

Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych: struktury administracyjne, procedury

I. Wykonywanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych

Wdrażanie konwencji:

- kształtowanie krajowej polityki dotyczącej osób niepełnosprawnych zgodnie z zasadami ogólnymi konwencji, określonymi w art. 3 konwencji,
- przyjmowanie i realizacja zgodnych z postanowieniami konwencji aktów prawnych oraz programów zawierających rozwiązania, które mają służyć realizacji praw uznanych w konwencji,
- sporządzanie sprawozdań z jej wykonywania i poddawanie się ocenie niezależnego międzynarodowego organu kontrolnego.

I. Krajowe struktury odpowiedzialne za wdrażanie konwencji

1. Wymogi określone przez konwencję

Otoczenie instytucjonalne: art. 33

- ust. 1 i 2: rząd - punkt kontaktowy i mechanizm koordynacji wykonywania konwencji,
- ust. 3: niezależny organ monitorujący.
- wybór organów pozostawiony rządowi : rozwiązania odpowiednio do krajowego systemu administracyjnego i praktyki wdrażania umów międzynarodowych,
- zadania nie sprecyzowane w konwencji.

2. Rozwiązania polskie dotyczące wykonywania umów międzynarodowych

Konstytucja i ustawa o umowach międzynarodowych:

- miejsce umów międzynarodowych w polskim porządku prawnych,
- określanie właściwości co do wykonywania umowy międzynarodowej,
 - ustawa o umowach międzynarodowych,
 - ustawa o działach administracji państwowej.

Wdrażanie: ministerstwa, w ramach właściwości określonej w ustawie o działach administracji państwowej.

Koordynowanie: ministerstwo, w którego właściwości leży najwięcej lub najważniejsze zagadnienia objęte zakresem umowy.

3. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej - Wykonywanie konwencji i koordynacja jej wykonywania

Pełnomocnik Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych: kształtowanie polityki i inicjowanie zadań w zakresie problematyki osób niepełnosprawnych

Biuro Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych:

- opracowywanie lub opiniowanie projektów:

- założeń do programów lub programów w zakresie dotyczącym problematyki osób niepełnosprawnych,
- założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych dotyczących problematyki osób niepełnosprawnych;
- dokonywanie analiz i ocen zjawisk dotyczących osób niepełnosprawnych;
- współpraca z organizacjami pozarządowymi i fundacjami działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych.

Współpraca z innymi ministerstwami w toku wykonywania konwencji:

- niewystarczający wpływ na inne ministerstwa aby zapewnić postęp we wdrażaniu konwencji
- 2013: powołanie międzyresortowego zespołu do spraw wykonywania konwencji

4. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej - Punkt kontaktowy

Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz:

- przygotowywanie sprawozdań z realizacji konwencji,
- opiniowanie projektów ustaw i innych aktów normatywnych pod kątem zgodności z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi,
- koordynacja współpracy z organizacjami międzynarodowymi (ONZ) i Ministerstwem Spraw Zagranicznych w sprawach dotyczących konwencji.

5. Publiczny dostęp do informacji

- strona internetowa Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej – zakładka „Społeczne prawa człowieka”
- dostęp do informacji publicznej zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej
- udzielanie wyjaśnień, interpelacje i zapytania poselskie

6. Niezależny mechanizm monitorujący: Rzecznik Praw Obywatelskich

Wymogi:

- art. 33 ust. 2 konwencji: wyznaczenie niezależnego od rządu organu, którego zadaniem będzie popieranie, ochrona i monitorowanie wdrażania konwencji,
- wyznaczenie Rzecznika Praw Obywatelskich: spełnia wymogi określone w Paryskich zasadach dotyczących mechanizmów ochrony praw człowieka, do których pośrednio odwołuje się konwencja w art. 33 ust. 2.

Zadania:

- monitorowanie wdrażania prawa i zapobieganie jego naruszeniom: bieżąca analiza prawa i sytuacji faktycznej, kontrole instytucji, badania zlecane, analiza orzecznictwa sądów,
- interwencje: rozpoznawanie spraw indywidualnych, uprawnienia procesowe, skarga do Trybunału Konstytucyjnego,
- informowanie i promocja: współpraca z organizacjami pozarządowymi, strona internetowa, udział w konferencjach.

Zespół ekspertów do spraw osób z niepełnosprawnościami

I. sprawozdania z wykonywania konwencji

1. Cel sporządzania sprawozdań

- ocena wykonywania konwencji przez międzynarodowy organ kontrolny,
- przegląd rozwiązań prawnych, programów – na potrzeby krajowe,
- monitorowanie przebiegu prac nad zapowiedzianymi przez ministerstwa zmianami prawa

2. Wymogi – konwencja

- art. 35.: sprawozdanie dotyczyć ma „środków podjętych w celu realizacji zobowiązań wynikających z konwencji oraz na temat postępu dokonanego w tym zakresie”
- pierwsze sprawozdanie - dwa lata od wejścia w życie konwencji w stosunku do danego państwa, kolejne- co cztery lata,
- sprawozdanie rozpatrywane przez Komitet do spraw praw osób niepełnosprawnych.

3. Polska Procedura sporządzania sprawozdań

Założenia

- zadanie Ministra Pracy i Polityki Społecznej (jako koordynującego wykonywanie konwencji),
- udział wszystkich właściwych resortów,
- sprawozdanie zatwierdzane przez Radę Ministrów,
- na każdym etapie prac – dostępne do publicznej wiadomości (BIP),
- taka sama jak na potrzeby sporządzania sprawozdań z wykonywania innych umów międzynarodowych dotyczących praw człowieka (w ramach ONZ).

Terminarz:

- termin złożenia sprawozdania przez Polskę: wrzesień 2014,
- prace podjęte w kwietniu 2013 r.,
- Rada Ministrów – czerwiec lub lipiec 2014 r.

Założenia:

- pierwsze (obecne) sprawozdanie: prezentacja założeń polityki, stanu prawa, programów działania,
- kolejne sprawozdania: zmiany prawa, sytuacja faktyczna, wdrażanie prawa, dane statystyczne – w zakresie oczekiwanym przez komitet
- ograniczenie objętości narzucone przez komitet,
- ograniczona użyteczność kwestionariusza opracowanego przez komitet

Przygotowanie projektu sprawozdania - przebieg prac:

- najniższy możliwy szczebel roboczy
- projekt I wersja – opracowany w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej (Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz)
 - w oparciu o uzasadnienie wniosku ratyfikacyjnego,
 - sporządzona lista dodatkowych pytań, na które ministerstwa miały udzielić odpowiedzi,

- wzięte pod uwagę sprawozdania innych państw (ustalenie zakresu podawanych informacji - Austria, Australia, Niemcy, Węgry),
- uzupełnienie i aktualizacja informacji zawartych w uzasadnieniu przez inne departamenty ministerstwa i inne ministerstwa
- projekt II wersja (Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz)
 - wybór najistotniejszych informacji, ich synteza - istotne skrócenie tekstu,
 - w miarę potrzeby informacje dodatkowo uzyskiwane od ministerstw
 - opracowanie redakcyjne – tekst zwięzły i przejrzysty – także pod kątem tłumaczenia
- rozesłany do opinii związkom zawodowym, organizacjom pracodawców, organizacjom pozarządowym,
- zgłoszone uwagi opracowane i rozesłane resortom: przedstawienie stanowiska, udzielenie dodatkowych informacji,
- sporządzenie kompilacji: uwagi partnerów społecznych i organizacji pozarządowych oraz stanowisko resortów, przedstawione partnerom społecznym i organizacjom pozarządowym,

Akceptacja sprawozdania:

- konsultacje międzyresortowe – uzgodnienie tekstu, aktualizacja informacji,
- akceptacja przez Radę Ministrów, poprzedzona rozpatrzeniem przez Stały komitet Rady Ministrów,
- tłumaczenie sprawozdania.

Sejm: Komisja Polityki Społecznej zainteresowana tekstem - przekazany – do wiadomości – w momencie przekazania Stałemu Komitetowi Rady Ministrów.

Rzecznik Praw Obywatelskich: tekst przekazany – do wiadomości – w momencie przekazania Stałemu Komitetowi Rady Ministrów.

Krajowa Rada Konsultacyjna do spraw Osób Niepełnosprawnych – poinformowana o pracach nad sprawozdaniem.

4. Obrona sprawozdania

Przygotowanie:

- rozpatrzenie przez komitet – obecnie około 3 lata po złożeniu, poza sprawozdaniem komitet dysponuje różnymi informacjami dodatkowymi, w tym niezależnymi sprawozdaniami krajowymi (autorzy: organizacje pozarządowe, niezależny mechanizm monitorujący),
- wstępne rozpatrzenie – na zamkniętym posiedzeniu pół roku przed terminem obrony, lista dodatkowych pytań przekazywana państwu, na które odpowiada ono na piśmie przed ustną publiczną „obroną” sprawozdania (spotkanie przedstawicieli rządu i Komitetu do spraw praw osób niepełnosprawnych),
- obronie przysłuchują się przedstawiciele niezależnego mechanizmu monitorującego oraz organizacji pozarządowych (bez prawa zabierania głosu).

Przygotowanie delegacji rządowej

- rola ministerstwa koordynującego wykonywanie konwencji,
- skład delegacji,
- lista możliwych pytań,

- spójność stanowiska prezentowanego wobec różnych międzynarodowych organów kontroli wykonywania umów międzynarodowych,
- tłumaczenie,
- rola Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Konkluzje Komitetu do spraw praw osób niepełnosprawnych

- konkluzje – ocena sytuacji krajowej, lista kwestii budzących zaniepokojenie komitetu, sugestie co do działań, jakie powinny być podjęte
- jeżeli oceny komitetu są zdecydowanie bezzasadne – możliwe przedstawienie stanowiska rządu (polska praktyka)

Najistotniejsze wnioski co do wykonywania konwencji wynikające z uwag organizacji pozarządowych zgłoszonych do projektu sprawozdania z wykonywania konwencji

podobne uwagi zgłaszane na etapie ratyfikowania konwencji, ale z samego sprawozdania wynika, że w wielu obszarach sytuacja zmieniła się lub prace są zaawansowane

NAJWAŻNIEJSZE ZGŁOSZONE PROBLEMY

- **niedostateczne rozwiązania prawne precyzujące zasadę równości i zapewniające ochronę osób niepełnosprawnych przed dyskryminacją** – konieczna nowelizacja ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów UE w zakresie równego traktowania ponieważ nie zapewnia skutecznej ochrony osób niepełnosprawnych przed dyskryminacją ponieważ odnosi się do praw tych osób w ograniczonym zakresie;
- **zmiana przepisów dotyczących ubezwłasnowolnienia i zawierania małżeństw;**
- **prawa wyborcze osób ubezwłasnowolnionych** – niedopuszczalne jest pozbawienie tych osób praw wyborczych (opinia CRPD/C/9/1/2010 w sprawie *Zsolt Bujdosó i inni p. Węgrom* (wrzesień 2013): każde ograniczenie prawa głosu osób niepełnosprawnych intelektualnie jest niedopuszczalne, nawet pozbawienie prawa głosu na podstawie zindywidualizowanej oceną stanowi niedozwolone zróżnicowane traktowanie;
- **system orzecznictwa o niepełnosprawności** – kilka systemów orzeczniczych, rozwiązania mało przejrzyste, rozwiązania zniechęcające do aktywności zawodowej;
- **prawo budowlane** - brak terminu dostosowania przestrzeni publicznej i budynków wybudowanych przez 1 stycznia 1995 r., nieskuteczny system kontroli na etapie realizacji projektu budowlanego;
- **projektowanie uniwersalne** – brak obligatoryjnych standardów dostępności, które wymuszają na inwestorach i projektantach wykonywanie obiektów i zagospodarowanie przestrzeni, wprowadzenie monitoringu dostępności przestrzeni i obiektów ogólnodostępnych;
- **dostępność usług zapewnianych powszechnie – w szczególności usługi bankowe** – nie jest zapewniony dostęp osób niewidomych do usług bankowych (bankomaty, internetowe serwisy transakcyjne banków) – rozwiązania przyjmowane są przez banki na zasadzie dobrowolności i są niewystarczające, powinny zostać wprowadzone regulacje powszechnie obowiązujące (opinia Komitetu do spraw praw osób niepełnosprawnych z kwietnia 2013 (CRPD/C/9/1/2010): jeżeli nie uczyniły tego banki: państwo zobowiązane jest wprowadzić minimalny standard dostępności usług bankowych, w tym usług świadczonych z wykorzystaniem bankomatów, dla osób niewidomych lub niedowidzących, który pozwoli takim osobom na samodzielne korzystanie z usług instytucji finansowych.

Inne kwestie:

- **dostęp do opieki zdrowotnej dostosowanej do potrzeb osób niepełnosprawnych** – dostęp do świadczeń, rehabilitacji, kwalifikacje pracowników służby zdrowia;
- **nie jest realizowana koncepcja edukacji włączającej**, niezbędny rozwój wsparcia indywidualnego;
- **wsparcie finansowe i opiekuńcze rodzin z osobą niepełnosprawną** –system nie uwzględnia w dostatecznym stopniu zwiększonych kosztów utrzymania osób niepełnosprawnych;

- **praca i zatrudnienie** – wątpliwości co do rozwiązań dotyczących niezbędnych racjonalnych usprawnień, aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych (efekty – dane statystyczne), pułapka świadczeniowa – albo renta albo praca;
- brak systemowej rehabilitacji osób niepełnosprawnych;
- **niewystarczające wsparcie w domu** – konieczny rozwój usług;
- konieczny rozwój **wsparcia w aktywnym funkcjonowaniu w społeczeństwie**, w tym instytucji asystenta;
- **dostęp do informacji publicznej** – przez media elektroniczne, niedostosowane strony internetowe albo projektowane tak, że znalezienie informacji jest utrudnione, niedostateczny dostęp do informacji w formie analogowej;
- programy telewizyjne nadawane z udogodnieniami – na niedostateczną skalę: ograniczenie dostępu do informacji, kultury, sportu;
- brak szkoleń dla osób zawodowo kontaktujących się z osobami niepełnosprawnymi – prawa, załatwianie spraw.