



21.04.08

**MINISTERSTWO
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ**

PODSEKRETARZ STANU
AGNIESZKA CHŁOŃ-DOMIŃCZAK

DAE.IV. 6401 . 13 .08.JM

Pani
Danuta Przywara
Prezes Zarządu
Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka
Warszawa

Szanowna Pani Prezes,

W odpowiedzi na skierowane przez Panią do Prezesa Rady Ministrów pismo z 10 marca br. w sprawie ratyfikowania przez Polskę Konwencji Narodów Zjednoczonych z 13 grudnia 2006 roku o prawach osób niepełnosprawnych oraz protokołu fakultatywnego do konwencji, uprzejmie przedstawiam następujące wyjaśnienia:

Podpisanie przez Polskę konwencji poprzedzone zostało analizą ustawodawstwa krajowego celem ustalenia, w jakim zakresie jest ono zgodne z jej postanowieniami. Analiza ta pozwoliła stwierdzić, że większość postanowień konwencji znajduje odzwierciedlenie w polskim porządku prawnym. Zarazem stwierdzone zostało, że przed podjęciem decyzji w sprawie jej ewentualnej ratyfikacji konieczne będzie przeprowadzenie szczegółowego przeglądu ustawodawstwa krajowego, celem wskazania niezbędnych do wprowadzenia rozwiązań prawnych, gwarantujących osiągnięcie pełnej zgodności prawa polskiego z postanowieniami konwencji, jak też rozeznanie ich konsekwencji finansowych, gospodarczych i społecznych. Przegląd ten przeprowadzony zostanie przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, we współpracy z innymi resortami. Rozpocznie się on jeszcze w II kwartale bieżącego roku.

Przegląd opierać się będzie, między innymi, na szczegółowej analizie zapisów konwencji, celem dokładnego rozeznania zakresu przyjmowanych przez państwo zobowiązań międzynarodowych oraz ich skutków dla wewnętrznego porządku prawnego. Należy zwrócić uwagę, że postanowienia konwencji sformułowane są często w sposób mało precyzyjny, co otwiera pole do ich szerokiej interpretacji. Do interpretacji konwencji uprawnione są państwa, ale dokonywać jej będzie także Komitet do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych, powołany do rozpatrywania sprawozdań krajowych oraz skarg indywidualnych. Opierając się na praktyce organów powołanych na mocy innych konwencji NZ, można zasadnie przyjąć, że interpretacja Komitetu będzie zmierzać do rozszerzania zakresu zobowiązań państw. Ustalając zakres wynikających z konwencji zobowiązań, niezbędne więc będzie wzięcie pod uwagę również takich elementów.

Zgodnie z wymaganiami ustawy o umowach międzynarodowych, do wniosku o wyrażenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej dołączane są informacje na temat środków prawnych, jakie powinny zostać przyjęte w celu jej wykonania. Utrwalona praktyka nakazuje, by wszczęcie procedury ratyfikacyjnej poprzedzone zostało doprowadzeniem do zgodności ustawodawstwa krajowego z postanowieniami umowy międzynarodowej.

W przypadku Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych tempo wprowadzania zmian determinowane będzie możliwościami sprostania ich skutkom, zwłaszcza finansowym. Może okazać się także niezbędne wypracowanie planów lub programów działania, na realizację których potrzebne będzie zapewnienie odpowiednich środków finansowych.

Proces ewentualnej ratyfikacji konwencji będzie wymagał więc odpowiedniego nakładu czasu. Zważywszy znaczenie konwencji, dołożone jednak zostaną wszelkie starania, by przeprowadzony on został bez zbędnej zwłoki.

Jeżeli chodzi o przystąpienie do protokołu fakultatywnego do konwencji informuję, że po przeprowadzeniu - w ramach przygotowywania wniosku o podpisanie konwencji - analizy jego postanowień oraz biorąc pod uwagę doświadczenia stosowania procedur skargowych dotyczących innych konwencji praw człowieka ONZ, podjęta została decyzja o odstąpieniu od jego podpisania.

Postanowienia protokołu dotyczące procedury rozpatrywania skarg są bardzo ogólne. Doprecyzowanie postanowień protokołu, w tym jeśli chodzi o mające istotne znaczenie dla państw rozwiązania dotyczące realizacji decyzji Komitetu wydawanych na zakończenie postępowania, zostanie dokonane samodzielnie przez Komitet w regulaminie, po ukonstytuowaniu się tego ciała.

Postanowienia konwencji dotyczące praw społecznych przewidują zakaz dyskryminacji w dostępie do poszczególnych praw w niej ustanowionych oraz nakazują podejmowanie działań celem umożliwienia korzystania z praw. Dochodzenie na drodze skargowej przestrzegania zakazu dyskryminacji nie nasuwa problemów, chodzi bowiem o to, by nikt nie był dyskryminowany w korzystaniu z praw już ustanowionych (nie jest rozstrzygana materialna treść prawa). Jeżeli chodzi o postanowienia konwencji dotyczące praw społecznych, to ograniczenie zakresu wynikających z nich obowiązków państw przewiduje art. 4 ust. 2 konwencji, w którym stwierdza się, że państwa mają obowiązek podejmować odpowiednie kroki, wykorzystując maksymalnie dostępne środki, w celu stopniowego osiągnięcia pełnej realizacji praw społecznych w niej ustanowionych. Przepis ten zdaje się wyłączać możliwość bezpośredniego wywiedzenia przez jednostkę z konwencji uprawnień o charakterze podmiotowym (w konsekwencji wyłącza możliwość stosowania procedury skargowej). Należy jednak spodziewać się, że Komitet będzie, opierając się na przykład na koncepcji „*minimum core standards*”, omijać to ograniczenie, doszukując się w nawet tak sformułowanych zapisach dotyczących praw społecznych elementów praw podmiotowych (zgodnie z koncepcją „*minimum core standards*” każde postanowienie zawiera w sobie zobowiązanie do niezwłocznego zapewnienia realizacji prawa przynajmniej na minimalnym poziomie). Poddanie się procedurze skargowej w drodze przystąpienia do protokołu mogłoby oznaczać zatem przekazanie Komitetowi uprawnienia do określania faktycznego zakresu zobowiązań ciążącego na Polsce.

Poza kwestią podstaw dochodzenia realizacji praw przewidzianych w konwencji, Polska ma zasadnicze zastrzeżenia co do efektywności i skutków procedury skargowej. Inaczej niż w przypadku praw obywatelskich i politycznych, domniemane naruszenia praw społecznych rzadko są efektem wadliwych szczegółowych rozwiązań prawnych (z wyjątkiem przypadków dyskryminacji) bądź decyzji indywidualnej będącej efektem złego zastosowania prawa lub jego nadużycia. Większość problemów ma charakter strukturalny i jest głównie skutkiem braku wystarczających zasobów finansowych. Decyzja w sprawie indywidualnej nie doprowadzi więc do rozwiązania problemu - będzie on istniał dopóki państwo nie będzie dysponować większymi środkami finansowymi bądź nie zmieni priorytetów polityki krajowej. Ponieważ środki na zaspokojenie potrzeb społecznych są w każdym państwie ograniczone, Komitet mógłby w ten sposób uzyskać wpływ na określanie podstawowych priorytetów polityki społecznej państwa oraz sposobów ich realizacji. Są to jednak

prerogatywy zastrzeżone dla rządu ponoszącego odpowiedzialność przed parlamentem i wyborcami. Choć orzeczenia *quasi*-sądowych międzynarodowych organów kontrolnych formalnie mają charakter zaleceń, w praktyce państwa demokratyczne nie mogą ich ignorować.

Jak z powyższego wynika, Polska ma istotne wątpliwości dotyczące podstaw zastosowania międzynarodowej *quasi*-sądowej weryfikacji przestrzegania praw społecznych przewidzianych w konwencji, jak też zastrzeżenia co do możliwości przyjęcia na siebie skutków tej procedury. Ponowne rozważenie możliwości podpisania przez Polskę protokołu będzie mogło być podjęte po jego wejściu w życie, kiedy będzie znana praktyka jego stosowania.

W przypadku dalszych sugestii i pytań zachęcam do bezpośredniego kontaktu z Departamentem Analiz Ekonomicznych i Prognoz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, koordynującym prace związane z Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych.

Proszę przyjąć wyrazy szacunku.

A handwritten signature in black ink, consisting of a vertical line on the left and a stylized, cursive flourish on the right.

Do wiadomości:

Pan Marcin Nawrot, Dyrektor Departamentu Systemu Narodów Zjednoczonych i Problemów Globalnych, Ministerstwo Spraw Zagranicznych

Pani Agnieszka Wielowieyska, Departament Spraw Zagranicznych, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów