

**Protokół posiedzenia Zespołu do spraw wykonywania postanowień
Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, które odbyło się 28 stycznia
2014 r. w Warszawie w budynku Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej,
ul. Nowogrodzka 1/3/5.**

W spotkaniu wzięło udział 28 osób – lista obecności w załączeniu (załącznik nr 1).

Spotkanie otworzył i spotkaniu przewodniczył p. Jarosław Duda – Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, który zaproponował następujący porządek obrad:

1. Wprowadzenie
2. Wręczenie powołań nowym członkom Zespołu oraz ich stałym zastępcom
3. Informacja dotycząca podjętych przez resort sprawiedliwości działań zmierzających do poprawy sytuacji osób niepełnosprawnych w zakresie korzystania ze zdolności prawnej poprzez ograniczenia stosowania instytucji podejmowania decyzji w zastępstwie, czyli ubezwłasnowolnienia, zgodnie z postanowieniami art. 12 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, a także nt. zmian prawnych planowanych w celu uznania prawa osób niepełnosprawnych do zawierania małżeństw, o którym mowa w art. 23 ust. 1 lit a Konwencji – prezentacja sędziego Pawła Jarosa (Departament Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka w MS)
4. Informacja dotycząca obowiązku złożenia przez Polskę sprawozdania dotyczącego wykonywania postanowień Konwencji oraz spraw związanych z przygotowaniem pierwszego sprawozdania z wykonywania przez Polskę postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. – prezentacja Pani Joanny Maciejewskiej z Departamentu Analiz Ekonomicznych i Prognoz MPiPS
5. Sprawy pozostałe.

Ad. 1.

Przewodniczący Zespołu – Pan Jarosław Duda Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych powitał przedstawicieli Zespołu oraz przedstawił porządek spotkania, informując zebranych o zmianie kolejności punktów spotkania i rozpoczęciu od prezentacji Pani Joanny Maciejewskiej nt. sprawozdania z wykonania Konwencji.

Ad. 2.

Przewodniczący Zespołu wręczył powołania obecnym na spotkaniu nowym członkom Zespołu oraz ich stałym zastępcom reprezentującym Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, które wcześniej nie zgłosiło kandydata do Zespołu, oraz nowo utworzone Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, a także odwołania dla przedstawicieli zniesionego Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej i przekształconego Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Ad. 4.

Pani Joanna Maciejewska z Departamentu Analiz Ekonomicznych i Prognoz MPiPS, odpowiadającego za przygotowanie sprawozdania z wykonania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych przypomniła, że termin złożenia sprawozdania Komitetowi ds. Praw Osób Niepełnosprawnych przypada na wrzesień 2014 r.

Omówiła jaki powinien być zakres czasowy i tematyczny pierwszego sprawozdania. Zaznaczyła, że wstępny projekt został już przygotowany przez MPiPS na bazie uzasadnienia wniosku o ratyfikację Konwencji i uzupełniony oraz zaktualizowany przez wszystkie właściwe instytucje i ministerstwa. Uwagi do tej pierwszej wersji zgłosiły także organizacje pozarządowe. Uwagi zebrano i przesłano do resortów z prośbą o zajęcie stanowiska i przekazanie uwag do Departamentu Analiz do 6 lutego 2014 r.

Projekt sprawozdania zostanie uzupełniony i po konsultacji międzyresortowej planowanej na marzec 2014 r. przedłożony Radzie Ministrów do akceptacji. Po przetłumaczeniu tekstu na jeden z języków ONZ w maju-czerwcu br. sprawozdanie zostanie przedstawione do akceptacji Komitetowi Rady Ministrów.

Zatwierdzone sprawozdanie jest przesyłane do Komitetu ds. Praw Osób Niepełnosprawnych ONZ. Po analizie z uwzględnieniem informacji, których dostarczają dokumenty Światowej Organizacji Zdrowia, Międzynarodowej Organizacji Pracy, Rady Europy i Unii Europejskiej oraz wynikających z niezależnych sprawozdań organizacji pozarządowych i niezależnych mechanizmów monitorujących (w Polsce jest to Rzecznik Praw Obywatelskich) przygotowywana jest obrona sprawozdania, która następuje ok. 3 lata po złożeniu dokumentu.

Pani Joanna Maciejewska podkreśliła, że uwagi dotychczas zgłaszane przez organizacje pozarządowe do projektu sprawozdania dotyczą kształtu prawa i realizacji Konwencji i są bardzo podobne do tych zgłaszanych na poziomie ratyfikacji:

1. niedostosowanie rozwiązań prawnych w zakresie równego traktowania do zapewniania pełnej ochrony osób niepełnosprawnych przed dyskryminacją – postulowana zmiana ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów o Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania
2. zmiana przepisów dot. ubezwłasnowolnienia i dotyczących zawierania małżeństw
3. prawa wyborcze osób ubezwłasnowolnionych (zgodnie z orzeczeniem Trybunału Praw Człowieka, w związku ze skargą przeciwko Węgrom, że niedopuszczalne jest pozbawianie prawa głosu z uwagi na niepełnosprawność).
4. mało przejrzysty system orzecznictwa o niepełnosprawności, niedostatecznie sprecyzowane kryteria oceny orzeczniczej
5. brak terminu dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych budynków powstałych przed 1994 r.
6. niedostateczny dostęp osób niepełnosprawnych do usług publicznych np. osób niewidomych do usług bankowych
7. niedostateczny dostęp do usług zdrowotnych – konieczność zapewnienia tłumacza i dostosowania np. gabinetów ginekologicznych
8. mało efektywna aktywizacja osób niepełnosprawnych i problem pułapki świadczeniowej, tj. konieczności dokonywania wyboru: „renta albo praca”.
9. potrzeba kontroli zasadności przebywania w szpitalach psychiatrycznych, monitorowania osób izolowanych, niezdolnych do komunikowania się z otoczeniem.
10. nieodpowiednie warunki w instytucjach opieki i niedostateczny dostęp do sprzętu rehabilitacyjnego.

Minister Jarosław Duda zaapelował do uczestniczących w spotkaniu przedstawicieli resortów, żeby zechcieli sprawdzić dostępność stron internetowych reprezentowanych ministerstw, gdyż należy je dostosować do standardów do końca maja 2015 r. Jako przykład dobrze dostosowanej strony może posłużyć strona Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych www.niepełnosprawni.gov.pl.

Pan Minister Jarosław Duda podziękował Pani Joannie Maciejewskiej za prezentację dotyczącą projektu sprawozdania i zasygnalizowanie uwag zgłaszanych do niego przez organizacje pozarządowe. Wobec braku pytań do tej części zaprezentowanego materiału przewodniczący powitał przedstawiciela Ministerstwa Sprawiedliwości sędziego Pawła Jarosa oraz gości z organizacji pozarządowych:

1. panią Dorotę Pudzianowską z Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka
2. panią Monikę Zimę-Parjaszewską z Polskiego Stowarzyszenia na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym
3. pana Macieja Kułaka z Polskiego Towarzystwa Prawa Antydyskryminacyjnego
4. panią Małgorzatę Peretjatkowicz z Fundacji TUS.

Ad. 3.

Pan Sędzia Paweł Jaros podziękował za zaproszenie i możliwość przedstawienia prac toczących się w Ministerstwie Sprawiedliwości w kierunku dostosowania polskiego prawa do wymogów prawa międzynarodowego w związku z obowiązkiem wdrażania postanowień Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych i zasygnalizował, że przygotowana na spotkanie prezentacja uwzględnia w szczególności zmiany mające na celu dostosowanie polskiego prawa do postanowień artykułu 12 i 23 Konwencji.

W październiku 2013 r. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego pod kierownictwem prof. Tadeusza Rycińskiego opracowała i przedstawiła projekt założeń do projektu ustawy o zmianie kilku ustaw, tj. Kodeksu Cywilnego, Kodeksu Rodzinnego i Kodeksu Postępowania Cywilnego, a także ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Nowelizacja obowiązującego prawa powinna dotyczyć także innych obszarów związanych z usprawnieniem postępowania opiekuńczego i zapewnienia ochrony osób przed wymuszonymi zaginięciami, wprowadzenia instytucji patronatu. W pierwszej kolejności należy wskazać konieczność zmian przepisów dotyczących zdolności do czynności prawnych osób dorosłych oraz instytucji prawnych służących ochronie dorosłych niemających zdolności do czynności prawnych.

Pan Sędzia na wstępie wytłumaczył różnice w terminologii prawniczej między zdolnością prawną (ma ją każdy człowiek od chwili narodzin i oznacza ona tyle, że jest się podmiotem prawa) a zdolnością do czynności prawnych (pełną osiąga się z chwilą uzyskania pełnoletniości, nie mają jej osoby, które nie ukończyły 13 lat i osoby ubezwłasnowolnione). Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych operuje pojęciem: „zdolność prawna” (z ang. „legal capacity”).

Po takim wstępie Sędzia zaprezentował projekt założeń do przygotowywanych zmian, od zasygnalizowania konieczności wprowadzenia ochrony osób z niepełnosprawnością psychiczną wg standardów międzynarodowych, aż po opis planowanych rozwiązań

szczegółowych. W drugiej części skupił się na omówieniu projektu zmian przepisów dotyczących możliwości zawierania małżeństw przez osoby niepełnosprawne.

Obszerny materiał wystąpienia pana sędziego Pawła Jarosa stanowi załącznik nr 2 do protokołu.

W trakcie prezentowania materiału, przy okazji omawiania zagadnienia „zdolności do czynności prawnych” osób niepełnosprawnych, ich zakresu i ewentualnych ograniczeń, Pani Kamila Gaj reprezentująca MON zapytała, jak w przypadku dokonania czynności prawnej przez osobę pozbawioną praw do jej dokonania będzie chroniona druga strona umowy, która nie może się z niej wycofać.

Sędzia Jaros odpowiedział, że w interpretacji Ministerstwa Sprawiedliwości art. 82 Kodeksu Cywilnego pozwala na unieważnienie czynności prawnej, jeśli istnieją wady oświadczenia woli lub z powodu zaburzeń psychicznych strony umowy. Nie ma więc uzasadnienia dla wpisywania do rejestru publicznego orzeczeń dotyczących osób z zaburzeniami psychicznymi i ustanowienia dla nich opiekuna.

Na pytanie pani Kamili Gaj, jak ta sprawa rozwiązana jest w innych krajach, Sędzia Jaros odpowiedział, że pominął ze względów czasowych odniesienia do standardów międzynarodowych, ale zaznaczył, że chcąc opracować polskie prawo pozytywne monitorujemy uwagi, zauważamy problemy i korzystamy z doświadczeń innych europejskich państw, ale też z polskiej myśli prawniczej.

Prezentowane przez Sędziego zmiany dotyczyły zniesienia ubezwłasnowolnienia i wprowadzenia opieki asystencyjnej. Sędzia podkreślał jednak, że zasada ingerencji w sferę autonomii woli osoby z zaburzeniami psychicznymi powinna być weryfikowana z urzędu co np. 5 lat. Częstotliwość może ulec zmianie na korzyść osoby, na rzecz której ustanowiona jest opieka. W wyniku postanowienia kontrolnego powinno się przeprowadzać dowód opinii biegłego psychologa lub psychiatry i na jej podstawie byłaby możliwość zmiany lub uchylecia orzeczenia.

Na koniec wyводу sędzia podkreślił, że jakość pomocy osobom niepełnosprawnym zależy nie tylko od prawa, ale od ustroju i sprawności instytucji zajmujących się pomocą: sądów, prokuratury, ośrodków pomocy społecznej i organizacji pozarządowych. Przepisy z mocy prawa ulegną zmianie i trzeba założyć okres na zweryfikowanie statusu osób ubezwłasnowolnionych. Trzeba przewidzieć na te operacje ok. 5 lat, uwzględniając zdolności i możliwości organizacyjne sądów rodzinnych podejmujących decyzje w sprawie.

Pani Dyrektor Teresa Hernik podziękowała Sędziemu Jarosowi za obszerną prezentację i zapytała, kiedy założenia planowanych rozwiązań prawnych mają szansę być upublicznione oraz jaki jest przewidywany scenariusz dochodzenia do tych rozwiązań.

Sędzia Paweł Jaros podkreślił, że zaprezentowane propozycje zmian w prawie w zakresie instytucji ubezwłasnowolnienia to dopiero projekt założeń do projektu ustawy, który znajduje się w ostatniej fazie uzgodnień resortowych i oczekuje się na decyzję kierownictwa, czy skierować ten projekt do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych.

Minister Jarosław Duda podziękował za przekazane informacje i poprosił o zadawanie pytań.

Pani Dorota Pudzianowska z Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka pytając o horyzont czasowy wprowadzania zmian, wyraziła obawę, że z uwagi na tempo prac w obecnej kadencji Sejmu zmiany dostosowujące polskie prawo do założeń Konwencji nie zostaną uchwalone. Pani Monika Zima-Parjaszewska wyraziła obawy, że w kontekście tematu ubezwłasnowolnienia nieprawidłowo jest rozumiana kategoria niepełnosprawności. Używanie terminu „zaburzenia psychiczne” nie oddaje funkcjonowania osoby z niepełnosprawnością intelektualną. Niepełnosprawność intelektualna może polegać na trudności funkcjonowania i czasami, choć nie zawsze, wiązać się z zaburzeniami psychicznymi. Zgłosiła też wątpliwość w związku z planowanym wprowadzeniem „pełnomocnictwa opiekuńczego” jako dotyczącego osób, u których dopiero mogą wystąpić zaburzenia psychiczne. Według niej ten mechanizm nie będzie mógł mieć zastosowania dla osób z niepełnosprawnością intelektualną, która jest stanem stałym i trwałym.

Pojawiła się też kwestia tłumaczenia artykułu 12 Konwencji, w którym mowa jest o „zdolności prawnej”, tymczasem przy nowelizacji przepisów mowa jest o „zdolności do czynności prawnych”. Zdolność prawna przysługuje od urodzenia i nie wymaga wsparcia, wsparcie jest natomiast wymagane przy korzystaniu ze zdolności do czynności prawnych. Określenie „legal capacity” użyte w Konwencji oznacza nie tylko zdolność prawną, ale również zdolność do czynności prawnych. W związku z tym, w opinii pani Zimy-Parjaszewskiej, zanim wprowadzi się zmiany w prawie, warto byłoby zmienić tłumaczenie Konwencji.

W odniesieniu do artykułu 82 KC, pani Monika Zima-Parjaszewska wyraziła zaniepokojenie, że – jak wskazują komentarze do niego – każda czynność podjęta przez

osoby z niedorozwojem umysłowym lub chorobą psychiczną z góry jest nieważna. Komisja Kodyfikacyjna mogłaby go zmodyfikować, aby wprowadzić element kontroli, gdyż zmiana art. 82 wydaje się konieczna i niezbędna.

Pani Monika Zima-Parjaszewska wyraziła zaniepokojenie, że dwie z planowanych form opieki, mogą być swego rodzaju ubezwłasnowolnieniem częściowym i całkowitym. Niepokój budzi także sprawa czasu, na jaki wydawane będzie orzeczenie oraz sposób monitorowania jego wykonywania. Ponadto podkreśliła, że w odniesieniu do kwestii opiekunów i asystentów, brakuje opiekunów profesjonalnych i nie można zakładać, że funkcje te będą sprawować członkowie rodziny. Wszystkie te wątpliwości należy uwzględnić na etapie przygotowań zmian w legislacji.

Sędzia Jaros, odpowiadając, zaznaczył, że przedstawił tylko projekt założeń, a więc ukierunkowanie prac, nie tekst normatywny. Pojawiająca się kwestia związana z tłumaczeniami i terminologią powinna zostać rozstrzygnięta na etapie formułowania założeń. Sędzia podkreślił, że w nowelizacji zakłada się autonomię woli jednostki, jaką jest osoba z niepełnosprawnością, i jej godność stawia się na pierwszym miejscu. Ingerencja w wolność tej osoby może odbywać się tylko wtedy, kiedy jest to konieczne. Rozwiązanie proponowane obejmuje szerokie spectrum potrzeb osób niepełnosprawnych z jednoczesnym zagwarantowaniem bezpiecznego obrotu prawnego. Sukces wprowadzonych zmian będzie zależał od tekstu normatywnego, interpretacji i stosowania przepisów.

Pani Małgorzata Peretiatkowicz z TUS zadała jeszcze pytanie, dotyczące kwestii planowanego ustanowienia opieki: czy mogą o nią wystąpić osoby bliskie lub sąd z urzędu, a osoba zainteresowana nie może zrobić tego osobiście; może to zrobić tylko za pomocą pełnomocnika powołanego do życia przed stwierdzeniem zaburzeń psychicznych, bo w momencie wystąpienia jednostki chorobowej nie można już powołać pełnomocnika. Ponadto zwróciła uwagę, że pojęcia: „osoba niepełnosprawna” i „osoba z niepełnosprawnością” to terminy używane zamiennie w duchu Konwencji. W polskiej terminologii przepisów prawa „osoba niepełnosprawna” oznacza osobę posiadającą orzeczenie o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności. Tymczasem w obszarze planowanych rozwiązań, jedna z form wsparcia będzie przysługiwała osobie, która nie ma orzeczenia o niepełnosprawności, a z różnych powodów nie jest w stanie samodzielnie podejmować decyzji.

Sędzia Jaros wskazał, że wniosek o ustanowienie opieki mogą składać osoby bliskie i sąd z urzędu, ale tylko w przypadku opieki wspierającej w najmniejszym stopniu ograniczającej wolę jednostki. Czy sama osoba niepełnosprawna psychicznie mogłaby złożyć taki wniosek? Osobiście Sędzia Jaros uważa, że powinno się rozważyć taką możliwość. Przy okazji zaznaczył, że z uwagi na dużą rolę terminologii, istnieje potrzeba dostosowania terminów polskiego Kodeksu Cywilnego do Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych.

Pani Małgorzata Kiełducka Radca Ministra z BON zapytała, czy w związku ze zmianą terminologii, która będzie eliminowała używanie terminu „ubezwłasnowolnienie” rozwiązuje się automatycznie problem art. 62 ust. 2 Konstytucji odbierającego osobom ubezwłasnowolnionym prawo do udziału w referendum i prawo do wybierania.

Sędzia Jaros podkreślił, że to zagadnienie wykracza poza zakres tematyki dzisiejszego spotkania i poprosił Ministra Dudę o możliwość poświęcenia temu tematowi osobnego spotkania.

Minister Duda podziękował za wyjaśnienia i zaprosił na kolejne spotkanie, na którym można się będzie zająć tematem m.in. praw wyborczych. Minister podkreślił, że Biuro dokłada wszelkich starań, żeby sprawa zmian prawnych, omawianych zarówno na Komisji Polityki Społecznej i Rodziny jak i na spotkaniu Zespołu ds. wykonywania postanowień Konwencji, jak najszybciej znalazła swoje rozwiązanie. Podzielił zaniepokojenie organizacji pozarządowych w kwestii tłumaczenia Konwencji, ale przypomniał, że na etapie długotrwałych prac nad tłumaczeniem jej tekstu każdy mógł wnieść swoje uwagi. Nie oznacza to jednak, że teraz nie można wrócić ponownie do tego tematu.

W odpowiedzi na podniesioną po raz kolejny kwestię tłumaczenia Konwencji, pani Małgorzata Kiełducka przypomniała ostatnią sesję negocjacyjną ONZ na temat postanowień art.12 Konwencji. W trakcie całego procesu negocjacyjnego Konwencji była podnoszona i wielokrotnie dyskutowana kwestia rozróżnienia „zdolności prawnej” od „zdolności do czynności prawnej”. Zastosowanie w polskim tłumaczeniu sformułowań: „zdolność prawna” i „korzystanie ze zdolności prawnej” było odzwierciedleniem intencji rządów państw negocjujących i wypracowanego wspólnego stanowiska.

Pani Kamilla Gralik z MON zasugerowała, aby przypomnieć resortom o konieczności przystosowania stron internetowych do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz wskazać standardy, jakie strona powinna spełniać.

Minister Jarosław Duda odpowiedział, że pismo z taką informacją zostało już skierowane do ministerstw w listopadzie ubiegłego roku, były również przeprowadzane audyty przez organizacje pozarządowe, ale zapowiedział ponowne wystąpienie do resortów w tej sprawie.

Podsumowując spotkanie Minister Jarosław Duda podziękował przybyłym za cierpliwość, wytrwałość i zaprosił na kolejne spotkanie. Jednocześnie wyraził wątpliwość, czy spotkania Zespołu raz na kwartał nie są zbyt rzadkie i warto by się zastanowić nad częstszymi spotkaniami.

Na tym posiedzenie zakończono.

Protokołowała:

Przewodniczący Zespołu

stały zastępca sekretarza Zespołu

Olga Domańska

Jarosław Duda

Załączniki:

1. Lista obecności;
2. Informacja nt. prac prowadzonych w Ministerstwie Sprawiedliwości