

Prawa osób niepełnosprawnych w międzynarodowych aktach prawnych

Streszczenie

Artykuł zawiera prezentację międzynarodowych regulacji prawnych dotyczących praw osób niepełnosprawnych, poprzedzoną omówieniem szeregu pojęć dotyczących praw człowieka, oraz zarysem historycznym krajowych i międzynarodowych aktów zawierających gwarancje tych praw.

W opracowaniu omówione zostały międzynarodowe akty prawne o charakterze ogólnym oraz regulacje o charakterze szczególnym, dotyczące praw osób niepełnosprawnych, z podziałem na akty prawne Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz dokumenty Unii Europejskiej.

Artykuł zawiera obszerny katalog międzynarodowych aktów prawnych oraz krótkie omówienia najważniejszych regulacji, z uwzględnieniem ich charakteru, treści oraz mocy wiążącej.

Autorka formułuje tezę, że duża liczba i różnorodność aktów prawnych dotyczących osób niepełnosprawnych zwiększa społeczną świadomość w tym zakresie, jednak powoduje duży chaos informacyjny, w którym trudno jest wskazać instrumenty skutecznego egzekwowania takich praw. Dla realnego ich poszanowania zasadnicze znaczenie ma monitorowanie przestrzegania tych praw zarówno przez powołane do tych celów podmioty publiczne, jak i organizacje pozarządowe.

Słowa kluczowe: na prawo, akty prawne, osoby niepełnosprawne.

The rights of disabled persons in international legal acts

Summary

The article contains a presentation of international legal regulations concerning the rights of disabled people, anticipated by the discussion of a range of terms connected with the rights of man and by a historical profile of the Polish and foreign legal acts vouchsafing those rights.

In the work, international legal acts of general character are discussed, as well as regulations of particular character, concerning the rights of disabled people, with the division into legal acts of the Organization of United Nations and the documents of the European Union.

The article contains a broad catalogue of international legal acts as well as a short discussion of the most important regulation, including their character, contents and binding power.

The author formulates a thesis saying that the large number and diversity of legal acts concerning disabled people raises social awareness in this area, at the same time causing, however, an informational chaos in which it is hard to point to the instruments of efficient execution of such rights. It is vital for their real respect that the obedience to those laws is monitored both by especially nominated public subjects and non-governmental organizations.

Key words: law, legal acts, disabled people

I. Wstęp

„Zważywszy, że uznanie przyrodzonej godności oraz równych i niezbywalnych praw wszystkich członków wspólnoty ludzkiej jest podstawą wolności, sprawiedliwości i pokoju na świecie (...)”¹ – pierwsze słowa wstępu do Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (Universal Declaration of Human Rights), uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 10 grudnia 1948 r., wyznaczają współczesne standardy pojmowania praw człowieka.

Nie ma jednej definicji pojęcia „prawa człowieka”. Encyklopedia międzynarodowego prawa publicznego określa prawa człowieka jako: „te wolności, środki ochrony oraz świadczenia, których respektowania właśnie jako praw, zgodnie ze współcześnie akceptowanymi wolnościami, wszyscy ludzie powinni móc domagać się od społeczeństwa, w którym żyją”².

Prawa człowieka utożsamia się z prawami naturalnymi, które jako przyrodzone i niezbywalne przysługują wszystkim ludziom. Są to prawa powszechne i równe; nie można różnicować ludzi z jakichkolwiek względów i z tego tytułu przypisywać im różnych katalogów praw człowieka.

Taki sposób rozumienia praw człowieka – właśnie jako bezwzględnie powszechnych i równych – zyskał miejsce w prawodawstwie dopiero w drugiej połowie XX wieku, a wielu państwom nadal daleko do jego uznania. Stopniowo przyjmowana jest teza o równości formalnej ludzi, a więc uznanie takich samych praw kobiet jak i mężczyzn, ludności wszystkich ras i warstw społecznych. O wiele trudniej natomiast utrwała się przekonanie o konieczności zapobiegania faktycznej dyskryminacji, to jest obowiązku zapewnienia przez społeczeństwo rzeczywistej równości praw wszystkim ludziom, również tym, którzy ze względu na swój wiek – lub niekorzystne położenie, potrzebują szczególnych warunków, aby mogli korzystać z powszechnie przysługujących praw. Taką grupą, zagrożoną dyskryminacją, pozostają od lat osoby niepełnosprawne.

Historia aktów prawnych dotyczących praw człowieka jest długa. Najwcześniejsze akty miały charakter wewnątrzpaństwowy. Przywoływane dziś jako modelowe przykłady aktów prawnych, gwarantujących prawa człowieka, tak naprawdę zapewniały te prawa tylko pewnym grupom społecznym, inne zaś grupy – ze względu na pochodzenie społeczne, płeć lub kolor skóry – były tych praw pozbawione.

Jednym z takich najwcześniejszych aktów nowożytnych była Wielka Karta Swobód (*Magna Carta Libertatum*), wydana w Anglii w 1215 r. przez króla Jana bez Ziemi. Dokument ten zawierał przywileje nadane duchowieństwu, feudałom i mieszkańcom miast angielskich. Nawet najszerszej adresowane przywileje ograniczone były do „wolnych ludzi”, do których w tamtych czasach zaliczała się tylko część społeczeństwa.

¹ Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela, na: http://historia.pgi.pl/prawa_czlowieka.html [dostęp: listopad 2011].

² *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 8, Human Rights and the Individual in International Law. International Economic relations, Amsterdam-New York-Oxford, 1985 North Holland, s. 268, za: Osiatyński W. *Wprowadzenie do praw człowieka*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, na: http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/WOsiatynski_HistFilo.pdf [dostęp: listopad 2011].

Jeśli chodzi o Polskę, warto przypomnieć liczne przywileje szlacheckie z okresu XV wieku. W kategorii praw obywatelskich przywileje zawierały m.in. gwarancje nietykalności bez wyroku sądowego – zarówno nietykalności majątkowej (Przywilej czerwiński wydany przez Władysława Jagiełłę w 1422), jak i osobistej (Przywileje jedleński i krakowski, wydane w 1433 r. przez Władysława Jagiełłę). Przywileje te prawa obywatelskie gwarantowały jednak wyłącznie szlachcie.

Interesujący jest proces przemiany pojęcia powszechności praw w Stanach Zjednoczonych na przykładzie praw wyborczych. Konstytucja tego kraju, przyjęta w 1787 r., przewidywała powszechne wybory do Izby Reprezentantów Kongresu. To powszechne prawo przysługiwało jednak tylko białym mężczyznom.

Nawet wydana w Stanach Zjednoczonych w 1791 r. Karta Praw (United States Bill of Rights) – zawierająca dziesięć pierwszych poprawek do Konstytucji USA r. i uważana do dziś za katalog podstawowych praw i wolności obywateli USA – nie zmieniała tego stanu rzeczy. Prawo głosu białym kobietom przyznała sto trzydzieści lat później 19. poprawka z 1920 r., zaś prawo głosu wszystkim pełnoletnim obywatelom tego kraju przysługuje dopiero od 1971 r., na mocy 26. poprawki do Konstytucji USA.

Wyjątkowe miejsce wśród XVIII-wiecznych aktów prawa zajmuje Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela, wydana w 1789 r. we Francji w czasie rewolucji francuskiej.

To w tej deklaracji pojawiły się znamienne przepisy, które odnaleźć można we współczesnym prawodawstwie:

„Art. I Ludzie rodzą się i pozostają wolnymi i równymi w prawach. Podstawą różnic społecznych może być tylko wzgląd na pożytek ogółu.

Art. II Celem wszelkiego zrzeszenia politycznego jest utrzymanie przyrodzonych i niezbywalnych praw człowieka. Prawa te to: wolność, własność, bezpieczeństwo i opór przeciw uciskowi. (...)

Art. IV Wolność polega na tym, że wolno każdemu czynić wszystko, co tylko nie jest ze szkodą drugiego, korzystanie zatem z przyrodzonych praw każdego człowieka nie napotyka innych granic, jak te, które zapewniają korzystanie z tych samych praw innych członków społeczeństwa. Granice te mogą być zakreślone tylko drogą ustawy”³.

II. Międzynarodowe akty prawne – zarys problemu

W XIX i XX wieku pojawiały się w aktach ustrojowych zapisy zawierające gwarancje praw człowieka, miały jednak nadal charakter jedynie krajowy, zatem interpretacja zakresu tych praw pozostawała w kompetencji państw. Dopiero okres po II wojnie światowej przyniósł rozwój organizacji międzynarodowych, a w konsekwencji powstanie licznych międzynarodowych aktów prawnych dotyczących praw człowieka.

³ Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela, na: http://historia.pgi.pl/prawa_czlowieka.html [dostęp: listopad 2011].

Najważniejszą rolę w tworzeniu prawa międzynarodowego po 1945 r. odegrała Organizacja Narodów Zjednoczonych. W Europie zasadnicze znaczenie ma prawodawstwo Unii Europejskiej.

Przełomowy charakter miało uchwalenie wspomnianej już wyżej **Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka**, 10 grudnia 1948 r. Na mocy Deklaracji stwierdzono, że wszyscy ludzie są wolni i równi pod względem godności i praw. Art. 2. stanowił, że „Każdy człowiek posiada wszystkie prawa i wolności zawarte w niniejszej Deklaracji, bez względu na jakiegokolwiek różnice rasy, koloru, płci, języka, wyznania, poglądów politycznych i innych, narodowości, pochodzenia społecznego, majątku, urodzenia lub jakiegokolwiek innego stanu (...)”⁴.

Deklaracja przyznaje każdemu człowiekowi m.in. prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa, prawo do uznawania jego osobowości prawnej, prawo do ochrony prawnej i ochrony przed dyskryminacją, prawo do swobody przemieszczania się, prawo do własności, wolności zgromadzeń i stowarzyszeń, udziału w rządzeniu państwem, prawo do ubezpieczenia społecznego, dostępu do pracy wraz z wypoczynkiem, do ochrony zdrowia i pomocy społecznej, prawo do nauki i uczestnictwa w życiu kulturalnym, czy też prawo do zawarcia związku małżeńskiego po uzyskaniu pełnoletniości.

Podkreślić należy, że Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, jest rezolucją uchwaloną przez Zgromadzenie Ogólne ONZ i jako rezolucja nie miała charakteru wiążącego – była jedynie deklaracją.

W ciągu następnych 60 lat powstało wiele międzynarodowych – w tym regionalnych – aktów prawnych dotyczących praw człowieka. Daje się zauważyć stopniowe wprowadzania bardziej skutecznych mechanizmów ochrony tych praw.

Po pierwsze, ma miejsce tendencja do nadawania międzynarodowym aktom prawnym charakteru wiążącego dla państw, które je przyjmują – poprzez wprowadzanie norm zobowiązujących państwa do dostosowywania prawa wewnętrznego do postanowień tych aktów oraz przepisów stwarzających obywatelom możliwości bezpośredniego dochodzenia swoich praw przed organami międzynarodowymi.

Po drugie, realnemu zagwarantowaniu praw człowieka służyć ma wprowadzanie – obok aktów ogólnych, uniwersalnych – dokumentów specjalnych, to jest uregulowań szczegółowych. Szczegółowych albo ze względu na przedmiot regulacji – co oznacza osobne akty dla różnych katalogów praw, albo ze względu na krąg podmiotów regulacji – co oznacza uchwalanie osobnych aktów dla różnych grup osób zagrożonych dyskryminacją.

Stąd przyjmowany często podział na dokumenty ogólne i specjalne⁵.

Dokumenty specjalne, inaczej szczególne, dotyczą różnych kategorii przedmiotowych – takich, jak prawo do samostanowienia, przeciwdziałanie dyskryminacji, kwestia niewolnictwa,

⁴ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, na: http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf [dostęp: listopad 2011].

⁵ *O prawach człowieka. Spis instrumentów prawnych dotyczących praw człowieka*, Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie, na: http://www.unic.un.org.pl/prawa_czlowieka/pcz_instrumenty_prawne.php [dostęp: listopad 2011].

pracy przymusowej czy podobnych form i praktyk, zagadnienie wolności informacji, wolności zgromadzeń, zatrudnienia, opieki społecznej, postępu i rozwoju – oraz różnych kategorii podmiotowych, jak prawa kobiet, prawa dzieci, prawa osób niepełnosprawnych – także tych dotkniętych szczególnie, określonymi rodzajami niepełnosprawności.

W powszechnej ocenie uniwersalne akty międzynarodowe nie gwarantowały osobom niepełnosprawnym ich respektowania w dostatecznym stopniu. Jak pisze dr Piotr Przybysz „Osoby niepełnosprawne są beneficjentami wszystkich praw, które przysługują osobom pełnosprawnym. Nie ma zatem potrzeby deklarowania w szczególności, że osobom niepełnosprawnym przysługują takie prawa człowieka, jak np. prawo do życia czy do pracy. Potwierdzenie w szczególności akcie prawnym przysługiwania osobom niepełnosprawnym niektórych praw obywatelskich powszechnie obowiązujących może sugerować, że gdyby tego nie uczyniono, to osoby niepełnosprawne nie mogłyby z tych praw korzystać. Osoby niepełnosprawne mogą jednak w praktyce napotykać na trudności w korzystaniu z niektórych praw – w związku ze swymi ułomnościami. Rzeczywiste zagwarantowanie praw człowieka wymaga zatem stworzenia mechanizmów wyrównania szans osób niepełnosprawnych i stworzenia im warunków do korzystania w pełni z praw przysługujących wszystkim obywatelom. Mówiąc inaczej, osoby niepełnosprawne powinny korzystać z pewnych szczególnych praw, swoistych dla tej grupy społecznej – po to, aby mogły w takim samym stopniu korzystać z praw przysługujących wszystkim ludziom”⁶.

Rzeczywiste zagwarantowanie praw człowieka wymaga zatem stworzenia warunków, które to umożliwią: wprowadzenia mechanizmów wyrównujących szanse osób niepełnosprawnych oraz zwrócenia uwagi na ich podmiotowość.

Reasumując, osoby niepełnosprawne powinny korzystać z pewnych szczególnych praw – aby miały możliwość korzystać z praw przysługujących wszystkim ludziom w takim samym stopniu, jak inni. W ciągu ostatnich 50 lat ten ostatni pogląd znalazł odzwierciedlenie w prawodawstwie międzynarodowym.

Szczególna ochrona osób niepełnosprawnych przejawia się zatem po pierwsze w zamieszczeniu, w aktach ogólnych, czy też w dokumentach specjalnych poświęconych konkretnym prawom, przepisów mających zagwarantować tym osobom realizację praw zawartych w aktach. Po drugie – przejawia się ona w przyjmowaniu dokumentów poświęconych w całości osobom niepełnosprawnym. Stosowne normy zawarte w dokumentach z jednej strony potwierdzają jednoznacznie, że poszczególne prawa przysługują osobom niepełnosprawnym – co nie zawsze jest oczywiste dla opinii społecznej i organów państwowych – zaś z drugiej strony wprowadzają mechanizmy mające gwarantować realizację tych praw, a w szczególnych przypadkach określają prawa niejako dodatkowe, mające na celu przeciwdziałanie dyskryminacji.

⁶ Przybysz P., *Prawa człowieka a prawa niepełnosprawnych*, na: http://www.idn.org.pl/sonnszz/prawa_niepelnosprawn1.htm [dostęp: listopad 2011].

Przy analizie międzynarodowych aktów prawnych należy mieć zawsze na uwadze ich różny charakter. Jedne z nich, jak deklaracje i uchwały, mają charakter kierunkowy: zmierzają do umieszczenia w porządku prawnym pożądaných norm lub skatalogowania norm powszechnie uznanych i respektowanych. Nie stanowią samodzielnej podstawy do wysuwania roszczeń w przypadku ich naruszenia, wyznaczają natomiast kierunki w polityce i prawodawstwie oraz mogą być podstawą interpretacji innych aktów prawnych. Takie strategiczne dokumenty są często powoływane w innych międzynarodowych aktach prawnych, również tych o wiążącym charakterze.

Inne międzynarodowe akty prawne, jak konwencje czy traktaty, stanowią podstawę bezpośrednich roszczeń, przy czym część z takich aktów zobowiązuje państwa do implementacji zapisów aktu międzynarodowego do systemu krajowego, inne natomiast – w szczególności niektóre kategorie aktów Wspólnoty Europejskiej – stają się bezpośrednio częścią prawa wewnętrznego kraju. Problem ten dalej zostanie omówiony bardziej szczegółowo.

III. Międzynarodowe akty prawne o charakterze ogólnym

Do dokumentów ogólnych uchwalonych przez ONZ należą, obok Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, m.in.: **Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka** (The International Covenants on Human Rights), to jest **Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych** oraz **Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych**, przyjęte w 1966 r. Obydwa Pakty Praw Człowieka stanowią konwencje międzynarodowe, mają zatem charakter wiążący dla krajów, które je ratyfikowały. Polska ratyfikowała te akty 3 marca 1977 r. (Dz. U. 1977 Nr 38 poz. 167 i 169).

Spośród dokumentów europejskich do aktów o charakterze ogólnym należą przede wszystkim:

- **Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności** (The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms), przyjęta pierwotnie w 1950 r. przez kraje Rady Europy;
- **Europejska Karta Społeczna** (The European Social Charter), uchwalona w 1961 r.;
- **Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej** (Charter of Fundamental Rights of the European Union) z 2000 r.

Uchwalenie dwóch odrębnych aktów – **Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych** oraz **Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych** – wynikało z powszechnego przekonania o istnieniu różnych kategorii praw człowieka. W doktrynie politycznej funkcjonuje szereg rodzajów podziału praw człowieka. Powszechnie przyjętą jest podział na prawa obywatelskie i polityczne oraz prawa gospodarcze, społeczne i kulturalne. Do praw obywatelskich i politycznych zaliczane są m.in. prawo do życia, prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego, prawo do sądu i rzetelnego procesu sądowego, prawo do prywatności, prawo do udziału w życiu publicznym, prawo do wolności

gospodarowania, prawo do swobodnego przemieszczania się, prawo do zrzeszania się, wolność zgromadzeń, wolność sumienia i wyznania, wolność od tortur i od niewolnictwa. Prawa gospodarcze, społeczne i kulturalne zawierają w szczególności: prawo do pracy, prawa przynależne związkom zawodowym, prawo do minimalnego zabezpieczenia społecznego (włączając w to: wyżywienie, ubranie oraz zamieszkanie), prawo do opieki medycznej, prawo do nauki oraz do udziału w życiu kulturalnym.

Trudno rozstrzygnąć, czy istnieje możliwość dokładnego rozróżnienia pomiędzy prawami obywatelskimi i politycznymi oraz gospodarczymi, socjalnymi i kulturalnymi. Prawa te bowiem przenikają się i uzupełniają wzajemnie. Razem tworzą katalog praw przysługujących żyjącej w społeczeństwie jednostce; często podkreślana jest niepodzielność tych praw i wzajemna zależność. Niemniej jednak, prawa te różnią się w sposób podstawowy: respektowanie praw obywatelskich i politycznych nie zależy, co do zasady, od sytuacji finansowej państwa, natomiast poziom realizacji praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych państwa jest wyraźnie zależny od poziomu rozwoju gospodarczego.

W szczególności odnosi się to do tak zwanych praw socjalnych, to jest prawa do świadczeń, jak prawo do nauki, ochrony zdrowia czy zabezpieczenia społecznego. Jak pisze prof. Wiktor Osiatyński: „Prawa socjalne (...) upoważniają bowiem jednostkę do tego, aby domagała się od państwa pewnych dóbr i usług, które inni obywatele zdobywają sami dzięki własnej pracy lub drogą wymiany handlowej. W wypadku tych praw przedmiotem roszczenia jest świadczenie jakiejś wartości (...) Państwo ma wówczas obowiązek podejmowania działań (np. aktów redystrybucji wytworzonego dochodu narodowego), które umożliwiłyby realizację praw socjalnych”⁷. Sposób wywiązywania się państwa z tych obowiązków zależy oczywiście od sytuacji finansowej kraju i oceniany być musi z jej uwzględnieniem. Znalazło to wyraz m.in. w Konwencji Praw Osób Niepełnosprawnych, przyjętej przez ONZ w 2006 r., gdzie w art. 4., zawierającym ogólne zobowiązania, w ust. 2. zapisano, że:

„2. W odniesieniu do praw gospodarczych, socjalnych i kulturalnych, każde Państwo-Strona zobowiązuje się podjąć kroki, w maksymalnym zakresie swoich możliwości i, w razie potrzeby, w ramach współpracy międzynarodowej, w celu pełnej realizacji tych praw, bez szkody dla zobowiązań zawartych w niniejszej Konwencji, które mają bezpośrednie zastosowanie, zgodnie z przepisami prawa międzynarodowego”⁸.

Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁹ przyjęta została początkowo przez dziesięć państw jako akt powstałej wówczas Rady Europy. Obecnie stronami umowy są wszystkie państwa wchodzące w skład Rady Europy, w tym

⁷ Osiatyński W. *Wprowadzenie do praw człowieka*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, na: http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/WOsiatyński_HistIFilo.pdf [dostęp: listopad 2011]

⁸ Za: <http://www.niepelnospawni.gov.pl/dokumenty-organizacji-narodow-zj/konwencja-o-prawach/> [dostęp: listopad 2011].

⁹ Dz. U. 1993 Nr 61 poz. 284 z późn. zm.

również Polska, a tekst Konwencji był zmieniany wprowadzanymi w następnych latach protokołami. Katalog praw i wolności zagwarantowanych w Konwencji jest zbliżony do katalogu zapisanego w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Również w Konwencji przyjęty został artykuł dotyczący zakazu dyskryminacji, w brzmieniu:

„Artykuł 14.

Korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej Konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn¹⁰, a zatem niepełnosprawność nie została wymieniona jako potencjalna przyczyna dyskryminacji, ale zawiera się, podobnie jak w Powszechnej Deklaracji, w pojęciu „inne przyczyny”.

Zasadniczym postępowaniem było natomiast wprowadzenie mechanizmu skutecznej realizacji postanowień Deklaracji. W tym celu został powołany Europejski Trybunał Praw Człowieka z Siedzibą w Strasburgu. Europejski Trybunał może zobligować państwo, które przyjęło Konwencję, do zaprzestania naruszeń prawa, oraz nałożyć obowiązek zadośćuczynienia finansowego pokrzywdzonemu.

Z wnioskiem do Trybunału Praw Człowieka może wystąpić każda osoba znajdująca się pod jurysdykcją któregoś z państw-stron Konwencji, jeżeli uzna, że władza publiczna naruszyła prawa gwarantowane w Konwencji – jednak tylko w sytuacji, gdy krajowe środki prawne zostały wyczerpane, lub w określonych okolicznościach nie przysługują skarżącemu.

Europejska Karta Społeczna sporządzona została w Turynie w dniu 18 października 1961 r., a następnie zmieniona Protokołem zmieniającym Europejską Kartę Społeczną, sporządzonym w Turynie, w dniu 21 października 1991 r., który zwiększa skuteczność kontroli jej stosowania. Polska ratyfikowała Kartę 10 czerwca 1997 r. Europejska Karta Społeczna ma szczególne znaczenie dla osób niepełnosprawnych, gdyż reguluje prawa społeczne, odwołując się do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W części pierwszej Karty zawarto katalog praw, natomiast w części drugiej szczegółowo określono zobowiązania państw w zakresie realizacji tych praw.

Rzeczpospolita Polska, zgodnie z oświadczeniem ratyfikacyjnym, uważa się za związaną postanowieniami Karty w zakresie określonym przez siebie, wyłączając niektóre przepisy.

Europejska Karta Społeczna zawiera normy dotyczące już bezpośrednio osób niepełnosprawnych, przy czym niepełnosprawność wymieniona jest w określeniu prawa, jak w art. 15.: „Osoby niepełnosprawne mają prawo do szkolenia zawodowego, rehabilitacji oraz re-adaptacji zawodowej i społecznej, bez względu na przyczynę i rodzaj ich inwalidztwa¹¹, czy też w jego rozwinięciu w części drugiej, jak w art. 9., dotyczącym prawa do poradnictwa zawodowego, czy art. 10., dotyczącym szkolenia zawodowego.

¹⁰ Dz. U. 1993 Nr 61 poz. 284 z późn. zm.

¹¹ Dz. U. 1999 Nr 8 poz. 67.

Wśród zobowiązań zaciągniętych przez Polskę znajdują się art. 9. i 15. w całości oraz dwa pierwsze ustępy art. 10.

Warto przytoczyć tu brzmienie art. 15., jako modelowego przykładu określania w międzynarodowym akcie prawnym zarówno specyficznego prawa, dotyczącego tylko osób niepełnosprawnych, jak i sposobu jego realizacji. Należy tu podkreślić, że prawo osób niepełnosprawnych do rehabilitacji społecznej oraz readaptacji społecznej i zawodowej nie jest dodatkowym prawem, które naruszałoby zasadę równości praw człowieka, ale prawem mającym na celu umożliwienie osobom niepełnosprawnym korzystanie z takich powszechnych praw, jak prawo do pracy, prawo do odpowiednich warunków pracy oraz niedyskryminowanie w zatrudnieniu.

„Artykuł 15.

Prawo osób niepełnosprawnych fizycznie lub umysłowo do szkolenia zawodowego, rehabilitacji oraz readaptacji zawodowej i społecznej.

W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa osób niepełnosprawnych fizycznie lub umysłowo do szkolenia zawodowego, rehabilitacji oraz readaptacji zawodowej i społecznej, Układające się Strony zobowiązują się:

1) podjąć odpowiednie środki w celu zabezpieczenia ułatwień szkoleniowych włączając, gdzie jest to konieczne, wyspecjalizowane instytucje publiczne lub prywatne;

2) podjąć odpowiednie środki w celu pośrednictwa zawodowego dla niepełnosprawnych, takie jak wyspecjalizowane służby pośrednictwa pracy, ułatwienia w zakresie ochrony zatrudnienia oraz środki dla zachęcenia pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych”¹².

Przestrzeganie zobowiązań określonych w Karcie podlega międzynarodowej kontroli. Państwa-strony umowy mają obowiązek przesyłania sprawozdania z realizacji tych postanowień części 2. Karty, które zostały przez nie przyjęte. Sprawozdania te powinny zawierać bardzo konkretne dane, pozwalające ocenić rzeczywisty stopień realizacji zobowiązań. W odniesieniu do art. 15. są to m.in.: typy i liczba głównych wyspecjalizowanych instytucji prowadzących szkolenia oraz ogólna liczba miejsc dostępnych w tych instytucjach; liczba osób szkolonych oraz liczba personelu zatrudnionego przy szkoleniach; warunki rehabilitacji osób niepełnosprawnych; kryteria oceny potrzeb zakresu rehabilitacji; metody planowania programów rehabilitacji zawodowej oraz metody ich dostosowywania do wymagań rynku pracy; szacowana liczba osób niepełnosprawnych (zwłaszcza niepełnosprawnych w stopniu znacznym); liczba osób niepełnosprawnych ubiegających się o szkolenie zawodowe, rehabilitację lub przeszkolenie oraz liczba osób rzeczywiście szkolonych lub rehabilitowanych w ciągu okresu sprawozdawczego.

Składane sprawozdania są badane przez Niezależny Komitet Ekspertów, który formułuje zalecenia. Zalecenia te nie są wiążące dla państw, ale stanowią ważną i respektowaną przez państwa wskazówkę co do kierunku działań, które powinny zostać podjęte.

¹² Dz. U. 1999 Nr 8 poz. 67.

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej przyjęta została w Nicei 7 grudnia 2000 r.

Zgodnie z art. 6., ust. 1. Traktatu Lizbońskiego z 13 grudnia 2007 r., Karta Praw Podstawowych stała się aktem pierwotnym prawa unijnego, zatem ma moc wiążącą jak Traktaty. Traktat Lizboński wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. i od tej pory obywatele UE mogą się powoływać przed sądami na postanowienia Karty. Natomiast Wielka Brytania i Polska dołączyły do Traktatu Reformującego protokół nr 7 (tzw. protokół brytyjski), który stanowiąc klauzulę typu *opt-out* ogranicza stosowanie Karty w tych państwach – na jego mocy prawa określone w karcie przysługują jedynie wtedy, gdy są zagwarantowane w przepisach krajowych. W Polsce toczy się wciąż dyskusja dotycząca rezygnacji z protokołu brytyjskiego i pełnego stosowania Karty.

Karta Praw Podstawowych zawiera obszerny katalog praw, jakie przysługują obywatelom UE. Wiele przepisów, w tym dotyczących wprost osób niepełnosprawnych, ma swoje odpowiedniki w polskim prawie krajowym. Art. 21., ust. 1. Karty stanowi, że: „Zakazana jest wszelka dyskryminacja, w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”¹³. Zbliżony, choć bardzo ogólny przepis znajduje się w polskiej Konstytucji, w art. 32., ust. 2.: „Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”¹⁴. Dodatkowo przepisy kodeksu pracy, art. 113. i 183a. zawierają zakaz jakiegokolwiek dyskryminacji, w szczególności ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną, w zatrudnieniu, przy nawiązywaniu i rozwiązywaniu stosunku pracy, odnośnie warunków zatrudnienia, awansowania, dostępu do szkolenia.

Zakaz dyskryminacji jest więc gwarantowany w prawie krajowym, zatem zgodnie z protokołem brytyjskim prawo takie przysługuje obywatelom Polski.

Co do art. 26., dotyczącego prawa do integracji osób niepełnosprawnych i stanowiącego, że: „Unia uznaje i szanuje prawo osób niepełnosprawnych do korzystania ze środków mających zapewnić im samodzielność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu społeczności”¹⁵, to w polskiej Konstytucji znajduje się art. 69. w brzmieniu: „Osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej, na mocy którego zostało wydane szereg ustaw i te ustawy kształtują prawa obywateli polskich”¹⁶.

¹³ Za: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0001:0016:PL:PDF> [dostęp: listopad 2011].

¹⁴ Dz. U. 1997 Nr 78 poz. 483.

¹⁵ Za: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0001:0016:PL:PDF> [dostęp: listopad 2011].

¹⁶ Dz. U. 1997 Nr 78 poz. 483.

IV. Międzynarodowe akty prawne o charakterze szczególnym dotyczące praw osób niepełnosprawnych

1. Definicja

Dokumenty międzynarodowe, dotyczące osób niepełnosprawnych, stanowią bogaty zbiór aktów o bardzo różnym charakterze i mocy obowiązywania. Jedne z nich są wiążące dla państw, które je ratyfikowały, inne stanowią zbiór zasad, stanowiących wytyczne dla postrzegania praw osób niepełnosprawnych. Jeszcze inne dokumenty, zawierające programy działania, stanowią podstawę finansowania konkretnych przedsięwzięć i wpływają bezpośrednio na realizację praw osób niepełnosprawnych. Szereg dokumentów powodujących nowe działania, jak ustanowienie dekady osób niepełnosprawnych, czy dnia osób niepełnosprawnych, zmienia sposób myślenia i zwiększa wrażliwość społeczeństwa na tę sferę życia.

Konsekwencją takich zmian było wprowadzenie w wielu państwach wyodrębnionych instytucji rządowych, czy samorządowych takich jak: minister lub pełnomocnik rządu do spraw osób niepełnosprawnych; lub rzecznik praw osób niepełnosprawnych; a na szczeblu lokalnym pełnomocnicy władz do spraw osób niepełnosprawnych; oraz rady do spraw osób niepełnosprawnych różnych szczebli.

Akty prawne, zarówno ONZ jak i Unii Europejskiej, wielokrotnie potwierdzają prawo osób niepełnosprawnych do korzystania z wszystkich praw na równi z osobami pełnosprawnymi. Z dokumentów dotyczących osób niepełnosprawnych wynika wprost, że wszelka dyskryminacja tych osób stanowi naruszenie praw człowieka. Co bardzo istotne, osoby z niepełnosprawnością mają prawo do otrzymywania potrzebnego wsparcia w swoim lokalnym środowisku bez przymusowej segregacji i izolacji.

Szereg aktów prawnych poświęcony został całej grupie osób niepełnosprawnych, inne zaś osobom z konkretnym rodzajem niepełnosprawności, np. grupom osób głuchych, niewidomych czy osób z upośledzeniem umysłowym. Podmiotowy i przedmiotowy zakres regulacji jest z zasady określany w samym tytule konkretnego dokumentu.

W aktach ogólnych występują pojęcia takie, jak niepełnosprawność czy osoby niepełnosprawne, ale bez dodatkowych omówień. Przy analizie aktów szczególnych warto odnieść się do definicji pojęcia „niepełnosprawność”. Podkreślić należy, że nie istnieje jedna, powszechnie uznana definicja niepełnosprawności.

„**Światowa Organizacja Zdrowia (WHO)**, uwzględniając stan zdrowia człowieka, wskazuje na potrzebę odróżnienia:

niesprawności (*impairment*) rozumianej jako każda utrata sprawności lub nieprawidłowość w budowie bądź funkcjonowaniu organizmu pod względem psychologicznym, psychofizycznym lub anatomicznym;

niepełnosprawności (*disability*) rozumianej jako wynikające z niesprawności każde ograniczenie lub niemożność prowadzenia aktywnego trybu życia w sposób lub w zakresie uznawanym za typowe dla człowieka;

ograniczeń w pełnieniu ról społecznych (*handicap*) rozumianych jako ułomność określonej osoby wynikająca z niesprawności lub niepełnosprawności, ograniczająca lub uniemożliwiająca pełną realizację roli społecznej odpowiadającej wiekowi, płci oraz zgodnej ze społecznymi i kulturowymi uwarunkowaniami¹⁷.

Akty prawa międzynarodowego, europejskiego i wewnętrznego poszczególnych państw różnie określają cechy charakterystyczne niepełnosprawności, w zależności od celów, dla których akty te zostały uchwalone lub wydane.

Jak podano na stronie ośrodka informacji ONZ w Warszawie: „Światowy Program Działań na rzecz Osób Niepełnosprawnych (...) oraz Standardowe Zasady Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych (...) podkreślają, iż niepełnosprawność jest problemem społecznym i nie ogranicza się do konkretnej osoby. Mówiąc o niepełnosprawności mamy na względzie relację między zdrowiem człowieka (uwzględniając jego wiek, płeć i wykształcenie), a społeczeństwem i środowiskiem, które go otacza¹⁸”.

Definicje niepełnosprawności, formułowane na użytek konkretnych aktów prawnych, zmieniały się w przestrzeni lat.

Zgodnie z Deklaracją Praw Osób Niepełnosprawnych z 1975 r., pojęcie „osoba niepełnosprawna” „oznacza każdą osobę, która w wyniku deficytu swoich fizycznych lub umysłowych zdolności, wrodzonych lub nabytych, nie jest w stanie zapewnić sobie, częściowo lub całkowicie, warunków koniecznych do swego indywidualnego lub społecznego życia¹⁹”.

Z kolei Konwencja nr 159 z 1983 r., dotycząca rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych, w art. 1. stanowi, że „Dla celów niniejszej Konwencji pojęcie ‘osoba niepełnosprawna’ oznacza osobę, której możliwości uzyskania i utrzymania odpowiedniego zatrudnienia oraz awansu zawodowego są znacznie ograniczone w wyniku właściwie orzeczonego ubytku zdolności fizycznych lub umysłowych²⁰”.

Konwencja Praw Osób Niepełnosprawnych z 2006 r. uznaje, że „niepełnosprawność jest pojęciem ewoluującym i (...) wynika z interakcji między osobami z dysfunkcjami, a barierami wynikającymi z postaw ludzkich i środowiska, które utrudniają tym osobom pełny i skuteczny udział w życiu społecznym, na zasadzie równości z innymi osobami²¹”.

W ślad za zmianami definicji zauważyć można „odchodzenie od ujmowania problemu niepełnosprawności widzianego przez pryzmat działań charytatywnych, ochrony i opieki socjalnej w kierunku pełnego udziału osób niepełnosprawnych w życiu społeczeństwa. Zamiast tego tworzy się rozwiązania wyrównujące szanse na aktywność i awans społeczno-zawodowy oparte na prawnych i systemowych mechanizmach antydyskryminacyjnych.

¹⁷ Za: <http://www.unic.un.org.pl/niepelnosprawnosc/> [dostęp: listopad 2011].

¹⁸ Za: <http://www.unic.un.org.pl/niepelnosprawnosc/definicja.php> [dostęp: listopad 2011].

¹⁹ Za: <http://www.niepelnosprawni.pl/ledge/x/7720> [dostęp: listopad 2011].

²⁰ Dz.U.2005 Nr 43 poz. 412.

²¹ Za: <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/dokumenty-organizacji-narodow-zj/konwencja-o-prawach/> [dostęp: listopad 2011].

Wyrównywanie szans stanowi główny i zasadniczy kierunek proponowanych rozwiązań w najnowszych dokumentach ONZ, dotyczących osób niepełnosprawnych²².

2. Akty prawne Organizacji Narodów Zjednoczonych

W działalności ONZ inicjatywy na rzecz osób niepełnosprawnych zajmują ważne miejsce. Szczególne znaczenie tych działań to z jednej strony ich pionierski charakter w ustawodawstwie międzynarodowym, z drugiej zaś strony – globalny zasięg oddziaływania. Do najważniejszych należą:

– **Deklaracja Praw Osób z Upośledzeniem Umysłowym** (*Declaration on the Rights of Mentally Retarded Persons*) z 1971 r., która podkreślała, iż osoby niepełnosprawne intelektualnie mają te same prawa co inni ludzie, oraz ustanawiała specjalne prawa dla tych osób, wynikające z ich potrzeb;

– **Deklaracja Praw Osób Niepełnosprawnych** (*Declaration on the Rights of Disabled Persons*) z 1975 r. potwierdzająca, że osoby niepełnosprawne mają takie same prawa obywatelskie i polityczne jak inni ludzie;

– **Deklaracja Praw Osób Głuchych i Niewidomych** (*Declaration of Deaf-Blind Persons*) z 1979 r.;

– **Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego** z 1976 r., ustanawiająca rok 1981 Międzynarodowym Rokiem Osób Niepełnosprawnych. W tym roku powstały międzynarodowe, regionalne i krajowe plany działania na rzecz osób niepełnosprawnych, przewidujące podjęcie działań na rzecz wyrównania szans, leczenia, rehabilitacji i zapobiegania niepełnosprawności;

– **Światowy Program Działań na rzecz Osób Niepełnosprawnych** (*World Programme of Action Concerning Disabled Persons*), przyjęty na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 3 grudnia 1982 r. Dziesięć lat później dzień 3 grudnia został uznany przez ONZ za Międzynarodowy Dzień Osób Niepełnosprawnych;

– **Zasady Tallińskie** (*Tallinn Guidelines for Action on Human Resources Development in the Field of Disability*), przyjęte w 1989 r., dotyczące edukacji i zatrudniania osób niepełnosprawnych przez instytucje rządowe oraz na wszystkich poziomach władzy publicznej w celu wyrównania szans niepełnosprawnych;

– **Zasady Ochrony Osób Cierpiących na Choroby Psychiczne oraz Poprawy Opieki Zdrowotnej w tym Zakresie** (*Principles for the Protection of Persons with Mental Illness and for the Improvement of Mental Health Care*), przyjęte w 1991 r. jako jeden z dokumentów końcowych Dekady Osób Niepełnosprawnych (*United Nations Decade of Disabled Persons*), ogłoszonej w latach 1983–1992 przez Zgromadzenie Ogólne ONZ. Dokument zawiera 25 głównych zasad, które określają prawa osób niepełnosprawnych intelektualnie;

²² Piasecki M., Stępnik M. (red.), *Osoby z niepełnosprawnością w polityce Organizacji Narodów Zjednoczonych*, Fundacja Fuga Mundi, 2002.

– **Standardowe Zasady Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych** (*The Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities*), przyjęte w 1993 r. przez Zgromadzenie Ogólne. Dokument ten, określający modelowe kierunki rozwiązań dotyczących osób niepełnosprawnych, stanowi podstawę tworzenia polityki i programów dotyczących niepełnosprawności. Mimo, że Standardowe Zasady nie mają wiążącego charakteru, a są jedynie zobowiązaniem o charakterze politycznym i moralnym, to weszły na stałe do systemu instytucjonalnego wielu państw członkowskich ONZ. W szczególności dokumenty Unii Europejskiej, dotyczące osób niepełnosprawnych, powołują się bezpośrednio na rozwiązania zawarte w Standardowych Zasadach. Można je zatem uznać za normy zwyczajowe prawa międzynarodowego, stosowane przez znaczną liczbę państw z zamiarem traktowania ich jako norm prawa międzynarodowego. Podkreślić należy, że dla celów monitorowania i wdrażania Standardowych Zasad Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych przez państwa członkowskie ONZ, powołany został w 1994 r. Specjalny Sprawozdawca ds. Osób Niepełnosprawnych przy Komisji Rozwoju Społecznego (*Special Rapporteur on Disability of the Commission for Social Development*);

– **Konwencja Praw Osób Niepełnosprawnych**, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 13 grudnia 2006 r. Przyczyną uchwalenia Konwencji była, jak się wydaje, potrzeba swego rodzaju kodyfikacji praw osób niepełnosprawnych – do tej pory zamieszczonych w rozmaitych aktach różnej rangi, i nadanie im prawnie wiążącego charakteru. Jest to pierwszy w XXI wieku akt prawa międzynarodowego, określający prawa osób niepełnosprawnych.

Konwencja wymienia główne zasady, na których się opiera, ustala istotne definicje oraz przedstawia obszerny katalog praw osób niepełnosprawnych.

Konwencja wymienia następujące zasady:

- „a) poszanowanie przyrodzonej godności, autonomii osoby, w tym swobody dokonywania wyborów, a także poszanowanie niezależności osoby;
- b) niedyskryminacja;
- c) pełny i skuteczny udział w społeczeństwie i integracja społeczna;
- d) poszanowanie odmienności i akceptacja osób niepełnosprawnych, jako mających wkład w różnorodność rodziny ludzkiej i będących częścią ludzkości;
- e) równość szans;
- f) dostępność;
- g) równość mężczyzn i kobiet;
- h) poszanowanie rozwijających się zdolności niepełnosprawnych dzieci oraz poszanowanie prawa dzieci niepełnosprawnych do zachowania tożsamości”²³.

²³ Za: <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/dokumenty-organizacji-narodow-zj/konwencja-o-prawach/> [dostęp: listopad 2011].

Szczególnie istotnym zapisem jest art. 2., zawierający szereg definicji. Definicje te, uwzględniając z jednej strony różnorodność ograniczeń, a z drugiej wyrównywanie szans, zakreślają bardzo szeroki zakres takich pojęć, jak „komunikacja”, „język”, „dyskryminacja”, „racjonalne usprawnienie” czy „uniwersalne projektowanie”.

Pojęcie „komunikacja” na przykład, w rozumieniu Konwencji „obejmuje języki, wyświechtanie tekstu, alfabet Braille’a, komunikację przez dotyk, dużą czcionkę, dostępne multimedia, jak i sposoby, środki i formy komunikowania się na piśmie, przy pomocy słuchu, języka uproszczonego, lektora oraz wspomagane (augmentatywne) i alternatywne, włączając dostępną technologię informacji i komunikacji”, zaś „dyskryminacja ze względu na niepełnosprawność” – oznacza „jakiegokolwiek różnicowanie, wykluczanie lub ograniczanie ze względu na niepełnosprawność, którego celem lub skutkiem jest naruszenie lub zniweczenie uznania, korzystania z lub wykonywania wszelkich praw człowieka i podstawowych wolności w dziedzinie polityki, gospodarki, społecznej, kulturalnej, obywatelskiej lub w jakiegokolwiek innej, na zasadzie równości z innymi osobami. Obejmuje to wszelkie przejawy dyskryminacji, w tym odmowę racjonalnego usprawnienia”²⁴.

Katalog praw osób niepełnosprawnych określony w Konwencji obok podstawowych praw – takich jak prawo do życia, równość wobec prawa, wolność i bezpieczeństwo osobiste, wolność od tortur lub okrutnego, nieludzkiego albo poniżającego traktowania lub karania – gwarantuje również wolność od wykorzystywania, przemocy i nadużyć, ochronę integralności osobistej, prawo do prowadzenia życia samodzielnie i przy włączeniu w społeczność, poszanowanie prywatności oraz poszanowanie domu i rodziny.

Warto zacytować zapis regulujący jedno z wymienionych wyżej praw – prawo do prowadzenia życia samodzielnie i przy włączeniu w społeczność, ukazujący skalę barier i ograniczeń, przed którymi stają osoby niepełnosprawne.

„Państwa Strony niniejszej konwencji uznają równe prawo wszystkich osób niepełnosprawnych do życia w społeczności, wraz z prawem dokonywania takich samych wyborów, jakie przysługuje innym osobom oraz podejmą efektywne i odpowiednie środki w celu ułatwienia pełnego korzystania przez osoby niepełnosprawne z tego prawa oraz w celu pełnej integracji i pełnego udziału w życiu społeczności, w tym poprzez zapewnienie, że:

- a) osoby niepełnosprawne będą miały możliwość wyboru miejsca zamieszkania i podjęcia decyzji co do tego, gdzie i z kim będą mieszkać, na zasadzie równości z innymi osobami, a także, że nie będą zobowiązane do mieszkania w szczególnych warunkach,
- b) osoby niepełnosprawne będą miały dostęp do szerokiego zakresu usług świadczonych w domu, w miejscu zamieszkania i innych usług wsparcia świadczonych w ramach społeczności lokalnej, w tym do pomocy osobistej niezbędnej do życia i włączenia w społeczność, a także celem zapobiegania izolacji lub segregacji społecznej,

²⁴ Za: <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/dokumenty-organizacji-narodow-zj/konwencja-o-prawach> [dostęp: listopad 2011].

- c) świadczone w społeczności lokalnej usługi i urządzenia dla ogółu ludności będą dostępne dla osób niepełnosprawnych, na zasadzie równości z innymi osobami oraz będą odpowiadać ich potrzebom”²⁵.

Konwencja przyznaje też szereg praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych – takich jak prawo do ochrony zdrowia, edukacji, pracy i zatrudnienia, prawo do rehabilitacji i do ochrony socjalnej.

Konwencja powołała Komitet do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych (*the Committee on the Rights of Persons with Disabilities*). Do tego Komitetu poszczególne osoby oraz grupy osób mogą, po wyczerpaniu ścieżki legislacyjnej w swoim kraju, składać petycje w sprawie naruszenia postanowień Konwencji. Procedura skargowa została ustanowiona dołączonym do Konwencji Protokołem Fakultatywnym.

Konwencja została otwarta do podpisu 30 marca 2007 r. i już w tym dniu podpisana przez 80 państw, w tym Polskę, jednakże spośród tych państw 36 nie złożyło swego podpisu pod Protokołem Fakultatywnym. Po raz pierwszy do aktu międzynarodowego przystąpiła Unia Europejska jako odrębny podmiot prawa międzynarodowego. Wspólnota Europejska podpisała Konwencję 30 marca 2007 r., a ratyfikowała ją 5 stycznia 2011 r. Polska nie ratyfikowała dotychczas Konwencji i nie podpisała Protokołu Fakultatywnego. Od lat prowadzone są w Polsce prace, mające na celu ratyfikację Konwencji i podpisanie Protokołu, jednak w chwili obecnej – na początku 2012 r. – nie jest znany nawet przybliżony termin podjęcia przez Polskę pełnych zobowiązań wynikających z Konwencji.

3. Dokumenty Unii Europejskiej

Sporządzenie czytelnej syntezy aktów prawa Unii Europejskiej dotyczących osób niepełnosprawnych jest niezmiernie trudne – wynika to przede wszystkim z różnorodności form aktów prawnych wydawanych w ramach wspólnoty. Mogą to być dokumenty prawnie wiążące, czyli tak zwane akty prawa pierwotnego, do których zalicza się traktaty założycielskie wraz z towarzyszącymi im protokołami i aneksami, oraz akty prawa wtórnego, to jest dyrektywy, rozporządzenia i decyzje (akty prawne niewiążące – to w szczególności opinie, zalecenia, programy, uchwały, raporty, deklaracje oraz białe i zielone księgi).

W traktatach założycielskich szczególne znaczenie dla osób niepełnosprawnych mają akty o ogólnym charakterze:

- **Traktat Amsterdamski**, którego art. 13. (według skonsolidowanej wersji) zawiera przepis zakazujący dyskryminacji, również ze względu na niepełnosprawność;
- **Traktat Lizboński**, do którego została włączona omówiona wyżej Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

²⁵ Za: <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/dokumenty-organizacji-narodow-zj/konwencja-o-prawach> [dostęp: listopad 2011].

A. Dyrektywy europejskie są to akty, które wyznaczają cele, jakie mają osiągnąć państwa członkowskie, za pomocą dostępnych sobie i wybranych przez siebie środków. Dyrektywa może być skierowana do jednego, do kilku lub do wszystkich państw członkowskich. Wykluczona jest możliwość powoływania się na postanowienia tych aktów przed sądami krajowymi. Aby zasady określone w dyrektywie mogły wywołać skutki na poziomie obywatela, prawodawca krajowy musi dostosować prawo krajowe do wymogów określonych w dyrektywie. Dopiero przepisy krajowe wydane na podstawie dyrektyw stanowią źródło praw i obowiązków dla osób fizycznych i prawnych. Dyrektywy wyznaczają swoim adresatom określony termin na implementację. Dyrektywom często towarzyszą załączniki, zawierające szczegóły techniczne, tabele, zestawienia itp.

Przykładem dyrektywy, w której podejmuje się problematykę osób niepełnosprawnych, jest **Dyrektywa Rady z dnia 27 listopada 2000 r. (2000/78/WE), ustanawiająca ogólne ramy na rzecz równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.**

Art. 5. tej dyrektywy reguluje problem dostosowania warunków pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych „w celu zagwarantowania przestrzegania zasady równego traktowania osób niepełnosprawnych, przewiduje się wprowadzenie racjonalnych usprawnień. Oznacza to, że pracodawca podejmuje właściwe środki, z uwzględnieniem potrzeb konkretnej sytuacji, aby umożliwić osobie niepełnosprawnej dostęp do pracy, wykonywanie jej lub rozwój zawodowy bądź kształcenie, o ile środki te nie nakładają na pracodawcę nieproporcjonalnie wysokich obciążeń. Obciążenia te nie są nieproporcjonalne, jeżeli są w wystarczającym stopniu rekompensowane ze środków istniejących w ramach polityki prowadzonej przez dane Państwo Członkowskie na rzecz osób niepełnosprawnych”²⁶.

B. Rozporządzenia są to akty prawne o ogólnym i abstrakcyjnym charakterze (odpowiadające polskim ustawom). Podlegają one bezpośredniemu stosowaniu w państwach członkowskich, a zatem, wprost kształtując prawa i obowiązki osób fizycznych i prawnych, mogą być powoływane w kontaktach pomiędzy nimi oraz przed organami administracji i przed sądami. Dla osób niepełnosprawnych ważne jest **Rozporządzenie Komisji z dnia 6 sierpnia 2008 r. (2008/800 WE), uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87. i 88. Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych).**

Rozporządzenie określa zasady wyłączeń niektórych form pomocy ze środków publicznych – m.in. na wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych – spod reżimu pomocy publicznej, w pkt. 61., stwierdzając, że „Wspieranie szkolenia i rekrutacji pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji lub niepełnosprawnych oraz rekompensata

²⁶ Za: <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/dokumenty-unii-europejskiej/dyrektywa-rady-200078we> [dostęp: listopad 2011].

dotychczasowych kosztów zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych to niezwykle istotne cele polityki gospodarczej i społecznej Wspólnoty i państw członkowskich”²⁷.

C. Decyzje to akty prawne o charakterze indywidualnym, skierowanym do konkretnych adresatów (odpowiadające polskim decyzjom administracyjnym). Decyzja może być skierowana zarówno do państwa (lub państw) członkowskich, jak i do osoby fizycznej lub prawnej. Decyzje wydawane są przez Komisję i Radę. W wyjątkowych przypadkach Parlament Europejski może współdziałać przy wydawaniu decyzji. W perspektywie dzisiaj już historycznej warto wymienić następujące decyzje:

– **Decyzja Rady z dnia 27 listopada 2000 r. Ustanawiająca Wspólnotowy Program Działania w Zakresie Zwalczania Dyskryminacji (2001 do 2006) (2000/750/WE);**

– **Decyzja Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie Europejskiego Roku Osób Niepełnosprawnych 2003 (2001/903/WE);**

– **Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 grudnia 2001 r. (2002/50WE), ustanawiająca program działań Wspólnoty wspierający współpracę między Państwami Członkowskimi w celu zwalczania wyłączenia społecznego;**

– **Decyzja Rady z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie wytycznych dla polityk zatrudnienia państw członkowskich (2005/600/WE);**

– **Decyzja Komisji Europejskiej z 27 czerwca 2007 (K 2007/3050) w sprawie wsparcia dla zakładów aktywności zawodowej, która miała szczególne znaczenie dla Polski.**

Komisja uznała, że zatrudnianie osób niepełnosprawnych w zakładach aktywności zawodowej nie stanowi rzeczywistej i prawdziwej działalności gospodarczej, ponieważ osoby niepełnosprawne zatrudniane w tych zakładach nie są uznawane za „pracowników” w rozumieniu prawa wspólnotowego. Mając powyższe na uwadze Komisja uznała, że pomoc udzielana zakładom aktywności zawodowej nie stanowi pomocy publicznej, a w konsekwencji pozwala na potencjalnie pełne finansowanie zakładów ze środków publicznych.

D. Zalecenia są dokumentami skierowanymi do państw członkowskich. Wydawane przez Radę Unii Europejskiej lub Komisję, mają na celu ujednoczenie prawodawstwa obowiązującego w poszczególnych krajach Wspólnoty. Ważnym przykładem tego rodzaju dokumentu jest:

– **Zalecenie Rady nr 376 z 1998 r. dotyczące Kart Parkingowych dla Osób Niepełnosprawnych.** Nie jest to dokument prawnie wiążący członków Unii, ale w wielu krajach, również w Polsce, został on przyjęty i wdrożony;

– **Zalecenie nr 1592 z 2003 r. Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy „W kierunku społecznego włączenia osób niepełnosprawnych do życia społecznego”;**

²⁷ Za: <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/dokumenty-unii-europejskiej/rozporzadzenie-komisji-we-nr-8> [dostęp: listopad 2011].

– **Zalecenie nr 5 z 2006 r. Komitetu Ministrów dla państw członkowskich. Plan działań Rady Europy w celu promocji praw i pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w społeczeństwie: podnoszenie jakości życia osób niepełnosprawnych w Europie 2006–2015.** Plan Działań Rady Europy na rzecz osób niepełnosprawnych 2006–2015 wyznacza ramową politykę europejską w zakresie niepełnosprawności na całą dekadę, w oparciu o cele Rady Europy dotyczące praw człowieka, niedyskryminacji, równości szans i pełnego udziału osób niepełnosprawnych w życiu obywatelskim i społecznym.

E. Uchwały mogą być przyjmowane przez Radę i Parlament Europejski. Uchwały Rady, zawierające podstawowe uzgodnienia w danej dziedzinie, przyjęte przez ministrów państw członkowskich, często są odpowiedzią na komunikaty Komisji Europejskiej. Uchwały Parlamentu Europejskiego są skierowane do Rady lub Komisji Europejskiej. Ich celem jest zwrócenie uwagi tych organów na zagadnienia istotne z punktu widzenia parlamentu. Najważniejsze dla osób niepełnosprawnych to:

– **Uchwała Rady i Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich, spotykających się w ramach Rady z 20 grudnia 1996 r. nt. równych szans dla osób z niepełnosprawnością.** Jest ona podstawowym dokumentem Unii Europejskiej, w którym przedstawia się główne założenia polityki wobec osób niepełnosprawnych. W uchwale wzywa się Państwa Członkowskie do tego, żeby rozważyły, czy odpowiednie narodowe rozwiązania uwzględniają potrzebę zwiększenia uczestnictwa osób z niepełnosprawnością w życiu społecznym, łącznie z osobami ze znacznym stopniem niepełnosprawności – zwracając przy tym należną uwagę na potrzeby i interesy ich rodzin i opiekunów – oraz potrzebę pełnej partycypacji osób z niepełnosprawnością w życiu społecznym poprzez usunięcie barier. Istotną kwestia poruszona w uchwale to również to, czy rozwiązania te umożliwiają kształcenie wrażliwości społeczeństwa na potrzeby osób z niepełnosprawnością oraz wdrażanie strategii równych szans. Uchwała podkreśla potrzebę włączenia się przedstawicieli osób z niepełnosprawnością we wdrażanie i kontynuowanie odpowiedniej polityki i działań na ich rzecz;

– **Uchwała Rady z 17 czerwca 1999 r. w sprawie Równych Szans w Zatrudnieniu dla Osób Niepełnosprawnych (1999/C 186/02).** W Uchwale Rada potwierdza, że w ramach spójnej i globalnej polityki do wyrównywania szans w zatrudnieniu osób niepełnosprawnych można doprowadzić, zwracając szczególną uwagę na rekrutację i utrzymanie w zatrudnieniu pracowników, promocje, szkolenia, kształcenie ustawiczne i rozwój, ochronę przed nieuprawnionymi zwolnieniami, a także na odpowiednie wsparcie udzielone w takich obszarach, jak: przystosowanie miejsca pracy (takie jak sprzęt techniczny, łącznie z dostępem do nowych technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych), dostępność miejsca pracy, kwalifikacje i umiejętności wymagane w pracy oraz dostępność doradztwa zawodowego i służb pośrednictwa pracy²⁸.

²⁸ Uchwała Rady Europejskiej z 17 czerwca 1999 r. w sprawie równych szans w zatrudnieniu dla osób niepełnosprawnych (1999/C 186/02), za: Fundacja Fuga, Mundi, na: http://www ffm.pl/index.php?mod=4&p=1&srw=1&text=159-9_14, [dostęp: luty 2012].

F. Deklaracje

Poza omawianą wyżej Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej, do najważniejszych deklaracji dotyczących osób niepełnosprawnych należą:

– **Deklaracja Madrycka, podjęta na Europejskim Kongresie na rzecz Osób Niepełnosprawnych (20 – 24 marca 2002 r.): „Brak dyskryminacji plus działania pozytywne dają w efekcie społeczne włączenie”**. Deklaracja ta, chociaż nie ma mocy wiążącej, odegrała ważną rolę w kształceniu świadomości społecznej oraz przyniosła szereg tez, które miały wpływ na politykę dotyczącą osób niepełnosprawnych w Europie i poza jej granicami. Deklaracja podkreślała m.in., że „Osoby niepełnosprawne są bardzo zróżnicowaną grupą ludzi, w związku z czym konieczna jest polityka, która będzie respektować tę różnorodność. Szczególnej uwagi wymagają osoby o złożonych, wielorakich potrzebach uzależniających ich od pomocy innych (*complex dependency needs*) oraz ich rodzin. Ludzie ci stanowią często najbardziej zaniedbywaną grupę wśród wszystkich osób niepełnosprawnych. Podobnie, niepełnosprawne kobiety oraz niepełnosprawni pochodzący z mniejszości etnicznych doświadczają często podwójnej lub nawet wielorakiej dyskryminacji, wynikającej z dyskryminacji związanej z ich niepełnosprawnością, płcią i pochodzeniem etnicznym. Dla osób niesłyszących z kolei podstawową sprawą jest uznanie języka migowego”²⁹.

G. Rezolucje

Do ważniejszych rezolucji należy

– **Rezolucja Rady Unii Europejskiej i przedstawicieli rządów państw członkowskich, zebranych w Radzie z dnia 17 marca 2008 r. w sprawie sytuacji osób niepełnosprawnych w Unii Europejskiej (2008/C75/01)**. Rada Unii Europejskiej i przedstawiciele rządów państw członkowskich zebranych w Radzie zwrócili się do Komisji o „zwiększenie starań na rzecz zapobiegania i zwalczania dyskryminacji z powodu niepełnosprawności, na rynku pracy i poza nim, promowania dostępu zarówno do rynku pracy jak i do towarów i usług, zgodnie z ramową strategią niedyskryminacji”³⁰. Wezwali również państwa członkowskie i Komisję aby, w zakresie ich kompetencji, zapewniły osobom niepełnosprawnym pełne korzystanie z praw człowieka poprzez m.in.: ratyfikację i zawarcie, a następnie wprowadzenie w życie Konwencji ONZ; dalsze rozwijanie wszechstronnego zestawu odpowiednich instrumentów w celu eliminowania dyskryminacji jak i integracji osób niepełnosprawnych w społeczeństwie; podjęcie środków pozwalających osobom niepełnosprawnym, w miarę możliwości, na samodzielne funkcjonowanie, bycie częścią wspólnoty i na dostęp do wysokiej jakości usług opiekuńczych i wspierających.

²⁹ Za: [http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/7B43A148A153A19FC1256E9900360151/\\$file/Deklaracja_Madrycka_21.03.2002.doc](http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/7B43A148A153A19FC1256E9900360151/$file/Deklaracja_Madrycka_21.03.2002.doc) [dostęp: listopad 2011].

³⁰ Za: <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/dokumenty-unii-europejskiej> [dostęp: listopad 2011].

H. Programy są dokumentami przyjmowanymi przez Radę. Stanowią spis działań, jakie organy europejskie podejmą w określonej dziedzinie i w określonym czasie (zazwyczaj 5 lub 10 lat). Kolejne programy są numerowane i publikowane w formie komunikatu Komisji.

V. Podsumowanie

Akty międzynarodowe poświęcone prawom osób niepełnosprawnych są bardzo liczne. W niniejszym artykule, w trosce o czytelność przekazu, omówiono tylko najważniejsze z nich. Taka liczba różnorodnych dokumentów z jednej strony wskazuje na dużą wagę, jaką organizacje międzynarodowe przywiązują do problemów osób niepełnosprawnych, z drugiej jednak strony powoduje chaos informacyjny. W związku z tym nie tylko opinia publiczna, nie tylko osoby niepełnosprawne, ale nawet specjaliści mają trudności w analizie tych aktów, określeniu ich pozycji w hierarchii porządku prawnego – w szczególności ich mocy wiążącej – czy tego, w jakim zakresie dają możliwość dochodzenia praw osób niepełnosprawnych przed instytucjami krajowymi i międzynarodowymi.

Przy dużej liczbie różnych instytucji międzynarodowych powołanych do monitorowania, opiniowania, formułowania zaleceń i innych działań mających na celu ocenę respektowania praw osób niepełnosprawnych, trudno jest wskazać instrument skutecznego egzekwowania takich praw.

Jednak sytuację osób niepełnosprawnych kształtują nie tylko konkretne przepisy prawa. Wieloletnie potwierdzanie praw osób niepełnosprawnych w aktach prawa międzynarodowego zmienia świadomość społeczną.

„Pełne rozumienie pojęcia integracji społecznej wymaga (...) łącznego uwzględnienia obu (...) perspektyw: subiektywnej i obiektywnej. Aby pozytywnie wartościować jej efekty, nie wystarczy obdarzyć osoby z niepełnosprawnością pakietem rozmaitych praw, a nawet preferencji równoważących szanse w dostępie do istotnych pozycji i ról. Ważne jest, aby zechciały one – na miarę swoich możliwości – z owych praw korzystać, aby bez obaw o społeczny ostracyzm podejmowały ważne zadania i obowiązki wynikające z równoprawnego udziału w życiu społecznym. Uwolnienie się od tego rodzaju lęków i niepokojów wymaga nie tylko formalnej, czego egzemplifikacją są prawa nadane, ale przede wszystkim rzeczywistej akceptacji ze strony ogółu społeczeństwa faktu współistnienia we wspólnej przestrzeni życiowej z osobami z niepełnosprawnością”³¹.

Zmiany w postrzeganiu praw osób niepełnosprawnych, zarówno przez społeczeństwo jak i przez organy władzy publicznej, zachodzą powoli. Tak dzieje się również w Polsce. W sprawozdaniu za rok 2009 r Rzecznik Praw Obywatelskich napisał: „Rzecznik regularnie wskazuje na niedostatki w dziedzinie ochrony praw człowieka gwarantowanych umowami międzynarodowymi oraz prawem Unii Europejskiej. Zaniepokojenie budzą opóźnienia

³¹ Mikrut A., *O integracji społecznej osób z niepełnosprawnością w kontekście podmiotowości człowieka*, w: Niepełnosprawność. Półrocznik naukowy, nr 4: Surdopedagogika – problemy wybrane/ Niepełnosprawność w aspekcie zdrowia i życia społecznego, 2010 r., str. 128.

w implementacji prawa wspólnotowego. (...) Wielokrotnie Rzecznik wskazywał również na potrzebę wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka”³².

W sprawozdaniu za rok 2010 Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, że Konwencja Praw Osób Niepełnosprawnych nadal nie została ratyfikowana, mimo, że „jest symbolem nowego podejścia do problemu włączania osób z niepełnosprawnością do życia publicznego, społecznego i kulturalnego – stanowi przejście od modelu opiekuńczego do modelu społeczeństwa otwartego, opierającego się na zasadzie równości oraz poszanowania godności każdego człowieka. Tymczasem z trafiających do Rzecznika listów wynika, że obowiązujące w Polsce przepisy nie są w stanie zapobiec faktycznej dyskryminacji, zauważalnej przy edukacji osób niepełnosprawnych, ich zatrudnianiu, zabezpieczeniu ich konkurencyjności na rynku pracy, a także korzystaniu z podstawowych praw i wolności obywatelskich, takich jak np. prawa wyborcze. Osoby niepełnosprawne mają zasadnicze trudności w uczestniczeniu w życiu publicznym, w korzystaniu z dóbr kultury, w dostępie do komunikacji”³³.

Wydaje się, że dla rzeczywistego poszanowania praw, przyznanych formalnie osobom niepełnosprawnym w licznych aktach prawa międzynarodowego, zasadnicze znaczenie ma monitorowanie przestrzegania tych praw. Taki monitoring powinien być prowadzony na płaszczyźnie międzynarodowej, i krajowej. Podkreślić należy, że potrzebne jest tu zarówno działanie podmiotów publicznych – takich jak specjalne ciała międzynarodowe czy rzecznicy krajowi – jak i organizacji pozarządowych, specjalizujących się w działaniach na rzecz przestrzegania praw człowieka. Podmioty publiczne dysponują przyznanymi im przez władze uprawnieniami i mogą wpływać na przestrzeganie prawa przez władze poszczególnych krajów. Natomiast organizacje pozarządowe podejmują wysiłki na rzecz zmian systemowych oraz ułatwiają korzystanie z instrumentów prawa międzynarodowego i krajowego, świadcząc profesjonalną pomoc osobom i grupom, których prawa są naruszane.

³² *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2009 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela*, wyd. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, red. nac. M. Zubik, 2010, str. 440

³³ *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2010 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela*, wyd. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, red. nac. S. Trociuk, 2011, str. 168.