i podania do wiadomości, jakimi zagadnieniami będzie się zajmował w najbliższym okresie. Umożliwi to osobom niepełnosprawnym i organizacjom pozarządowym działającym na ich rzecz włączenie się w prace Zespołu, w tym zakresie, który jest najbardziej dla nich interesujący i odpowiadający ich kompetencjom.

Działanie powinno być prowadzone równoległe z działaniem o charakterze prawnym-rozszerzeniem składu zespołu w taki sposób, żeby na stałe zagwarantować w nim udział przedstawicieli środowiska osób niepełnosprawnych. Dopóki nie zajdzie zmiana prawda, warto zachęcić Zespół to zapraszania przedstawicieli organizacji niepełnosprawnościowych na zasadach dobrej praktyki.

Tylko takie rozwiązanie zapewni realne włączenie przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w działania na poziomie rządowym.

7.2 PROMOCJA DZIAŁANIA PEŁNOMOCNIKA RZĄDU DS. OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH JAKO PUNKTU KONTAKTOWEGO I PROMOCJA DZIAŁAŃ ZESPOŁU

Informacja o tym, że Pełnomocnik działa jako punkt kontaktowy w sprawach związanych z wdrażaniem Konwencji jest mało rozpowszechniona. Istnieje potrzeba promocji tej informacji przynajmniej w środowisku organizacji pozarządowych zrzeszających osoby niepełnosprawne i działających na ich rzecz.

Analiza materiałów projektów i innych dokumentów zastanych nie pozwala na sformułowanie rekomendacji, w jaki sposób promocja ta powinna przebiegać.

7.3 PROWADZENIE DZIAŁAŃ NA RZECZ PODNOSZENIA ŚWIADOMOŚCI DECYDENTÓW

Przeprowadzona analiza wykazała, że istnieje problem związany ze zbyt niską wiedzą urzędników różnych szczebli na temat Konwencji i praktycznych konsekwencji jej ratyfikacji przez Polskę. Istnieje zatem potrzeba prowadzenia działań edukacyjnych i uświadamiających.

Przykładem dobrej praktyki mogą być tutaj szkolenia prowadzone w okresie styczeń-luty 2016 roku przez Fundację Aktywizacja i Spółdzielnię Socjalną FADO w zakresie wdrażania *Wytycznych w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych na lata 2014-2020*⁹³. W ramach przeprowadzonych działań przeszkolono 200 pracowników ministerstw i urzędów wojewódzkich.

Przeprowadzenie na szeroką skalę szkoleń lub innej akcji o charakterze kampanii społecznej, która pokazywałaby decydentom różnych szczebli znaczenie ratyfikowanego dokumentu mogłoby mieć pozytywny wpływ na działania związane z jego wdrożeniem.

7.4 PODNOSZENIE ŚWIADOMOŚCI OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH

Wdrożenie Konwencji wymaga pełnego włączenia osób niepełnosprawnych w ten proces w myśl zasady „Nic o nas bez nas”. Istnieje zatem potrzeba zwiększania świadomości osób niepełnosprawnych w zakresie Konwencji i promowanego przez nią społecznego modelu niepełnosprawności. Można to robić na przykład poprzez szkolenia dotyczące Konwencji prowadzone dla różnych grup osób niepełnosprawnych lub prowadzenie szerokiej kampanii społecznej.

Jednocześnie istnieje potrzeba edukacji osób niepełnosprawnych i ich opiekunów w zakresie aktywnego udziału w obywatelskim m.in. poprzez promocję włączających konsultacji społecznych.

7.5 ZAPEWNIENIE STABILNEGO FINANSOWANIA BIURA RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH I WZMOCNIENIE OCHRONY PRZED ATAKAMI O CHARAKTERZE POLITYCZNYM

Rzecznik Praw Obywatelskich, żeby móc pełnić swoje zadania jako niezależny organ monitorowania, promocji i ochrony praw wynikających z Konwencji musi mieć zapewnione stabilne finansowanie niezależne od aktualnych nacisków politycznych.

⁹³ <http://www.aktzywizacja.org.pl/aktualnosci/3598-szkolenia-rownosc-szans-niedyskryminacja-dostepnosc> (dostęp 17.XII.2017)

Oskarżanie Rzecznika o upolitycznienie i stronniczość utrudniają prowadzenie działań na rzecz ochrony i monitoringu praw osób niepełnosprawnych jako praw człowieka. Należy wprowadzić działania mające na celu ochronę BRPO przed takimi atakami. Na podstawie przeprowadzonych analiz trudno jednak określić, na czym taka ochrona miałaby polegać.

7.6 DZIAŁANIA NA RZECZ ZINTEGROWANIA PODSEKTORA ORGANIZACJI DZIAŁAJĄCYCH NA RZECZ OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH Z PODSEKTOREM ORGANIZACJI DZIAŁAJĄCYCH NA RZECZ PRAW CZŁOWIEKA

Istnieje potrzeba podjęcia działań zwiększających współpracę organizacji działających na rzecz osób niepełnosprawnych i organizacji reprezentujących tą grupę ze środowiskiem organizacji działających na rzecz praw człowieka i niedyskryminacji. Jest to możliwe przy założeniu, że za kluczowe pojęcie łączące te organizacje przyjmujemy przeciwdziałanie dyskryminacji. Warto prowadzić działania na rzecz wprowadzenia wątków związanych z prawami osób niepełnosprawnych i ich nierównym traktowaniem w tych wydarzeniach, które dotyczą zagadnień związanych z prawami człowieka i niedyskryminacją.

Dodatkowo, warto na wydarzenia „niepełnosprawnościowe” zapraszać przedstawicieli innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

7.7 OPRACOWANIE „MAPY DROGOWEJ” WDRAŻANIA KONWENCJI

Istnieje potrzeba określenia strategii wdrażania KPON i określania wskaźników jej implementacji dla poszczególnych artykułów i dla całego dokumentu. Strategia taka mogłaby być opracowana na podstawie istniejących już wytycznych Organizacji Narodów Zjednoczonych. Dokument powinien być współtworzony i szeroko konsultowany przez przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, w tym w szczególności przez osoby z różnymi niepełnosprawnościami.

7.8 WYKORZYSTANIE SZANSY ZWIĄZANEJ ZE ŚRODKAMI NA MONITORING KONWENCJI W RAMACH PROGRAMU OPERACYJNEGO WIEDZA EDUKACJA ROZWÓJ

Środki w ramach PO WER to niespotykany wcześniej zastrzyk pieniędzy na działania związane z monitoringiem wdrażania Konwencji. Mimo iż Wytycznych konkursowych szczegółowo określona została metodologia badania, to wciąż pozostawiono pewną swobodę dotyczącą jego zakresu organizacjom pozarządowym. Konieczne jest przeprowadzenie monitoringów w zakresie określonym konkursem, ale też możliwe jest rozszerzenie badania o dodatkowe obszary. W ramach środków projektowych możliwe jest też opracowanie



szczegółowych narzędzi dla poszczególnych obszarów, platform internetowych do zbierania i opracowywania danych.

Wszystko to sprawia, że środki w ramach poddziałania 2.6 mogą przyczynić się do opracowania konkretnych narzędzi monitoringu Konwencji, które będą mogły być wykorzystywane także w kolejnych latach i na dalszych etapach.

8. ROZWIĄZANIA MIĘDZYKRAJOWE MOŻLIWE DO WYKORZYSTANIA PRZY NIWELOWANIU PRAWNYCH I POZAPRAWNYCH BARIER WE WDRAŻANIU ARTYKUŁU 33

W prowadzeniu działań mających na celu lepsze wdrożenie artykułu 33 warto wziąć pod uwagę rozwiązania wprowadzone w innych krajach Unii Europejskiej, które ratyfikowały Konwencję. Poniżej przedstawiono rozwiązania, które w literaturze przedmiotu oceniane są jako trafne⁹⁴:

– Rozwiązania w zakresie punktów kontaktowych i krajowego mechanizmu koordynującego

We wszystkich krajach członkowskich UE rolę punktów kontaktowych pełnią ministerstwa odpowiedzialne za kwestie związane z niepełnosprawnością. Są to prawie zawsze ministerstwa polityki społecznej lub ministerstwa z szerszymi kompetencjami, w tym dotyczącymi polityki społecznej⁹⁵. W większości przypadków punkt kontaktowy jest także wskazany jako mechanizm koordynujący (tak jest między innymi w Austrii, Belgii, Czechach, Rumunii, Wielkiej Brytanii, na Litwie i we Włoszech).

Niektóre kraje zdecydowały się także na ustanowienie dodatkowych punktów kontaktowych (*sub-focal point*). Takie rozwiązanie wskazane jest szczególnie w dużych państwach i tych, które funkcjonują jako federacje. Dodatkowe punkty kontaktowe są między innymi w Belgii, Wielkiej Brytanii czy Niemczech⁹⁶.

W literaturze przedmiotu pojawia się teza, że nie ma żadnych przeciwwskazań, żeby punkt kontaktowy był jednocześnie krajowym mechanizmem koordynującym.

⁹⁴ Study on the Implementation of Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Europe UNHR Office of the High Commissioner str. 4

⁹⁵ Study on the Implementation of Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Europe UNHR Office of the High Commissioner str. 5

⁹⁶ Study on the Implementation of Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Europe UNHR Office of the High Commissioner str.13

Kluczowe jest jednak zapewnienie informacji osobom niepełnosprawnym o tym, że dana instytucja odpowiedzialna jest za wdrożenie Konwencji. Informacja taka powinna być upowszechniana w czasie różnego rodzaju spotkań i konferencji. Punkt kontaktowy i krajowy mechanizm koordynujący powinien mieć aktualną i na bieżąco aktualizowaną stronę internetową zgodną ze standardami dostępności⁹⁷.

– **Rozwiązania w zakresie ustanowienia niezależnego mechanizmu ochrony praw osób niepełnosprawnych**

W każdym z krajów Unii Europejskiej mechanizm ten wygląda inaczej. W niektórych przypadkach podobnie jak w Polsce rolę tę powierzono Rzecznikowi Praw Obywatelskich (np. w Danii i na Litwie), w innych zaś powołano nowe ciało specjalnie do pełnienia tej funkcji⁹⁸. Na tym etapie wdrażania Konwencji nie wiadomo jeszcze, które z rozwiązań jest najbardziej funkcjonalne z punktu widzenia promocji i ochrony praw zagwarantowanych Konwencją.

Kluczowym czynnikiem, który niezależnie od tego kto pełni rolę niezależnego mechanizmu w danym kraju powinien być brany pod uwagę, jest zgodność jego funkcjonowania z Zasadami Paryskimi- mechanizm musi być niezależny, pluralistyczny i stabilnie funkcjonujący.

Niezależność, rozumiana przede wszystkim jako niezależność od nacisków politycznych, powinna być zagwarantowana przez prawo.

Pluralizm, oznacza włączenie i uczestnictwo osób niepełnosprawnych i powinien przejawiać się zarówno w obecności osób niepełnosprawnych w samym mechanizmie (np. poprzez ich zatrudnienie, uczestnictwo w Zarządzie, czy prowadzenie na szeroką skalę konsultacji społecznych), jak i włączenie przedstawicieli tej grupy poprzez organizacje je reprezentujące w działania monitoringowe.

– **Rozwiązania w zakresie jak najszerszego włączenia społeczeństwa obywatelskiego w proces wdrażania i monitoringu Konwencji**

⁹⁷ Study on the Implementation of Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Europe UNHR Office of the High Commissioner str.45

⁹⁸ Study on the Implementation of Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Europe UNHR Office of the High Commissioner str.47

Niezwykle wysoka ranga, jaką Konwencja nadaje społeczeństwu obywatelskiemu w procesie wdrażania i monitoringu jest jednym z czynników, które wyróżniają dokument na tle innych traktatów międzynarodowych.

Włączenie osób niepełnosprawnych poprzez organizacje je reprezentujące i działające na ich rzecz w poszczególnych krajach unijnych jest różnie rozwiązane⁹⁹.

W niektórych krajach (np. w Hiszpanii) osoby niepełnosprawne mają prawnie zapewnione przedstawicielstwo w krajowym mechanizmie koordynującym. W innych (np. w Niemczech, Czechach i Rumunii) powołano stałe ciało konsultacyjne (*broad advisory board*). W większości krajów osoby niepełnosprawne włączone są w funkcjonowanie niezależnego mechanizmu.

Przeprowadzona przez Organizację Narodów Zjednoczonych analiza porównawcza włączenia społeczeństwa obywatelskiego we wdrażanie i monitoring Konwencji w różnych krajach Europy pokazała że najlepszym rozwiązaniem jest prowadzenie tego procesu wielopoziomowo (*multi-level involvment*)¹⁰⁰.

9. PODSUMOWANIE- GŁÓWNE WNIOSKI Z PRZEPROWADZONEJ ANALIZY I KIERUNKI REKOMENDOWANYCH ZMIAN

Przeprowadzona analiza pokazuje, że w Polsce podjęto działania mające na celu implementację zapisów artykułu 33. Wszystkie wymogi artykułu formalnie zostały spełnione. Ustanowiono punkt kontaktowy przy Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, powołano Zespół składający się z przedstawicieli poszczególnych Ministerstw, a także wyznaczono Rzecznika Praw Obywatelskich jako niezależny organ popierania, monitoringu i ochrony praw wynikających z Konwencji.

Prowadzone są działania monitoringowe- zarówno ogólnopolskie badania inicjowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich prowadzone przy włączeniu społeczeństwa obywatelskiego, jak i niezależne inicjatywy środowiska osób niepełnosprawnych poprzez organizacje reprezentujące te osoby i działające na ich rzecz.

⁹⁹ Study on the Implementation of Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Europe UNHR Office of the High Commissioner str. 54

¹⁰⁰ Study on the Implementation of Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Europe UNHR Office of the High Commissioner str. 67

Mimo to nie możemy mówić o pełnym wdrożeniu tego artykułu w Polsce, a co za tym idzie- z racji na kluczowy charakter omawianego artykułu- o wdrożeniu Konwencji. Przyczyną jest pozorny charakter części z zastosowanych rozwiązań.

Przeprowadzona analiza pozwala na sformułowanie kilku głównych wniosków związanych z dalszym wdrażaniem artykułu w Polsce, a także płynących z nich rekomendacji dalszych działań.

Wniosek 1. Potrzeba zwiększenia rangi KPON i promocji podejścia do niepełnosprawności w kategoriach praw człowieka

Bardzo ważną barierą utrudniającą wdrażanie Konwencji w Polsce jest niski poziom zrozumienia dokumentu wśród decydentów i mała wiedza o zapisach KPON wśród samych osób niepełnosprawnych. Przeprowadzona analiza pokazała, że Konwencja traktowana jest w kategoriach dokumentu już wdrożonego, bo ratyfikowanego. Takie podejście utrudnia inicjowanie zmian prawnych.

Jednocześnie, dominującym modelem postrzegania niepełnosprawności jest wciąż model medyczny, który implikuje traktowanie praw osób niepełnosprawnych w kategoriach konkretnych uprawnień związanych z zabezpieczeniem społecznym, a nie w kategoriach praw człowieka.

Istnieje potrzeba wzmocnienia rangi Konwencji poprzez prowadzenie szkoleń i różnego rodzaju kampanii społecznych zwiększających wiedzę o prawach gwarantowanych w traktacie.

Zwiększenie świadomości decydentów jest kluczowe dla zwiększenia rangi traktatu i prowadzenie działań mających na celu jej faktyczne wdrożenie, w tym przede wszystkim inicjowanie konkretnych zmian prawnych i uwzględnianie perspektywy niepełnosprawności we wszystkich politykach publicznych.

Zwiększenie świadomości samych osób niepełnosprawnych jest zaś kluczowe dla ich włączenia w proces wdrażania i monitoringu Konwencji w myśl zasady „nic o nas bez nas”.

Wniosek 2. Potrzeba wzmocnienia instytucji



Wyniki przeprowadzonych analiz wyraźnie wskazują, że zarówno Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, jak i powołany specjalnie do celów wdrażania Konwencji Zespół składający się z przedstawicieli poszczególnych ministerstw nie funkcjonuje w sposób zgodny z wytycznymi Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczącymi zadań punktów kontaktowych. Brakuje widocznej koordynacji działań i planu wdrożenia Konwencji.

Konieczne jest wzmocnienie roli tych ciał, co implikuje za sobą konkretne zmiany o charakterze prawnym. Wzmocnienie punktu kontaktowego może nastąpić poprzez jego inne umiejscowienie w strukturach rządu- przy Kancelarii Premiera Rady Ministrów lub w Ministerstwie Sprawiedliwości. Taka zmiana może realnie wpłynąć na proces wdrożenia Konwencji ponieważ wzmocni rangę Pełnomocnika. Dodatkowo, wyjście z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej umożliwi szersze spojrzenie na kwestię praw osób niepełnosprawnych- nie tylko w kategoriach zabezpieczeń społecznych. W tak dużym kraju jak Polska warte rozważania jest ustanowienie dodatkowych punktów kontaktowych na poziomie poszczególnych regionów.

Istnieje także potrzeba poszerzenia zakresu zadań, którymi zajmuje się Zespół. Konieczne jest zagwarantowanie stałego udziału w pracach Zespołu przedstawicielom społeczeństwa obywatelskiego. Dzięki temu spełniona zostanie sprawdzona w innych krajach zasada *multi level involvement*, a wpływ osób niepełnosprawnych na proces wdrażania Konwencji będzie bardziej realny.

Wniosek 3. Potrzeba zapewnienia funkcjonowania Rzecznika Praw Obywatelskich zgodnie z Zasadami Paryskimi

Wyznaczenie Rzecznika Praw Obywatelskich jako niezależnego mechanizmu ochrony, monitorowania i promowania Konwencji to najmocniejszy punkt Polski w kontekście opisywanego artykułu. Praca Rzecznika oceniana jest bardzo wysoko. Realizuje on zadania wynikające z powierzonej mu funkcji i w bardzo aktywny i szeroki sposób zapewnia partycypację osób niepełnosprawnych we wszystkich procesach związanych z Konwencją. Włączenie przedstawicieli tej grupy odbywa się zarówno poprzez zatrudnienie osób niepełnosprawnych jako pracowników BRPO, utworzenie Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością, jak i prowadzenie konsultacji działań wśród organizacji reprezentujących osoby niepełnosprawne i działających na ich rzecz.

Istnieje jednak potrzeba zapewnienia Rzecznikowi możliwości działania w sposób stabilny i niezależny od nacisków politycznych. Na podstawie przeprowadzonej analizy trudno jest wnioskować, w jaki sposób można to zapewnić. Pewne jest jednak, że ataki na niezależność Rzecznika mogą mieć poważne negatywne konsekwencje dla ochrony praw osób niepełnosprawnych w Polsce.

Wzmocnienie roli Rzecznika jako strażnika wyrażonych w Konwencji praw może nastąpić także poprzez wprowadzenie konkretnej zmiany prawnej- wpisanie jego zadań w tym zakresie do ustawy.

Wniosek 4. Opracowanie strategii wdrażania Konwencji

Brak „mapy drogowej” która nam powie, na jakim etapie wdrażania Konwencji jesteśmy i co jeszcze mamy do zrobienia jest istotną barierą wdrożeniową. Bez strategii nie tylko nie wiadomo, jakie działania i w jakiej kolejności należy podjąć. Brakuje też wiedzy o tym, jakie cele krótko i długoterminowe zostały postawione i jak zoperacjonalizować wskaźniki ich realizacji.

Ma to swoje poważne konsekwencje praktyczne. Brak strategii utrudnia planowanie działań i ustalanie priorytetów. W bardzo znaczący sposób utrudnia też prowadzenie monitoringu wdrażania Konwencji. Monitoring prowadzony bez odniesienia do konkretnych wskaźników utrudnia wypracowywanie konkretnych rekomendacji i sprawdzanie, czy i w jakim zakresie zostały wdrożone.

Istnieje zatem potrzeba określenia strategii wdrażania KPON.

Wniosek 5. Potrzeba integracji organizacji reprezentujących osoby niepełnosprawne i działające na ich rzecz z organizacjami działającymi na rzecz praw człowieka i niedyskryminacji

Przeprowadzona na potrzeby raportu analiza pokazała, że mimo że środowisko organizacji działających na rzecz osób niepełnosprawnych jest prężne i skuteczne, to jednak w dużym stopniu odseparowane od innych organizacji pozarządowych działających na rzecz praw człowieka.

Problem ten ma swoje konkretne konsekwencje. Organizacje skupione wokół tematu praw człowieka i niedyskryminacji rzadko traktują prawa osób niepełnosprawnych jako część swoich zadań. Organizacje skupione wokół tematu niepełnosprawności zaś nie włączają innych organizacji sektora w działania na rzecz wdrażania Konwencji. W konsekwencji, tracą ważnego sojusznika w postaci innych stowarzyszeń i fundacji działających na rzecz równego traktowania. Powoduje to, że KPON mimo że jest międzynarodowym dokumentem praw człowieka pozostaje poza obszarem zainteresowań organizacji prawnoczwolowiecznych.

Istnieje potrzeba znalezienia platformy do wspólnych działań organizacji „niepełnosprawnościowych” i tych, które działają na rzecz praw człowieka i obywatela. Kluczowym pojęciem, wokół którego mogłyby się skupić takie działania jest przeciwdziałanie dyskryminacji.

Wniosek 6. Większe włączenie w proces wdrażania i monitoringu Konwencji osób niepełnosprawnych w myśl zasady „Nic o nas bez nas”

Osoby niepełnosprawne poprzez organizacje je reprezentujące biorą aktywny udział w działaniach na rzecz wdrażania i monitorowania Konwencji. Udział ten jest wciąż niewystarczający i często ogranicza się do przedstawicieli dużych miast i konkretnych niepełnosprawności. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest bardzo niska wiedza o Konwencji i gwarantowanych dzięki niej praw wśród osób niepełnosprawnych. Postrzeganie praw osób niepełnosprawnych w kategoriach praw człowieka, a nie konkretnych uprawnień jest wciąż rzadkie wśród samych zainteresowanych.

Dodatkowym problemem jest brak wiedzy związanej z uczestnictwem w różnego rodzaju konsultacjach społecznych i niska świadomość obywatelska.

Warto też zaznaczyć, że konsultacje nie zawsze są dostępne dla osób z różnymi niepełnosprawnościami.

Istnieje zatem potrzeba wzmocnienia uczestnictwa osób z różnymi niepełnosprawnościami w proces wdrażania i monitoringu Konwencji. Istotne jest zarówno to, by jak najwięcej osób brało udział w tym procesie jak i to, by zapewnić maksymalny pluralizm. Ważne jest zaangażowanie jak najbardziej różnorodnych grup- niepełnosprawnych kobiet i mężczyzn, osób w różnym wieku i w różnej życiowej sytuacji, a także opiekunów osób niepełnosprawnych.

Tylko tak szerokie podejście do włączenia społeczeństwa obywatelskiego zapewni realizację zasady „Nic o nas bez nas”, która jest hasłem-kluczem dla skutecznego wdrożenia KPON w Polsce.

BIBLIOGRAFIA

Opracowania międzynarodowe:

From Exclusion to Equality. Realizing the rights of persons with disabilities. Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol, United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights, Geneva 2007

Monitoring the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Guidance for Human Right Monitors. United Nations Human Rights, New York and Geneva 2010

Monitoring the Convention on the rights of persons with disabilities: innovations, lost opportunities, and future potentials, Michael Ashley Stein Harvard Law School Project on Disability

Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights concerning requirements under Article 33 (2) of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities within the EU context, Agency for Fundamental Rights, Vienna 2016

Study on the Implementation of Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Europe UNHR Office of the High Commissioner, New York and Geneva 2015

Opracowania krajowe:

Spółeczny Raport Alternatywny z realizacji Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami w Polsce, Warszawa 2015

Realizacja przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2015

Kocejko M. Rekomendacje Regionalnych Rzeczników Osób Niepełnosprawnych. Raport monitoringowy z realizacji wybranych artykułów Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, Fundacja Aktywizacja, Warszawa 2016

Materiały analityczne opracowane w ramach projektu:

Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): warunek wdrażania i monitorowania na



szczeblu krajowym (art. 33 Konwencji), Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka,
Warszawa, 2016





SPIS TABEL

Tabela 1 Artykuł 33- pełne brzmienie.....	10
Tabela 2 Funkcje punktu kontaktowego	12
Tabela 3 Zasady paryskie	15
Tabela 4 Tematy spotkań Zespołu	26
Tabela 5 Porównanie zadań Zespołu z zadaniami mechanizmu koordynującego	39

