



MINISTER
Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Warszawa, 7 marca 2018 r.

Elżbieta Rafalska

DWM.II. 6401.4.1.2018.JM

Pan

Marek Michalak

Rzecznik Praw Dziecka

W związku ze skierowanym przez Pana do Pana Mateusza Morawickiego, Prezesa Rady Ministrów, wystąpieniem dotyczącym ratyfikacji protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, przedstawiam wyjaśnienia w sprawie.

Obecnie Polska nie planuje przystąpienia do protokołu. Decyzja ta oparta została, przede wszystkim, na analizie możliwości stosowania procedury skarg indywidualnych do praw przewidzianych przez konwencję. Przeanalizowane zostały także rozstrzygnięcia wydane do tej pory przez Komitet do spraw praw osób niepełnosprawnych, jak i funkcjonowanie procedury skarg zbiorowych.

Dochodzenie zakazu dyskryminacji w dostępie do poszczególnych praw (politycznych i obywatelskich, społecznych), jak też dochodzenie realizacji praw politycznych i obywatelskich w procedurze skarg indywidualnych nie nasuwają żadnych wątpliwości. Istnieją natomiast zasadnicze zastrzeżenia co do możliwości weryfikacji, na drodze skarg indywidualnych, przestrzegania postanowień dotyczących społecznych praw człowieka. Sposób sformułowania większości postanowień konwencji dotyczących tych praw nie pozwala, przy zastosowaniu powszechnie uznanych metod interpretacji tekstów prawnych, na wywiedzenie z nich praw podmiotowych.

Gdyby państwa negocjujące tekst Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych zamierzały nadać charakter podmiotowy prawom społecznym przewidzianym w konwencji (jak również w innych konwencjach międzynarodowych, przyjętych w ramach ONZ lub Rady Europy) i określiły minimalne standardy ich realizacji, doprowadziłyby do odpowiedniego odzwierciedlenia tego zamiaru w tekście umowy. Państwa jednak tego zaniechały.

Wbrew przyjętym rozwiązaniom istnieje ryzyko przekształcania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych dotyczących praw społecznych, tak by wywodzić nich prawa podmiotowe. Komitet do spraw praw osób niepełnosprawnych może w tym celu oprzeć się na budzących wątpliwości sposobach interpretacji umów międzynarodowych, w tym na popularnej wśród międzynarodowych organów kontrolnych koncepcji „*minimum core standards*” (minimalne standardy zasadnicze). Zgodnie z tą koncepcją każde zobowiązanie z zakresu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych

obejmuje elementy obowiązku działania i obowiązku rezultatu, zaś każde postanowienie zawiera w sobie zobowiązanie do niezwłocznego zapewnienia realizacji prawa na minimalnym poziomie. Koncepcja ta jest kwestionowana przez państwa.

W tym kontekście należy mieć na uwadze możliwe zaistnienie niepożądanego rozbieżności decyzji polskich sądów i komitetu w kwestii powoływania się przez osoby indywidualne na treść postanowień umów międzynarodowych dotyczących praw społecznych jako podstawy skarg. Stwierdzanie ewentualnej samowykonalności postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, jak i innych umów międzynarodowych dotyczących praw człowieka, należy w Polsce do niezawisłych sądów. Możliwość skutecznego wywodzenia indywidualnych roszczeń oceniana jest na podstawie szczegółowej analizy artykułów umowy międzynarodowej powołanych jako podstawa skargi. O ile sąd stwierdzi, że stosowanie danego postanowienia nie jest uzależnione od wydania ustawy, możliwe jest bezpośrednie powoływanie się na nie przez jednostki przed sądami krajowymi. Jako przykłady stanowiska sądów polskich w sprawie możliwości powoływania się na postanowienia konwencji dotyczące praw społecznych wskazać można:

- Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 37/13 (wyrok z 8 czerwca 2016 r.) - art. 20 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych ma charakter programowy i pozostawia prawodawcy krajowemu decyzję co do kierunku, sposobu, stopnia i tempa realizowania zobowiązań w zakresie mobilności osób niepełnosprawnych,
- Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie I OŚK 1095/16 (wyrok z 28 lipca 2015 r.) - konwencja zawiera ogólne normy i zalecenia dotyczące poszanowania praw osób niepełnosprawnych i skierowana jest przede wszystkim do państw; realizacja wskazanych w skardze zapisów zawartych w konwencji (art. 7 i 24) następuje poprzez wprowadzenie do obrotu prawnego każdego państwa szczegółowych uregulowań prawnych i to one, a nie sama konwencja stanowią źródło ewentualnych roszczeń w indywidualnych sprawach,
- Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w sprawie V SA/Wa 829/16 (wyrok z 27 kwietnia 2017 r.) - art. 9 ustęp 1 i art. 24 ustęp 6 konwencji ustanawiają zobowiązania dla państwa-strony konwencji do podjęcia odpowiednich środków, aby umożliwić osobom niepełnosprawnym niezależne życie i pełny udział we wszystkich sferach życia, nie są to regulacje, które ustanawiałyby nowe prawa podmiotowe jednostki.

Protokół nie umożliwia wyłączenia z zakresu jego stosowania niektórych postanowień konwencji, zatem wyrażenie zgody na związanie się nim oznaczałoby ogólne uznanie, że wszystkie prawa zawarte w konwencji mają charakter podmiotowy.

Rozważając zasadność ratyfikacji protokołu należy wziąć także pod uwagę że, inaczej niż w przypadku praw obywatelskich i politycznych, domniemane naruszenia praw społecznych rzadko są efektem wadliwych rozwiązań prawnych (z wyjątkiem przypadków dyskryminacji), bądź decyzji indywidualnej będącej efektem złego zastosowania prawa lub jego nadużycia. Większość problemów ma charakter strukturalny i jest głównie skutkiem braku wystarczających zasobów finansowych w dyspozycji państwa. Decyzja w sprawie indywidualnej nie doprowadzi więc do rozwiązania problemu. Zdając sobie z tego sprawę komitet, w decyzjach podejmowanych w ramach procedury skarg indywidualnych regularnie formułuje zalecenia ogólne, odnoszące się do zmiany polityki lub powszechnie obowiązujących przepisów prawnych. Emblematiczną jest w tym kontekście decyzja w sprawie 2/2010 przeciwko Niemcom, w której komitet, stwierdziwszy na tle jednostkowego przypadku, że istniejący model pomocy w integracji nie promuje skutecznie zatrudnienia osób niepełnosprawnych, zalecił zmianę rozwiązań w zakresie pomocy w integracji osób trwale niepełnosprawnych na rynku pracy (wsparcie osób niepełnosprawnych

i pracodawców). Rząd został zobowiązany do poinformowania, w terminie 6 miesięcy, o podjętych działaniach.

Uzasadnione są wątpliwości co do zasadności oceny i racjonalności zaleceń, podjętych na podstawie dokumentów odnoszących się do indywidualnej sprawy, bez dostatecznej znajomości całego systemu rozwiązań adresowanych do osób niepełnosprawnych oraz, generalnie, polityki rynku pracy, jak też realiów ich funkcjonowania. Skutki finansowe takich zaleceń mogą być nie do udźwignięcia, zaś skutki społeczne przeciwne założeniom polityki społecznej państwa.

Kolejne wątpliwości co do zasadności ratyfikacji protokołu wynikają z analizy procedury monitorowania realizacji decyzji podejmowanych na zakończenie procedury skargowej. Komitet do spraw praw osób niepełnosprawnych oczekuje od państw przedstawiania, w stosunkowo krótkim czasie (6 miesięcy), informacji o wdrożeniu decyzji i ocenia działania państw. Do zwrócenia się o takie informacje ma on prawo, zgodnie z art. 7 ust. 2 protokołu skargowego. Jednakże, w świetle ustępu 1 tego artykułu wnioski taki powinien być traktowany jako wyjątkowy, ponieważ zasadą jest, że podstawowym środkiem monitorowania realizacji zaleceń jest sprawozdanie krajowe. Ponadto, wnioski o udzielenie kolejnych informacji, organizowanie spotkań z delegacją krajową i ocena decyzji podejmowanych przez państwa wykraczają poza to, do czego komitet jest uprawniony na mocy protokołu.

Dodatkowo pragnę wskazać, że komitet nakazuje zwrot kosztów postępowania oraz wypłatę odszkodowania, przy czym należy mieć na uwadze, że kwestie te nie zostały uregulowane przez państwa w protokole. Dlatego Szwecja, Austria i Niemcy odmówiły wprost zastosowania się do zalecenia takiej wypłaty, wskazując na brak podstaw prawnych żądania komitetu (sprawa 2/2010 - Niemcy, sprawa 3/2011 - Szwecja, sprawa 21/2014 - Austria). W dokumentach dotyczących realizacji przez Argentynę zaleceń komitetu brak jest wskazówek, by zwrot kosztów postępowania i wypłaty odszkodowania został dokonany (sprawa 8/2011). Inne stanowisko zajęły Węgry - dokumenty dotyczące sprawy 1/2010 wskazują, że odszkodowanie i zwrot kosztów wniesienia skargi zostały wypłacone, zaś w sprawie 4/2011 dokonany został zwrot kosztów sądowych, a wypłata odszkodowania opóźnia się. W odniesieniu do pozostałych spraw, w związku z którymi sformułowano zalecenia zapłaty odszkodowania i zwrotu kosztów, stanowisko państw co do realizacji zaleceń, w tym zwrotu kosztów postępowania i wypłaty odszkodowania, nie zostało jeszcze przedstawione (sprawy 7/2012, 11/2013, 13/2013 - Australia, sprawa 22/2014 - Tanzania).

Należy podkreślić, że brak ratyfikacji protokołu przewidującego procedurę skargową nie oznacza, że Polska może odstąpić od gwarantowania praw przewidzianych przez Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych. Podstawowym mechanizmem oceny realizacji konwencji jest kontrola w oparciu o sprawozdania krajowe, sprawowana przez Komitet do spraw praw osób niepełnosprawnych.

Realizacja postanowień konwencji może być dochodzona przed sądami polskimi. Warunkiem jest, by z postanowienia konwencji, będącego podstawą powództwa, wynikało prawo podmiotowe. Oceny charakteru danego postanowienia umowy dokonuje sąd w toku rozpatrywania sprawy. Istotny jest także sposób sformułowania powództwa, w szczególności sposób powołania postanowień konwencji. W efekcie, sądy polskie orzekały w sprawach, w których powoływano konwencję jako podstawę lub jedną z podstaw skargi, zwłaszcza w sprawach dotyczących ubezwłasnowolnienia, małżeństwa, dostępu do sądu, dostępu do pomocy społecznej, dostępu do edukacji, mobilności, dopuszczając lub nie skutecznie powołanie się na jej postanowienia.

Polska jest także stroną Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Konwencja daje podstawy dochodzenia naruszeń praw osób niepełnosprawnych.

Informuję, że funkcjonowanie procedury skargowej i wydawane w jej ramach decyzje są na bieżąco monitorowane przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Liczba rozpatrzonych do tej pory skarg oraz treść podjętych przez komitet decyzji nie dają jednak jeszcze podstaw, by formułować wnioski zwłaszcza co do sposobu interpretacji postanowień konwencji.

Istotnym elementem ewentualnej ponownej oceny możliwości związania się protokołem skargowym do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych będzie ocena wykonywania przez Polskę konwencji przez Komitet do spraw praw osób niepełnosprawnych. Rozpatrzenie złożonego przez Polskę w 2014 r. pierwszego sprawozdania zaplanowane jest na III kwartał 2018 r.

Chcę zapewnić, że kwestia odpowiedniej realizacji praw osób niepełnosprawnych, w tym proceduralnych gwarancji ich realizacji, jest przedmiotem stałej uwagi Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych.

MINISTER
Elżbieta Rafalska
Elżbieta Rafalska

Do wiadomości: Pan Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów