

Znaczenie ratyfikacji Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych

Streszczenie

Ratyfikacja Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych o Prawach Osób Niepełnosprawnych jest dla Polski ważnym wydarzeniem. Dokument normuje standardy dotyczące praw niepełnosprawnych. Posiada wymiar symboliczny, będąc swoistą konstytucją praw osób z dysfunkcjami, uznaną przez szereg państw. Ma również do spełnienia rolę w zakresie promocji informacji o uprawnieniach niepełnosprawnych. Niezwykle istotna dla oceny oddziaływania Konwencji będzie praktyka organów administracji publicznej i sądów, ale także pracodawców, mediów i całego społeczeństwa.

Słowa kluczowe: Konwencja, prawo międzynarodowe, ratyfikacja, Organizacja Narodów Zjednoczonych, prawa osób niepełnosprawnych

Significance of ratification of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities

Summary

Significance of ratification of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities is a landmark for Poland. The document regulates standards concerning rights of persons with disabilities. It has a symbolic dimension, being a specific constitution of rights of persons with dysfunctions, accepted by many countries. It also has a role to play in promoting information about the rights of the disabled. A practice of public authorities and courts, but also employers, the media and the whole society will be extremely significant for the assessment of the impact of the Convention.

Keywords: Convention, international law, ratification, the United Nations, rights of persons with disabilities

W dniu 6 września 2012 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej ratyfikował Konwencję Organizacji Narodów Zjednoczonych o Prawach Osób Niepełnosprawnych¹ (dalej: Konwencja). Przedmiotowa Konwencja jest doniosłym aktem, normującym w sposób kompleksowy zagadnienia związane z niepełnosprawnością. Ratyfikowany dokument posiada moc wiążącą, w znaczeniu źródeł prawa międzynarodowego, wyznacza również ściśle określone standardy działania władz publicznych wobec osób niepełnosprawnych. Uprawomocnienie Konwencji było wymagane ze względu na fakt, iż dotyczy ona praw i wolności obywatelskich oraz spraw określonych w Konstytucji i ustawach prawa materialnego. Akt potwierdzenia opierał się o ustawę z dnia 15 czerwca 2012 r. o ratyfikacji Konwencji o prawach osób

¹ Dz. U. UE. L. 2010.23.37

niepełnosprawnych². Ustawa ta została przyjęta jednogłośnie, a następnie, w dniu 26 lipca 2012 r., podpisana przez Prezydenta RP.

Konwencja jest dokumentem Organizacji Narodów Zjednoczonych. Zaakceptowana została przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 13 grudnia 2006 r. Do Konwencji mogą przystępować państwa i organizacje integracji regionalnej.

Należy podkreślić dużą rolę konkretnych organów administracji publicznej w przygotowaniu do ratyfikacji tego dokumentu. Poza rolę Prezydenta, który złożył pod nią swój podpis, docenić należy m. in. znaczenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. To w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej dokonano oceny zgodności prawodawstwa polskiego z Konwencją – w sporządzonych analizach podkreślona została generalna zgodność przepisów obowiązujących w Polsce z treścią dokumentu (z dwoma wyjątkami). Pierwszy wyjątek odnosi się do Art. 12 Konwencji, omawiającego równość wobec prawa, drugi natomiast do Art. 23, dotyczącego poszanowania domu i rodziny. Za koordynację wykonywania Konwencji odpowiadać ma Minister Pracy i Polityki Społecznej, jako punkt kontaktowy, wskazany w Art. 33 ust. 1 dokumentu. Będzie on sporządzał sprawozdania z wykonywania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, wynikających z Art. 35. Sprawozdania takie są rozpatrywane przez Komitet ds. Praw Osób Niepełnosprawnych, ustanowiony zgodnie z Art. 34. Natomiast Rzecznik Praw Obywatelskich będzie instytucją właściwą do pełnienia zadań w zakresie promowania, ochrony i monitorowania wdrażania Konwencji, zgodnie z 33 ust. 2 dokumentu.

W procesie ratyfikacji Konwencji przez poszczególne państwa możliwe było składanie odrębnych deklaracji i zastrzeżeń. Z uprawnienia tego skorzystało wiele krajów. Zastrzeżenia złożone przez Polskę wiążą się z interpretacją Art. 23.1 (b) – odnoszącego się do praw osób niepełnosprawnych do podejmowania swobodnych i odpowiedzialnych decyzji o liczbie i czasie urodzenia dzieci, jak też do dostępu do dostosowanych do wieku edukacji i informacji, dotyczących prokreacji i planowania rodziny, a także do środków niezbędnych do korzystania z tych praw oraz Art. 25 (a) – mówiącego o zapewnianiu niepełnosprawnym takiego samego, jak w przypadku innych osób, zakresu, jakości i standardu bezpłatnej lub udostępnianej po przystępnych cenach usług opieki zdrowotnej oraz programów zdrowotnych, w tym w zakresie zdrowia seksualnego i prokreacyjnego, jak też adresowanych do całego społeczeństwa programów dotyczących zdrowia publicznego. Zgodnie z zastrzeżeniem, postanowienia te nie będą interpretowane jako prawo jednostki do aborcji ani jako obowiązek państwa w zakresie zapewniania dostępu do wspomnianych zabiegów.

Niektóre państwa w procesie ratyfikacji przedstawiały deklaracje, eksponujące wielkie znaczenie praw osób niepełnosprawnych, choć wiele krajów dodawało określone zastrzeżenia czy uwagi dotyczące ochrony własnych interesów, interpretacji poszczególnych postanowień Konwencji czy jeszcze innych kwestii.

² Dz. U. z 2012, poz. 882

Australia podkreślała, że w jej rozumieniu Konwencja nie tworzy dodatkowych praw niepełnosprawnych do wjazdu i osiedlania się w kraju, którego te osoby nie są obywatelami, ponadto dokument nie wpływa na wymogi dotyczące stanu zdrowia ludzi pragnących wjechać lub osiedlić się w tym kraju. Zapewniała jednakże, że kryteria te są uzasadnione, obiektywne i racjonalne.

Nieliczne deklaracje, przedstawiane podczas procesu ratyfikacji Konwencji, miały wymiar odnoszący się do polityki międzynarodowej. Przykładowo, Azerbejdżan zastrzegł, że nie może gwarantować stosowania dokumentu na terytoriach okupowanych przez Armenię do czasu, kiedy nie zostaną one oswobodzone. Syria zaznaczyła, że przyjęcie Konwencji nie oznacza uznania przez nią państwa Izrael.

Cypr zastrzegł, że Art. 27 (1) Konwencji (prawa osób niepełnosprawnych do pracy na zasadzie równości z innymi osobami) nie będzie odnosił się do sił zbrojnych ani innych zawodów, które ze względu na ich specyfikę nie mogą być wykonywane przez osobę z dysfunkcjami, przy czym te ograniczenia będą stosowane w rozsądnych proporcjach. Egipt zaznaczył, że według jego prawa niepełnosprawni intelektualnie mają w niektórych przypadkach zdolność i odpowiedzialność prawną, ale nie zdolność do czynności prawnych. Podobne zastrzeżenia złożyła Grecja.

Jak stanowi Konwencja, nikt nie będzie poddany, bez swobodnie wyrażonej zgody, eksperymentom medycznym lub naukowym. Francja zastrzegła w tym zakresie, że pojęcie zgody odnosi się do osób, które są w stanie ją wyrazić, a w przypadku niezdolnych do tego jednostek – do ich reprezentantów lub władz wskazanych przez przepisy prawa. Francja dodatkowo wskazała, że prawo do udziału w życiu politycznym i publicznym (w zakresie możliwości udziału w wyborach) nie może być ograniczane i że przestrzeganie go powinno być wspierane przez władze publiczne, jak zapisano w Art. 12 Konwencji.

Holandia zaznaczyła, że kwestie dotyczące definicji pojęcia istoty ludzkiej i ochrony życia dzieci nienarodzonych są przedmiotem regulowanym przez prawo krajowe. Kraj ten, podobnie jak Francja, złożył także zastrzeżenia związane z pojęciem zgody. Ponadto Holandia, odnośnie do Art. 23 par. 1 (b), dotyczącego prokreacji i planowania rodziny, podkreśliła pierwszeństwo praw dziecka. Dodatkowo, wskazała na sposób interpretowania Art. 3 (a), dotyczący poszanowania przyrodzonej godności, autonomii osoby, w tym swobody dokonywania wyborów, a także uznania niezależności jednostki w zakresie odnoszącym się do treści Art. 25 (f), zawierającego zasadę zapobiegania przypadkom odmowy udzielenia, ze względu na niepełnosprawność, opieki lub usług zdrowotnych albo pożywienia i płynów. Artykuły te będą interpretowane w świetle zasady autonomii jednostki i uwzględniania jej woli w zakresie usług medycznych oraz podawania pożywienia i płynów.

Iran zastrzegł ogólnie, że nie uważa się za związany postanowieniami Konwencji, które mogą być niezgodne z panującymi w tym kraju zasadami. Ta wieloznaczna deklaracja pozostawia państwu bardzo dużą swobodę interpretacyjną.

Kanada zadeklarowała, że zastrzega sobie prawo do wykonywania Art. 12 (dotyczącego korzystania ze zdolności prawnej) w oparciu o istniejące już w niej gwarancje i rozwiązania, bez konieczności poddawania kontroli legalności reprezentacji osób niepełnosprawnych przez specjalnie wyznaczony organ państwa, jako że kontrola taka jest zapewniona w już istniejącym systemie prawnym. Dodatkowo, w zakresie regulowanym przez Art. 33 (2), dotyczącym struktur obejmujących jeden lub więcej mechanizmów w celu popierania, ochrony i monitorowania wdrażania Konwencji, Kanada podkreśliła, że mechanizmy takie mogą istnieć na różnych szczeblach administracji, i że zawierać mogą już istniejące rozwiązania.

Korea Południowa, odnosząc się do Art. 25 (e) Konwencji, zastrzegła sobie odrębne sposoby regulacji ubezpieczenia na życie niepełnosprawnych. Malezja, podkreślając znaczenie zasad niedyskryminacji i równości szans, zaznaczyła, że podstawowe znaczenie w zakresie ich ochrony ma konstytucja kraju oraz że prawa osób z dysfunkcjami w zakresie udziału w życiu kulturalnym, rekreacji, a także w zakresie wypoczynku i sportu są już w niej przestrzegane i pozostają materią regulowaną przepisami prawa krajowego. Ponadto, państwo to nie uznaje się za związane treścią Art. 15 i 18, dotyczących odpowiednio wolności od tortur, okrutnego, nieludzkiego albo poniżającego traktowania lub karania oraz swobody przemieszczania się i obywatelstwa.

Malta zaznaczyła, że Konwencja nie tworzy zobowiązania w zakresie prawa do aborcji. Ponadto zapewniła, że prawa do udziału w życiu politycznym, w tym do udziału w wyborach, są już gwarantowane przez ustawodawstwo krajowe w odpowiednim stopniu, i zachowała sobie prawo stosowania dotychczas obowiązujących unormowań w tym zakresie. Mauritius zastrzegł, że Art. 11 Konwencji, dotyczący sytuacji zagrożenia i sytuacji wymagających pomocy humanitarnej, zastosuje się, o ile prawodawstwo krajowe będzie przewidywać podejmowanie przewidzianych przez ten artykuł środków.

Monako zadeklarowało, że rozwiązania przyjęte w Konwencji nie powinny być interpretowane jako zapewnienie prawa do aborcji, z wyjątkiem sytuacji, kiedy przewidziane jest ono prawem krajowym. Ponadto stwierdzono, że interpretacja dokumentu będzie podkreślać, że prawa niepełnosprawnych powinny być równe, ale nie większe niż innych osób.

Salwador zastrzegł, że podpisuje Konwencję tylko w zakresie, w jakim dokument ten nie narusza rozwiązań przyjętych przez konstytucję państwa. Do tego warunku odniosło się krytycznie wiele krajów (m. in. Austria, Republika Czeska, Holandia, Portugalia, Szwecja), wskazując, że nie jest jasne, w jakim zakresie Salwador faktycznie przyjmuje rozwiązania przewidziane przez Konwencję. Podobne uwagi złożyło szereg państw (m. in. Portugalia, Szwecja, Hiszpania) odnośnie do deklaracji Tajlandii, zgłaszającej regulowanie prawem krajowym materii, których dotyczy Art. 18 Konwencji – w zakresie swobody przemieszczania się i obywatelstwa. Hiszpania ponadto podkreśliła, że uznaje zastrzeżenia poczynione przez Koreę Południową za niedopuszczalne.

Wielka Brytania zaznaczyła, że postanowienia Konwencji, opisane w Art. 27 dokumentu, nie odnoszą się do służby w siłach zbrojnych. W zakresie edukacji, państwo to zastrzegło prawa rodziców do wyboru szkoły dziecka. W zakresie przestrzegania Konwencji wobec osób nie mających prawa wjazdu ani pobytu w Wielkiej Brytanii, podkreślona została możliwość ograniczenia praw gwarantowanych przez ten dokument.

Szczególnie obszerne uwagi, dotyczące ratyfikowania Konwencji, złożyła Unia Europejska. W swojej deklaracji zaznaczono relację prawa krajowego państw członkowskich UE, jak też wskazano szereg norm prawa wtórnego, regulującego uprawnienia osób niepełnosprawnych.

Zauważyć należy, że dostosowywanie wielu polskich przepisów do standardów Konwencji podjęto właśnie ze względu na plany jej ratyfikacji. Dotyczy to m. in. nowelizacji ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy³, uchwalenia ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się⁴, jak też ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. wprowadzającej zmiany do ustawy o służbie cywilnej⁵. Nowelizacje dotyczyły także dostępności dla niepełnosprawnych środków transportu, jak też zapewnienia osobom z dysfunkcjami usprawnień w miejscu pracy. Celem tych działań w zakresie legislacji było dostosowanie prawa polskiego do standardów, wskazywanych przez Konwencję.

Druk Sejmowy nr 408 z dnia 27 kwietnia 2012 r., w którym opublikowany został rządowy projekt ustawy o ratyfikacji Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. oraz uzasadnienie tego projektu, zawiera szereg informacji dotyczących przewidywanych skutków dla prawa polskiego, dla sytuacji niepełnosprawnych w Polsce oraz dla władz publicznych i ich obowiązków w zakresie gwarantowania praw osób z dysfunkcjami.

Opracowany Druk zawiera obszerne uzasadnienie projektu ustawy oraz Konwencji, wskazując, w jakim zakresie organy władzy publicznej podejmują działania na rzecz niepełnosprawnych. Uzasadnienie projektu podkreśla bowiem cele dokumentu, podstawowe zasady związane z realizacją praw i wolności obywatelskich, obowiązki organów administracji publicznej, a także sposób kontroli wykonania postanowień Konwencji. Akcentując rolę dokumentu, Autorzy uzasadnienia wskazują, że wdrażanie jego założeń już następuje, jednak z uwagi na ograniczone środki finansowe proces ten nie jest zbyt szybki. Ponadto, w uzasadnieniu projektu wyjaśniono również, że Konwencja zobowiązuje szereg organów władzy publicznej do realizacji jej postanowień. Są nimi przede wszystkim organy władzy wykonawczej, tj. właściwi ministrowie, centralne organy administracji rządowej oraz – w zakresie określonym przez ustawy – odpowiednie organy jednostek samorządu terytorialnego.

³ Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 209, poz. 1243

⁵ Dz. U. z 2011 r., Nr 201, poz. 1183

Jak wskazują Autorzy projektu, realizacja postanowień Konwencji wynika również z wiążącego RP członkostwa w UE. Podział realizacji zadań wynikających z Konwencji dotyczy tych postanowień, które RP może realizować samodzielnie. Dokument został bowiem ratyfikowany przez organy UE i jest wykonywany w takim zakresie, jaki pokrywa się z zasadami już obowiązującymi w ramach struktur UE. W związku z tym organy państw członkowskich wykonują pozostałe, niezastrzeżone dla organów UE, postanowienia Konwencji.

Wniosek o ratyfikację Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych był uzgodniony m. in. z członkami Rady Ministrów oraz z Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Prezesem Rządowego Centrum Legislacji, Generalnym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych, Przewodniczącym Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Prezesem PFRON-u oraz z największymi związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców. W trakcie tych uzgodnień pojawiło się wiele uwag, dotyczących m. in. aspektów finansowych. Przykładowo, z Ministerstwa Infrastruktury nadeszło zastrzeżenie odnoszące się do konieczności dostosowania do potrzeb niepełnosprawnych wszystkich pociągów, co wymagałoby znacznych nakładów finansowych. Warunek dotyczył nie tyle sensu wprowadzania określonych zmian, ile możliwości ich sfinansowania. W odpowiedzi na tę uwagę, z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej przesłano wyjaśnienie, że z Konwencji nie należy wywodzić obowiązku zapewnienia pełnego dostosowania całej infrastruktury publicznej, w tym kolejowej, do potrzeb niepełnosprawnych. Udogodnienia takie, zgodnie z analizowanym dokumentem, mają zostać poczynione w racjonalnym zakresie, przy uwzględnieniu możliwości finansowych danego państwa. Z Ministerstwa Finansów nadeszły zastrzeżenia dotyczące braku ukazania w uzasadnieniu wniosku terminów wprowadzania określonych rozwiązań i skutków finansowych ratyfikacji Konwencji. W odpowiedzi na to stwierdzono, że koszty takie nie mogą być jeszcze ściśle ustalone, ponadto określone zmiany będą następowały stopniowo, w zależności od możliwości finansowych. Należy zauważyć, że w opiniach uzyskanych od zrzeszeń (głównie związków zawodowych, organizacji pracodawców i organizacji gromadzących osoby niepełnosprawne) wyrażano zdecydowane poparcie wniosku o ratyfikację Konwencji. Rozwiązania przyjęte w dokumencie wprowadzają przede wszystkim obowiązki organów władz publicznych w zakresie wdrażania jej postanowień. Najistotniejszą rolę w tym zakresie odgrywają organy władzy wykonawczej, tj. Rada Ministrów oraz ministrowie kierujący określonymi działami administracji rządowej. W związku z tym to przede wszystkim na nich spoczywa obowiązek inicjatywy ustawodawczej, a następnie realizacja wydanych w tym zakresie aktów normatywnych.

Jednym z głównych założeń Konwencji jest poprawa sytuacji niepełnosprawnych poprzez usystematyzowanie ich praw w drodze jednego aktu prawnego rangi międzynarodowej. Ponadto, celem dokumentu jest zapewnienie osobom z dysfunkcjami równego dostępu do życia publicznego oraz korzystania na takich samych zasadach z przysługujących im praw i wolności obywatelskich. W swoich postanowieniach Konwencja akcentuje również obowiązek Państw-Stron do przestrzegania zasady niedyskryminacji niepełnosprawnych.

Konwencja nie stanowi wyłącznie postulatu przestrzegania praw i wolności obywatelskich wobec osób niepełnosprawnych, jest bowiem aktem normatywnym wywołującym skutki prawne, a co za tym idzie, stanowi element polskiego porządku prawnego. W zakresie regulacji prawnych dokument jest jedynym aktem prawnym tak kompleksowo ujmującym tę problematykę. Wpisuje się bowiem w źródła prawa międzynarodowego na równi z takimi aktami, jak: Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Konwencja o Prawach Dziecka i inne akty regulujące ochronę niezbywalnych praw jednostki. Z punktu widzenia źródeł prawa dokument ten jest aktem o mocy powszechnie obowiązującej, który po procesie ratyfikacji stanowi część krajowego porządku prawnego. W tym też zakresie stosowanie postanowień Konwencji nie może odbywać się w sposób fakultatywny. Organy władzy publicznej po ratyfikowaniu dokumentu zobowiązane są do realizacji jego postanowień wprost.

Na pytanie zawarte w sondzie przeprowadzonej w dniach 10–18 września 2012 r. przez portal www.niepelnosprawni.pl „Co ratyfikacja Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych zmieni w naszym życiu?” około 2/3 uczestników (spośród ponad 300. respondentów) zaznaczyło odpowiedź „nic nie zmieni, to tylko kolejny dokument”. Dodać jednak należy, że spośród pozostałych odpowiedzi większość wskazywała na opcję możliwości pozytywnego wpływu na przestrzeganie praw niepełnosprawnych w Polsce. Mimo iż sondy takiej nie należy uważać za badanie naukowe, to w pewnym sensie jej wyniki mogą być potraktowane jako odzwierciedlenie odczuć społecznych w tym zakresie. Zaznaczyć należy, że podobne odczucia i opinie wiążą się z przyjmowaniem różnego rodzaju deklaracji, konwencji oraz innych dokumentów międzynarodowych i świadczą o realizmie odbiorców. Mimo że ratyfikacja Konwencji jest wydarzeniem ważnym, to nie powinna być ona traktowana jako gwarancja skuteczności praw i obowiązków normowanych w dokumencie. Wielkie znaczenie ma praktyka, wiedza osób zajmujących ważne stanowiska w administracji publicznej oraz nastawienie społeczeństwa do problematyki niepełnosprawności. Należy docenić jednak także znaczenie Konwencji w tym zakresie. Istnienie tego dokumentu, a także wiedza o poszczególnych jego postanowieniach, ma w pewnym wymiarze znaczenie symboliczne, podkreśla obecność praw niepełnosprawnych i obowiązków władz publicznych dotyczących tych praw oraz przypomina, że przestrzeganie uprawnień osób z dysfunkcjami powinno odnosić się do wszystkich działań organizatorskich państwa. Nie tylko wymiar możliwości walki przed sądem, czy szansa na wspieranie się poszczególnymi artykułami w przypadku załatwiania spraw w urzędzie, ale wręcz oczywistość słuszności przestrzegania praw niepełnosprawnych powinny stać się wynikiem obowiązywania Konwencji.

W polskim porządku prawnym brakuje kompleksowego aktu prawnego, wprost regulującego status prawny osób z deficytami zdrowia. Obowiązujące regulacje odnoszą się coraz częściej do kwestii niepełnosprawności, dając przy tym możliwość realizacji zasady równości szans wszystkim podmiotom stosunków społecznych, dotyczą jednak kwestii

przedmiotowych, określonych danym aktem. Konwencja niejako wiąże w całość zagadnienia dysfunkcji, zobowiązując przy tym organy państwa zarówno do wdrażania, jak i do realizacji praw niepełnosprawnych.

Celem Konwencji jest wspieranie oraz ochrona praw osób z dysfunkcjami, w szczególności przez umożliwienie im równego dostępu do życia publicznego. Zwrócić należy uwagę na fakt, że dokument określa w sposób szczególny obowiązki Państw-Stron Konwencji do podejmowania i wspierania działań zmierzających do równego traktowania niepełnosprawnych. Przedmiotowa Konwencja w sposób kompleksowy wskazuje, do czego zobowiązane są Państwa-Strony dokumentu, akcentując rolę środków ustawodawczych i administracyjnych, zmierzających do wdrożenia praw w nim uznanych. Zmiana obowiązującego prawa w zakresie niedyskryminacji niepełnosprawnych odgrywa szczególną rolę w procesie integracji osób z dysfunkcjami z otoczeniem. Przejawiać się to powinno przede wszystkim we wprowadzaniu równych szans w zatrudnieniu, likwidacji barier technicznych w zakresie dostępu nie tylko do lokali użyteczności publicznej czy środków transportu publicznego, ale również do innych miejsc, z których korzystać mogą niepełnosprawni. Realizacja przez Państwa-Strony nałożonych przez Konwencję obowiązków powinna nie tylko wynikać z przepisów prawa, ale również mieć praktyczne przełożenie na działania organów administracji publicznej. Wykonywanie postanowień dokumentu spoczywa bowiem zarówno na władzy ustawodawczej, jak i wykonawczej. Współdziałanie obu tych władz jest o tyle istotne, iż gwarantuje skuteczne wykonywanie jego założeń.

Konwencję rozpoczyna Preambuła, która w szczególny sposób wprowadza do problematyki niepełnosprawności, a przede wszystkim wskazuje na rolę samego dokumentu w zakresie kształtowania praw osób z dysfunkcjami. Wprowadzone definicje oraz zasady ogólne stanowią myśl przewodnią wszystkich postanowień Konwencji i są bezpośrednio stosowane przez Państwa-Strony. Określone w dokumencie definicje mają za zadanie ujednoczyć podstawowe pojęcia związane z niepełnosprawnością. W szczególności systematyzują tematykę dotyczącą pojęcia niepełnosprawności, osoby niepełnosprawnej, dyskryminacji i komunikacji. Operując tak zdefiniowanymi pojęciami, organy władzy publicznej w sposób czytelny mogą wdrażać postanowienia Konwencji. Natomiast zasady wprowadzone do dokumentu postulują obowiązek poszanowania przyrodzonej godności osoby, w tym swobody dokonywania wyborów, a także poszanowania niezależności jednostki, obowiązek niedyskryminacji, równości szans, pełnego i skutecznego udziału w społeczeństwie, integracji społecznej oraz poszanowanie rozwijających się zdolności niepełnosprawnych dzieci i ich prawa do zachowania tożsamości.

Zasada niedyskryminacji w znaczeniu Konwencji zobowiązuje Państwa-Strony do uznania, że wszyscy ludzie są równi wobec prawa oraz uprawnieni do jednakowych korzyści i takiej samej ochrony prawnej, wynikającej z przepisów prawa. W świetle powyższego organy władzy publicznej zobowiązane są do prowadzenia polityki niedyskryminacji w jakiegokolwiek

dziedzinie życia społecznego. W polskim porządku prawnym zasada niedyskryminacji wprowadzona jest przede wszystkim przepisami Konstytucji oraz obowiązuje w zakresie równości i niedyskryminacji w procesie zatrudniania. Art. 32 Konstytucji RP⁶ stanowi bowiem, że wszyscy są wobec prawa równi oraz mają prawo do takiego samego traktowania przez władze publiczne. Ponadto Art. 11 Kodeksu Pracy⁷ również zakazuje dyskryminacji w zatrudnieniu m. in. ze względu na niepełnosprawność. Naruszenie zasady niedyskryminacji powoduje możliwość dochodzenia roszczeń przed właściwym sądem. W związku z powyższym zasada ta jest już w pewnym zakresie wdrażana do polskiego porządku prawnego, a jej nieprzestrzeganie może prowadzić do nakładania sankcji karnych na podmioty naruszające to postanowienie. Zwrócić również należy uwagę na fakt, że zasada niedyskryminacji niepełnosprawnych nie jest skierowana wyłącznie do organów władzy publicznej, dotyczy bowiem także podmiotów prawa prywatnego, które poprzez swoje działania mogą naruszać uprawnienia osób z dysfunkcjami.

Szczególną ochroną zostały objęte przez Konwencję niepełnosprawne kobiety oraz dzieci. W tym zakresie problem niepełnosprawności łączy się również z zagadnieniem dyskryminacji kobiet w życiu publicznym. Są one bowiem dosyć często narażone na odmienne traktowanie w zakresie zarówno zatrudnienia, jak i możliwości korzystania z podstawowych praw i wolności człowieka. Kwestia niedyskryminacji kobiet stanowi problem złożony, nie tylko z uwagi na niepełnosprawność, w związku z tym Konwencja zwraca szczególną uwagę na wspomniany problem, akcentując przy tym rolę kobiet w społeczeństwie. Znoszenie barier dotyczy wszelkich metod dyskryminowania kobiet w życiu społecznym. W związku z tym Konwencja zobowiązuje Państwa-Strony do podejmowania wszelkich czynności ułatwiających im udział w życiu politycznym i społecznym. W podobny sposób dokument podkreśla również prawo niepełnosprawnych dzieci do korzystania w równym zakresie ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności, na zasadzie równości z innymi dziećmi. W tym ostatnim przypadku organy władzy publicznej powinny dążyć do zapewnienia dzieciom niepełnosprawnym, w szczególności na poziomie edukacji, równych praw w dostępie do szkół oraz ośrodków sportu i rekreacji. Ponadto, z uwagi na szczególną troskę o ich zdrowie i dobro, organy władzy publicznej powinny wspierać funkcjonowanie i rozwój organizacji pozarządowych, zajmujących się problematyką osób z dysfunkcjami.

Poziom świadomości społeczeństwa w odniesieniu do tolerancji i akceptacji niepełnosprawnych wciąż odbiega znacząco od należytych standardów. Konwencja, stojąc na straży ochrony praw ludzi z deficytami zdrowia, nakazuje Państwom-Stronom natychmiastowe, skuteczne i odpowiednie działania, zmierzające do podniesienia świadomości społeczeństwa w sprawach osób z dysfunkcjami. Organy władzy publicznej powinny zatem prowadzić stałą kampanię edukacyjną w tym zakresie, przejawiającą się przede wszystkim w działalności

⁶ Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483

⁷ Tj. Dz. U. z 1998 r., Nr 21, poz. 94 ze zm.

społeczno-organizatorskiej, informującej oraz integrującej środowiska niepełnosprawnych z pozostałą częścią społeczeństwa. W tym też zakresie akcje powinny dotyczyć przede wszystkim rozwijania wrażliwości na prawa osób niepełnosprawnych czy też wzmacnianie ich poczucia umiejętności i zdolności w życiu społecznym. Zwrócić należy uwagę na wskazany w Konwencji obowiązek wspierania przez władze publiczne rozwoju szkół integracyjnych, które w sposób szczególny wzmacniają więź i rozwój dzieci do nich uczęszczających.

Konwencja zwraca również uwagę na przełamywanie barier uniemożliwiających osobom niepełnosprawnym samodzielne funkcjonowanie i pełny udział we wszystkich sferach życia. Dotyczy to przede wszystkim dostępu do środowiska fizycznego, środków transportu, informacji i komunikacji, w tym technologii i systemów informacyjno-komunikacyjnych oraz innych urządzeń i usług, zarówno na obszarach miejskich, jak i wiejskich. Proces realizacji tych postanowień Konwencji jest dosyć skomplikowany z uwagi na znaczne różnice w rozwoju obszarów miejskich i wiejskich w znaczeniu ogólnym. Rzeczpospolita Polska generalnie zмага się z niejednorodnym rozwojem tych obszarów. Mimo to widoczne jest stopniowe znoszenie barier wobec osób niepełnosprawnych, również na obszarach wiejskich. Ponadto zwrócić należy uwagę na to, że w zakresie ułatwiania dostępu osobom niepełnosprawnym organy władzy publicznej w RP dostosowują też przepisy dotyczące możliwości czynnego udziału w wyborach powszechnych⁸, a także wprowadziły możliwość bezpośredniego kontaktu osobom głuchoniemym w urzędach administracji publicznej⁹.

Ujmując w szerokim zakresie prawo dostępu do organów władzy publicznej, przedmiotowa Konwencja określiła również zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zobowiązując Państwa-Strony do skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, także poprzez dostosowanie procedur we wszelkich postępowaniach prawnych. W tej kwestii Konwencja zobowiązuje Państwa-Strony do odpowiedniego przygotowania służb mundurowych, pracujących w wymiarze sprawiedliwości.

Dokument wyróżnia również zakres postanowień odnoszących się do kwestii wolności i bezpieczeństwa osobistego, wolności od tortur, okrutnego, niehumanitarnego albo poniżającego traktowania lub karności, wolności od wykorzystywania, przemocy i nadużyć, a także ochrony integralności osobistej. Ujęte w Konwencji prawa związane są nierozdzielnie z gwarancją bezpiecznego życia osobistego oraz ochroną osób niepełnosprawnych przed wszelkimi formami wykorzystywania, przemocy i nadużyć. W związku z tym dokument zobowiązuje Państwa-Strony do podejmowania odpowiednich środków, przede wszystkim ustawodawczych, zmierzających do zapobiegania tego typu sytuacjom.

Uprawnienia niepełnosprawnych wiążą się również z prawem do swobodnego przemieszczania się, a także do swobodnego wyboru miejsca zamieszkania. Z prawem tym powiązana

⁸ Przejawia się to przede wszystkim w umożliwieniu udziału w głosowaniu poprzez pełnomocnika, dostosowaniu kart wyborczych dla osób niewidomych poprzez przygotowanie specjalnych nakładek w alfabecie Braille'a czy też ułatwieniu dostępu do lokali wyborczych osobom niepełnosprawnym.

⁹ Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się, Dz. U. Nr 209, poz. 1243

została możliwość uzyskania i zmiany obywatelstwa przez osoby z dysfunkcjami na zasadzie równości. Integralną częścią zasady prawa do swobodnego przemieszczania się jest umożliwienie niepełnosprawnym mobilności osobistej poprzez ułatwienie dostępu do środków komunikacji oraz wspieranie podmiotów wytwarzających produkty ułatwiające poruszanie się.

Przedmiotowa Konwencja koncentruje uwagę także na zagadnieniach związanych z prawem do swobodnego wypowiedzania się, wyrażania opinii oraz dostępu do informacji. W tym zakresie dokument zobowiązuje Państwa-Strony do podejmowania wszelkich środków umożliwiających osobom z dysfunkcjami korzystanie na równych zasadach z wolności do wypowiedzania się oraz wyrażania opinii. Polski ustawodawca powinien zatem w szerokim zakresie dążyć do zwiększania niepełnosprawnym dostępu do środków masowego przekazu, w tym zapewnić możliwość uczestniczenia w życiu publicznym, w szczególności politycznym. Na uwagę zasługuje fakt, iż obecnie obowiązujące przepisy regulują problematykę chociażby udziału niewidomych w wyborach powszechnych. Dostosowanie kart wyborczych do ich potrzeb stanowi ważny krok w zwiększaniu szans niepełnosprawnych. Ponadto, w czasie trwania wyborów powszechnych organy władz publicznych zapewniają osobom z dysfunkcjami bezpłatny transport do lokali wyborczych. Zauważalne są również zmiany w systemie udostępniania informacji poprzez środki masowego przekazu, w szczególności przez dostawców internetowych, którzy dostosowują swoje portale do potrzeb niepełnosprawnych.

Konwencja zobowiązuje także Państwa-Strony do zapewnienia osobom z dysfunkcjami dostępu, na zasadzie równości, do usług opieki zdrowotnej, w szczególności do rehabilitacji zdrowotnej. W tym zakresie dokument wskazuje standardy bezpłatnej opieki zdrowotnej, zwłaszcza ułatwiające kontakt z możliwie najbliższą dla niepełnosprawnego placówką służby zdrowia.

Od strony kulturalno-oświatowej Konwencja wprowadza obowiązek zapewnienia osobom z deficytami zdrowia udziału w życiu kulturalnym, w szczególności w zakresie dostępu do programów telewizyjnych, filmów, teatru i innego rodzaju działalności. Konwencja w swoich postanowieniach zobowiązuje również Państwa-Strony do wdrażania jej postanowień na wszystkich polach działalności organów władzy publicznej. Organy państwowe są przy tym zobligowane do realizacji jej postanowień. Kontrola przestrzegania dokumentu polega na obowiązku przedłożenia, za pośrednictwem Sekretarza Generalnego Organizacji Narodów Zjednoczonych, Komitetowi ds. Praw Osób Niepełnosprawnych szczegółowego sprawozdania, dotyczącego środków podjętych w celu realizacji zobowiązań, wynikających z przedmiotowej Konwencji. Państwa-Strony zobowiązane są do stałej współpracy z Komitetem ds. Praw Osób Niepełnosprawnych w zakresie wykonania postanowień Konwencji. Egzekwowanie postanowień dokumentu nie należy jednak wyłącznie do Komitetu. Ponadto, najistotniejszą formą kontroli w tym zakresie jest monitoring wdrażania i przestrzegania Konwencji, o który troszczą się organizacje pozarządowe, zajmujące się problemami osób

niepełnosprawnych. Ważną rolę w zakresie kontroli działań organów władzy publicznej pełni Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Rzecznik Praw Dziecka, na których ciąży obowiązek czuwania nad przestrzeganiem podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela.

Zwrócić należy uwagę na to, że przedmiotowa Konwencja, jako akt rangi międzynarodowej, w sposób kompleksowy unormowała zagadnienia praw osób niepełnosprawnych. Na podkreślenie zasługuje zwłaszcza fakt, że do jej przestrzegania zobowiązał się szereg państw, co świadczy o potrzebie obowiązywania wspólnej, międzynarodowej regulacji, określającej prawa osób z dysfunkcjami. Realizacja uprawnień niepełnosprawnych nadal stanowi wyzwanie dla organów władz publicznych. Wprawdzie zmiany regulacji prawnych, jak i stosunek tych organów do problemów niepełnosprawnych w RP są zauważalne, jednak tempo tych przekształceń wydaje się zbyt małe. Potrzeba wprowadzenia kompleksowego aktu prawnego, regulującego uprawnienia osób z deficytami zdrowia, wynika zatem z braku jednolitego i spójnego systemu prawnego w zakresie regulacji prawnych odnoszących się do niepełnosprawnych. Pozytywnie należy jednak ocenić działania polskiego ustawodawcy w tym zakresie, bowiem wprowadza do obowiązujących przepisów prawnych również regulacje dotyczące praw niepełnosprawnych. Droga do realizacji całości postanowień Konwencji jest jeszcze daleka, związana nie tylko z procesem stanowienia prawa, ale także ze zmianą mentalności społeczeństwa w tym zakresie. Postanowienia Konwencji stanowią głos znacznej grupy społecznej, która poprzez swoich przedstawicieli wskazuje potrzebę unormowania szeregu zagadnień zmierzających do realizacji podstawowych praw i wolności tych osób. Z drugiej strony, zauważyć należy, że dokument nie narusza praw innych jednostek czy grup społecznych, a jedynie zwraca szczególną uwagę na problemy niepełnosprawnych. Ponadto, postanowienia Konwencji zawierają w sobie uniwersalne przesłanie o tolerancji i akceptacji innych osób czy grup społecznych. Dokument pełni również rolę wychowawczą w zakresie edukowania społeczeństwa o potrzebach niepełnosprawnych.

Podsumowanie

Można przyjąć, iż Konwencja stanowi swoistą konstytucję niepełnosprawnych, która poprzez regulacje w niej zawarte będzie pozytywnie wpływać na status prawny tych osób. Istotą dokumentu jest bowiem uporządkowanie całości działań organów władzy publicznej, w szczególności w drodze ustanawiania aktów normatywnych oraz podejmowanie czynności mających na celu integrację oraz niedyskryminację osób z dysfunkcjami. Zwrócić należy również uwagę na to, że Konwencja wprowadziła postanowienia, które już w pewnym zakresie są wdrażane przez organy władzy publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej. Podpisanie przez Prezydenta RP ustawy o ratyfikacji Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych stanowi istotny krok w kierunku zmiany statusu niepełnosprawnych w Polsce.