



RAPORT TEMATYCZNY

**NT. ART. 29 KONWENCJI O PRAWACH OSÓB
NIEPEŁNOSPRAWNYCH**

**OPRACOWANY W RAMACH PROJEKTU
„WDRAŻANIE KONWENCJI O PRAWACH OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH –
WSPÓLNA SPRAWA”**

WARSZAWA, 2017 R.





Opracowanie powstało w ramach projektu pn. „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”, finansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach Osi Priorytetowej II. Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji, Działania 2.6 Wysoka jakość polityki na rzecz włączenia społecznego i zawodowego osób niepełnosprawnych Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020

Realizatorzy projektu: Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych w partnerstwie z Lubelskim Forum Organizacji Osób Niepełnosprawnych – Sejmikiem Wojewódzkim, Warmińsko-Mazurskim Sejmikiem Osób Niepełnosprawnych, Akademią Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej i kancelarią prawną Domański Zakrzewski Palinka Sp. k.

Autorka Opracowania:
Iwona Raszeja-Ossowska





SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	4
1. Założenia teoretyczne raportu tematycznego.....	6
2. Prawne uwarunkowania wdrażania artykułu Art. 29 KPON.....	11
2.1. Diagnoza sytuacji i identyfikacja barier prawnych	11
2.2. Propozycja zmian służących przezwyciężeniu barier prawnych.....	42
3. Pozaprawne uwarunkowania wdrażania artykułu 29 KPON.....	48
3.1. Diagnoza sytuacji i identyfikacja barier pozaprawnych.....	48
3.2. Propozycje zmian służących przezwyciężeniu barier pozaprawnych	88
Podsumowanie	91
Bibliografia	97
Spis tabel.....	101
Spis rysunków.....	101



WPROWADZENIE

Raport tematyczny na temat. Art. 29 Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych został przygotowany w ramach projektu Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa. Projekt jest realizowany w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014 - 2020, Osi Priorytetowej II. Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji, Działania 2.6 Wysoka jakość polityki na rzecz włączenia społecznego i zawodowego osób niepełnosprawnych. Projekt jest współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Celem głównym Projektu jest osiągnięcie stanu, w którym podmioty polityk publicznych uczestniczące w procesie wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (KPON) w Polsce będą dysponowały, niezbędnym dla skutecznego przebiegu tego procesu, potencjałem programowo - planistycznym obejmującym:

- aktualną wiedzę na temat barier stanowiących źródło dyskryminacji i utrudniających osobom niepełnosprawnym pełne uczestnictwo w funkcjonowaniu społecznym, w kontekście realizacji praw wynikających z KPON,
- wiedzę na temat istniejących barier prawnych, administracyjnych i organizacyjnych występujących w procesie wdrażania postanowień KPON,
- wytyczone pożądane kierunki zmian mające na celu usuwanie wskazanych barier,
- sformułowane rekomendacje konkretnych zmian w zakresie dostosowania polityk publicznych do postanowień i wymogów KPON.

Cel Projektu zostanie osiągnięty w wyniku realizacji dwóch zadań. W ramach zadania pierwszego przygotowany zostanie Raport syntetyczny obejmujący m.in. opracowanie dotyczące barier we wdrażaniu KPON oraz kierunków działań służących ich eliminacji. W ramach zadania drugiego opracowany zostanie zbiór rekomendacji dostosowujących prawo oraz polityki publiczne do wymogów Konwencji .

Niniejszy raport tematyczny prezentuje stan problemów podejmowanych przez art. 29 KPON oraz cele i kierunki działań, dotyczące ich rozwiązywania. W raporcie zostały zaprezentowane prawne, administracyjne, organizacyjne i inne bariery wdrażania KPON w obszarze dotyczącym udziału osób niepełnosprawnych w życiu politycznym i publicznym.



Ponadto zidentyfikowane zostały polityki publiczne zaangażowane w rozwiązywanie problemów związanych z wdrażaniem art. 29 KPON oraz nakreślony sposób skoordynowania tych polityk.

Raport tematyczny opracowany został na podstawie literatury przedmiotu oraz dokumentacji projektu, obejmującej: opracowania analityczne, opracowania regulacyjne, dane uzyskane z badań socjologicznych (ilościowe i jakościowe), dorobek tematyczny debaty doradczo - programowej poświęconej współpracy międzynarodowej na rzecz osób z niepełnosprawnościami, kwestionariusze opinii doradczej.



1. ZAŁOŻENIA TEORETYCZNE RAPORTU TEMATYCZNEGO¹

Niniejszy Raport tematyczny obejmuje obszar określony przez art. 29 Udział w życiu politycznym i publicznym Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169, dalej jako „Konwencja” lub „KPON”). Wskazany przepis wyraża prawo osób niepełnosprawnych do udziału w życiu politycznym i publicznym.

KPON art. 29 ust. 1 wskazuje, że państwa strony „zagwarantują osobom niepełnosprawnym prawa polityczne i możliwość korzystania z nich, na zasadzie równości z innymi osobami oraz zobowiązują się do: (a) zapewnienia, że osoby niepełnosprawne będą mogły efektywnie i w pełni uczestniczyć w życiu politycznym i publicznym, na zasadzie równości z innymi osobami, bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli, włączając w to prawo i możliwość korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego, między innymi poprzez:

(i) zapewnienie, że tryb głosowania oraz stosowane w związku z nim urządzenia i materiały będą odpowiednie, dostępne i łatwe do zrozumienia i użycia,

(ii) ochronę praw osób niepełnosprawnych do tajnego głosowania w wyborach i referendach publicznych bez zastraszania, a także do kandydowania w wyborach, efektywnego sprawowania urzędu i pełnienia wszelkich funkcji publicznych na wszystkich szczeblach rządzenia, ułatwianie korzystania ze wspomagających i nowych technologii tam, gdzie to właściwe,

(iii) gwarancje swobody wyrażania woli przez osoby niepełnosprawne występujące jako wyborcy i, w tym celu, tam gdzie to konieczne, zezwalanie osobom niepełnosprawnym, na ich życzenie, na korzystanie z pomocy w głosowaniu ze strony wybranej przez nie osoby”.

Państwa strony zobowiązują się także do określonego w art. 29 ust. 1 lit. (b) „aktywnego promowania środowiska, w którym osoby niepełnosprawne będą mogły efektywnie i w pełni uczestniczyć w kierowaniu sprawami publicznymi, bez dyskryminacji i

¹ W opracowaniu wykorzystano dorobek Projektu: Matczak M., Zalański T., Romanowicz M., Krzyżewska A. B., *Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): prawo do udziału w życiu politycznym i publicznym (art. 29 Konwencji)*, Warszawa 2016, *Raport metodologiczny przygotowania Raportu syntetycznego w ramach projektu „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”*, Warszawa 2016, oraz zapisy *Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169)*.

na zasadzie równości z innymi osobami, oraz zachęcania ich do udziału w sprawach publicznych, w tym do:

(i) udziału w organizacjach pozarządowych i stowarzyszeniach uczestniczących w życiu publicznym i politycznym kraju, a także w działalności partii politycznych i zarządzania nimi,

(ii) tworzenia organizacji osób niepełnosprawnych w celu reprezentowania osób niepełnosprawnych na szczeblu międzynarodowym, krajowym, regionalnym i lokalnym oraz przystępowania do takich organizacji”.

Prawo do udziału w życiu politycznym i publicznym jest jedną z podstaw państwa demokratycznego. Wolność obywateli/obywatelek do gromadzenia się, tworzenia związków zawodowych, partii politycznych jest gwarantem rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, a także jedną z możliwych form wyrażania opinii przez jego obywatel(k)i. To, w jaki sposób państwa zapewniają ochronę tych wolności i jak w praktyce ich przestrzegają, wskazuje na poziom demokratyzacji danego państwa. Każdy/a obywatel/ka powinien/powinna mieć możliwość udziału w życiu politycznym i publicznym. Państwo powinno zapewnić pole do takich działań, aby faktycznie jak największa liczba obywateli/obywatelek mogła skorzystać ze swojego prawa. Ograniczenia są zazwyczaj dopuszczalne wobec cudzoziemców. Poprzez udział w życiu politycznym rozumie się bierne i czynne prawo wyborcze, natomiast poprzez udział w życiu publicznym określa się różnorakie formy stowarzyszania się w fundacjach, partiach politycznych, związkach zawodowych, czy organizacjach pracodawców. Silnie związane z powyższymi wolnościami jest prawo do informacji publicznej, czyli uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz prawo do składania petycji i wniosków, rozumiane jako możliwość bezpośredniej krytyki czy składania propozycji zmian organom władzy.

W prawie międzynarodowym wolność zgromadzeń i stowarzyszania się jest określona m.in. w art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. Powyższa konwencja wskazuje, że każdy ma prawo do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów. W art. 11 ust. 2 wskazuje na możliwe ograniczenia tego prawa, które są dopuszczalne tylko w formie ustawy, wtedy gdy jest to konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na wskazane wartości np. bezpieczeństwo państwowe, ochronę zdrowia, czy ochronę praw i wolności innych osób. Także art. 20 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka stanowi, że każdy człowiek ma prawo do

spokojnego zgromadzenia i stowarzyszania się. Również art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych uznaje prawo do spokojnego zgromadzenia się, przy czym na wykonywanie tego prawa nie mogą być nakładane ograniczenia inne niż ustalone zgodnie z ustawą i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, porządku publicznego bądź dla ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób.

Na poziomie prawa Unii Europejskiej także w art. 12 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej z dnia 30 marca 2010 r. jest mowa o wolności zgromadzenia się, zwłaszcza w sprawach politycznych, związkowych i obywatelskich. W Konstytucji RP temu zagadnieniu poświęcony jest cały rozdział pt. „Wolności i prawa polityczne”. Wskazane w nim prawa dotyczą m.in. prawa do zgromadzeń i stowarzyszania się, udziału czynnego i biernego w wyborach, udziału w referendum oraz do składania petycji, wniosków i skarg do organów władzy publicznej. W art. 58 ust. 2 Konstytucja RP wskazuje na obowiązek rejestracji zrzeszenia, które może być niedopuszczone przez sąd tylko w określonych przypadkach sprzeczności celu lub działalności zrzeszenia z Konstytucją lub ustawą. W art. 62 ust. 2 Konstytucji RP wskazano także na ograniczenia udziału w życiu politycznym dla osób, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych i którym w związku z tym nie przysługuje prawo do udziału w referendum oraz prawa wybierania. W art. 61 Konstytucji RP wskazane są ramy i ograniczenia dostępu obywateli/obywatelek do informacji o działalności organów władzy publicznej.

Prawo to zostało wskazane także w Preambule do Konwencji, gdzie zamieszczone są dwie jednostki redakcyjne silnie korespondujące z przepisem art. 29 KPON - są to litery:

„(n) uznając znaczenie dla osób niepełnosprawnych ich samodzielności i niezależności, w tym wolności dokonywania wyborów,

(o) zważywszy, że osoby niepełnosprawne powinny mieć możliwość aktywnego udziału w procesie podejmowania decyzji w zakresie polityki i programów, w tym dotyczących ich bezpośrednio”.

Zamieszczenie w Preambule odniesień do praw wybierania i bycia wybranym w ramach procesu politycznego podkreśla ich rangę oraz uwydatnia obowiązek Państwa Strony do poszanowania, ochrony i realizacji praw z art. 29 KPON.



Z treści art. 29 KPON wynika obowiązek Państwa Strony w zakresie:

- czynnego prawa wyborczego do: likwidacji barier administracyjnych (procedura rejestracji w spisie wyborców), przystosowania procedur i budynków, w których odbywa się głosowanie, przygotowania materiałów wyborczych w formie dostosowanej;
- biernego prawa wyborczego do: wsparcia kandydatów z niepełnosprawnościami (w tym zapewnienia dodatkowych nakładów finansowych), zapewnienia parytetów, dostępności budynków publicznych oraz procedur w celu umożliwienia sprawowania urzędu;
- prawa do udziału w szeroko rozumianym życiu publicznym do: wspierania organizacji trzeciego sektora (NGO), partii politycznych, organizacji reprezentujących osoby z niepełnosprawnościami;
- ochrony przed dyskryminacją.

Prawo do udziału w życiu politycznym i publicznym jest jednym z podstawowych praw politycznych w państwie demokratycznym. Dotyczy ono prawa do czynnego i biernego prawa wyborczego oraz prawa do tworzenia i bycia członkiem/częścią stowarzyszeń, fundacji, organizacji pozarządowych. Wymienione formy odpowiadają życiu politycznemu oraz życiu publicznemu.

Należy nadmienić, że przez czynne prawo wyborcze rozumie się prawo do głosowania w wyborach, prawo do wybierania, oraz do podejmowania innych czynności wyborczych. „Wyborów dokonuje się z reguły przez głosowanie – tzn. za pomocą umownych znaków (np. podniesienie ręki, okrzyk, kartka wyborcza) wyrażających poparcie dla określonego kandydata. Głosowanie jest częścią całego procesu wyborczego i pojęcie wyborów nie może być z nim utożsamiane” .

Z kolei bierne prawo wyborcze to prawo do kandydowania w wyborach określone przez wskazanie warunków, jakie musi spełniać dana osoba, by mogła być wybrana. Obejmuje ono też „prawo (...) do sprawowania mandatu uzyskanego w wyniku niewadliwie przeprowadzonych wyborów” .

Osoby z niepełnosprawnościami mają prawo do uczestnictwa w życiu politycznym i społecznym na równi z innymi obywatelami. Państwa powinny zagwarantować osobom z niepełnosprawnościami:

- udział w głosowaniu w wyborach i referendach,





- możliwość startowania w wyborach, sprawowania urzędów
- i funkcji publicznych na wszystkich szczeblach
- władzy,
- możliwość wyrażenia swojej woli w wyborach, w razie
- potrzeby poprzez wybraną osobę czy też za pomocą
- urzędzeń pomocniczych i nowych technologii,
- prowadzenie aktywnej promocji środowisk, w których
- osoby z niepełnosprawnościami będą mogły na równych
- zasadach z innymi, skutecznie i w pełni uczestniczyć
- w życiu publicznym,
- umożliwić osobom z niepełnosprawnościami udział
- w życiu publicznym, czyli m.in. członkostwo w partiach
- politycznych, zakładanie, przystępowanie i uczestnictwo
- w pozarządowych organizacjach i stowarzyszeniach na
- szczeblu lokalnym, krajowym i międzynarodowym.





2. PRAWNE UWARUNKOWANIA WDRAŻANIA ARTYKUŁU ART. 29 KPON²

2.1. DIAGNOZA SYTUACJI I IDENTYFIKACJA BARIER PRAWNYCH

Przedmiotem niniejszego opracowania jest wyrażone w art. 29 KPON prawo do udziału w życiu politycznym i publicznym. Prawo to zostało wskazane także w Preambule do Konwencji, gdzie zamieszczone są dwie jednostki redakcyjne silnie korespondujące z przepisem art. 29 KPON - są to litery:

„(n) uznając znaczenie dla osób niepełnosprawnych ich samodzielności i niezależności, w tym wolności dokonywania wyborów,

(o) zważywszy, że osoby niepełnosprawne powinny mieć możliwość aktywnego udziału w procesie podejmowania decyzji w zakresie polityki i programów, w tym dotyczących ich bezpośrednio”.

Zamieszczenie w Preambule odniesień do praw wybierania i bycia wybieranym w ramach procesu politycznego podkreśla ich rangę oraz uwydatnia obowiązek Państwa Strony do poszanowania, ochrony i realizacji praw z art. 29 KPON.

Z treści art. 29 KPON wynika obowiązek Państwa Strony w zakresie:

- czynnego prawa wyborczego do: likwidacji barier administracyjnych (procedura rejestracji w spisie wyborców), przystosowania procedur i budynków, w których odbywa się głosowanie, przygotowania materiałów wyborczych w formie dostosowanej;
- biernego prawa wyborczego do: wsparcia kandydatów z niepełnosprawnościami (w tym zapewnienia dodatkowych nakładów finansowych), zapewnienia parytetów, dostępności budynków publicznych oraz procedur w celu umożliwienia sprawowania urzędu;

² Opracowano na podstawie: Matczak M., Zalasiński T., Romanowicz M., Krzyżewska A. B., *Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): prawo do udziału w życiu politycznym i publicznym (art. 29 Konwencji)*, Warszawa 2016, Matczak M. (red.), *Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): podstawy wdrażania Konwencji (art. 1-4 Konwencji)*, Warszawa 2016, Matczak M., Zalasiński T., Romanowicz M., Padamczyk M., *Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169) prawo do bycia uznany za podmiot prawa (art. 12 Konwencji)*, Warszawa 2016.



- prawa do udziału w szeroko rozumianym życiu publicznym do: wspierania organizacji trzeciego sektora (NGO), partii politycznych, organizacji reprezentujących osoby z niepełnosprawnościami;
- ochrony przed dyskryminacją.

Prawo do udziału w życiu politycznym i publicznym jest jednym z podstawowych praw politycznych w państwie demokratycznym. Dotyczy ono prawa do czynnego i biernego prawa wyborczego oraz prawa do tworzenia i bycia członkiem/częścią stowarzyszeń, fundacji, organizacji pozarządowych. Wymienione formy odpowiadają życiu politycznemu oraz życiu publicznemu.

„W dalszej części opracowania przedstawiona zostanie wykładnia powyższego prawa w ujęciu Konwencji oraz innych norm dotyczących tego prawa na gruncie prawa międzynarodowego i krajowego. Następnie scharakteryzowane zostaną bariery prawne w odniesieniu do możliwości korzystania z pełni praw przez osoby z niepełnosprawnością.

Opracowanie obszaru normatywnego art. 29 KPON prezentuje analizę obejmującą następujące akty normatywne³:

1. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”;
2. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) przyjęta i proklamowana w dniu 10 grudnia 1948 r., dalej jako „PDPCz”;
3. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284), in. Europejska konwencja praw człowieka, dalej jako „EKPC”;
4. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167), dalej jako „MPPOiP”;
5. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dawnej: Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską; Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2) dalej jako „TFUE”;
6. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE. C. z 2010 r. Nr 83, str. 389), dalej jako „KPP”;

³ Matczak M., Zalański T., Romanowicz M., Krzyżewska A. B., *Opracowanie regulacyjne*, op. cit., s. 4-6.



7. ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. 1964 r. Nr 16, poz. 93), dalej jako „Kodeks cywilny”.
8. ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. 2011 r. Nr 21, poz. 112), dalej jako „Kodeks wyborczy”;
9. ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. 2012 r., poz. 161), dalej jako „ustawa o obywatelstwie polskim”;
10. ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz. U. 2000 r. Nr 106 poz. 1118), dalej jako „ustawa o repatriacji”;
11. ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2003 r. Nr 96 poz. 873), dalej jako „ustawa o działalności pożytku publicznego”;
12. ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. 1989 r. Nr 20 poz. 104), dalej jako „Prawo o stowarzyszeniach”;
13. ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. 1984 r. Nr 21 poz. 97), dalej jako „ustawa o fundacjach”;
14. ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. 1997 r. Nr 98 poz. 604), dalej jako „ustawa o partiach politycznych”;
15. ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. 2016 r., poz. 1510), dalej jako „ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora”;
16. ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. 2015 r., poz. 318), dalej jako „ustawa o referendum ogólnokrajowym”;
17. ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. 2016 r., poz. 400), dalej jako „ustawa o referendum lokalnym”;
18. ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. 1998 r. Nr 162, poz. 1118), dalej jako „ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych”;
19. ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. 1992 r., Nr 21 poz. 86), dalej jako „ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych”;
20. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2011 r. w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 158, poz. 938), dalej jako „rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych”;



21. rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie orzekania o niezdolności do pracy (Dz. U. Nr 273, poz. 2711), dalej jako „rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej w sprawie orzekania o niezdolności do pracy”.

Prawo do udziału w życiu politycznym i publicznym w świetle prawa międzynarodowego⁴

„Czynne i bierne prawo wyborcze na szczeblu prawa międzynarodowego zostało zagwarantowane w art. 25 MPPOiP, art. 3 Protokołu Nr 1 do EKPC (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.), art. 21 PDPCz, art. 39 i 40 KPP oraz art. 22 TFUE.

Zgodnie z art. 25 MPPOiP każdy obywatel ma prawo i możliwości bez żadnej dyskryminacji i bez nieuzasadnionych ograniczeń:

- uczestniczyć w kierowaniu sprawami publicznymi bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli;
- korzystać z czynnego i biernego prawa wyborczego w rzetelnych wyborach, przeprowadzanych okresowo, opartych na głosowaniu powszechnym, równym i tajnym, gwarantujących wyborcom swobodne wyrażenie woli;
- mieć dostęp do służby publicznej w swoim kraju na ogólnych zasadach równości.

Podobnie art. 3 Protokołu Nr 1 do EKPC wskazuje na zobowiązanie Państw do organizowania w rozsądnych odstępach czasu wolnych wyborów, które powinny być *oparte na tajnym głosowaniu [i przeprowadzone] w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego.*

Treść obu wyżej wskazanych przepisów ściśle koresponduje z art. 21 PDPCz, zgodnie z którym każdy człowiek ma prawo do uczestniczenia w rządzeniu swym krajem bezpośrednio lub poprzez swobodnie wybranych przedstawicieli, ponadto ma prawo do równego dostępu do służby publicznej, a wola ludu jest wskazana jako podstawa władzy rządu. Formą emanacji tej woli są przeprowadzane okresowo, rzetelne wybory, oparte na zasadzie powszechności, równości i tajności, lub na innej równorzędnej procedurze, zapewniającej wolność wyborów.

⁴ Matczak M., Zalasinski T., Romanowicz M., Krzyżewska A. B., *Opracowanie regulacyjne*, op. cit. s. 9-10.



Prawo Unii Europejskiej gwarantuje w art. 39 i 40 KPP każdemu obywatelowi Unii prawo głosowania i kandydowania – w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach do władz lokalnych – w Państwie Członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa. Gwarancja ta zawarta jest również w art. 22 TFUE.

W kontekście udziału w życiu publicznym, możliwości tworzenia i przynależności do zrzeszeń różnego rodzaju, należy wskazać przepisy takie jak: art. 20 PDPCz, art. 22 MPPOiP, art. 11 EKPC oraz art. 12 KPP.

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka w art. 20 gwarantuje każdemu wolność zgromadzania i zrzeszania się, podkreśla też, że nikogo nie wolno zmuszać, aby należał do jakiegoś zrzeszenia.

Prawo do swobodnego stowarzyszania się z innymi, jak i prawo tworzenia oraz przystępowania do związków zawodowych, zapewnia także art. 22 MPPOiP. W ustępie drugim tego przepisu podkreśla się, że *na wykonywanie tego prawa nie mogą być nałożone ograniczenia inne niż przewidziane przez ustawę i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, porządku publicznego bądź dla ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób.*

Aktem, ważnym z punktu widzenia praw podstawowych, który gwarantuje ich ochronę jest Europejska Konwencja Praw Człowieka. Przepis art. 11 EKPC stanowi, że każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego gromadzenia się oraz do swobodnego stowarzyszania się, a także prawo do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych, dla ochrony swoich interesów. Nie są to jednak prawa bezwzględne i mogą być ograniczane ze względu na bezpieczeństwo państwa lub bezpieczeństwo publiczne, ochronę porządku, zdrowia i moralności publicznej, a także ze względu na ochronę praw i wolności innych osób.

W prawie unijnym, w art. 12 KPP (na wzór art. 11 EKPC) wskazano, że każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego gromadzenia się oraz do swobodnego stowarzyszania się na wszystkich poziomach, zwłaszcza w sprawach politycznych, związkowych i obywatelskich. Poza tym, zgodnie z ustępem drugim tego przepisu, na poziomie Unii to partie polityczne przyczyniają się do wyrażania woli politycznej obywateli”.



Prawo do udziału osób z niepełnosprawnościami w życiu politycznym i publicznym w świetle prawa międzynarodowego⁵

„Normy zawarte w prawie międzynarodowym, dotyczące osób z niepełnosprawnościami opierają się na dwóch normach:

- zakazie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność (art. 21 ust. 1 KPP, art. 10 i art. 19 ust. 1 TFUE) oraz
- integracji osób niepełnosprawnych (art. 26 KPP).

Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych jako jedyny akt prawny na szczeblu międzynarodowym wprost reguluje problematykę związaną z udziałem osób z niepełnosprawnościami w życiu politycznym i publicznym. Jednak można wskazać akty tzw. prawa miękkiego (*soft law*). W kontekście omawianej problematyki są to głównie Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy.

W zaleceniu Rec (2006)5 z 5 kwietnia 2006 r. Komitet Rady Ministrów zaznaczył, że *uczestnictwo wszystkich obywateli w życiu politycznym i publicznym oraz w procesach demokratycznych jest istotnym czynnikiem rozwoju demokratycznych społeczeństw. Społeczeństwo powinno odzwierciedlać różnorodność swoich obywateli i korzystać z ich różnych doświadczeń i wiedzy. Dlatego ważne jest, by osoby niepełnosprawne mogły korzystać z przysługujących im praw wyborczych i z prawa do udziału w takiej działalności.* Podobnie w zaleceniu Rec (2011)14 z 16 listopada 2011 r. podkreślono, że *wszystkie osoby niepełnosprawne, bez względu na to, czy ich niepełnosprawność jest fizyczna, sensoryczna, intelektualna czy umysłowa, czy też cierpią na chorobę przewlekłą, mają prawo do oddania głosu na takiej samej zasadzie jak inni obywatele i nie wolno pozbawiać ich tego prawa przy użyciu żadnego prawa ograniczającego ich zdolność prawną, na mocy jakichkolwiek decyzji sądowych lub innych, czy też poprzez inne działanie z powodu ich niepełnosprawności, funkcjonowania poznawczego lub zdolności percepcji. Wszystkie osoby niepełnosprawne są również uprawnione do kandydowania na stanowisko na równych prawach z innymi osobami i nie należy ich tego prawa pozbawiać za pomocą żadnego prawa ograniczającego ich zdolność prawną, na mocy żadnych decyzji sądowych lub innych z powodu ich niepełnosprawności, funkcjonowania poznawczego lub zdolności percepcji, czy też poprzez inne działanie.*

⁵ Matczak M., Zalański T., Romanowicz M., Krzyżewska A. B., *Opracowanie regulacyjne*, op. cit. s. 10-12.



W 2002 r. Komisja Wenecka w opinii nr 190/2002 o Kodeksie Dobrych Praktyk w Sprawach Wyborczych określiła zbiór zasad, dotyczących ograniczania zasady powszechnego uczestnictwa w wyborach. Zgodnie z treścią tej opinii, aby pozbawić kogoś czynnego lub biernego prawa wyborczego dane ograniczenie:

- musi wynikać z przepisów prawa;
- musi być zgodne z zasadą proporcjonalności;
- musi odnosić się do osób z niepełnosprawnością intelektualną (ang. *mental incapacity*) bądź do osób, które prawomocnym wyrokiem są skazane za poważne przestępstwo;
- pozbawienie praw politycznych albo stwierdzenie niepełnosprawności umysłowej (ang. *mental incapacity*) może być nałożone tylko na podstawie wyraźnej decyzji sądu.

Poza tym przedmiotowa problematyka została dostrzeżona przez międzynarodowe orzecznictwo. Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku w sprawie **Kiss v. Węgry (skarga nr 38832/06)** zakwestionował zgodność z Europejską Konwencją Praw Człowieka pozbawienia osób ubezwłasnowolnionych możliwości uczestniczenia w wyborach. Judykat ten ma fundamentalne znaczenie, bowiem jako nieliczny odnosi się do praw osób z niepełnosprawnością intelektualną, jak i z zaburzeniami psychicznym. W zawisłej przed Trybunałem sprawie Alajos Kiss - 56-letni obywatel Węgier, u którego w 1991 r. zdiagnozowano depresję maniacką został w 2005 r. częściowo ubezwłasnowolniony. W ocenie węgierskiego sądu Alajos Kiss jest jednak osobą, która może o siebie zadbać. W wyborach parlamentarnych z 2006 r. Alajos Kiss zauważył, że nie jest wpisany do rejestru wyborców. Po wyczerpaniu krajowych środków odwoławczych złożył on skargę do ETPCz⁶.

Głównym problemem omawianej sprawy było to, że *Alajos Kiss utracił swoje prawo głosu na skutek automatycznego, blankietowego ograniczenia praw wyborczych osób częściowo ubezwłasnowolnionych*⁷. Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że Węgry naruszyły art. 3 Protokołu Nr 1 do EKPC, przyznający prawo do wolnych wyborów”.

Prawo do udziału w życiu politycznym i publicznym w prawie krajowym⁸

a) Czynne prawo wyborcze

⁶ Por. A. Bodnar, *glosa do wyroku ETPC z dnia 20 maja 2010 r.*, 38832/06, za: Matczak M., Zalański T., Romanowicz M., Krzyżewska A. B., *Opracowanie regulacyjne*, op. cit., s. 12.

⁷ Ibidem.

⁸ Matczak M., Zalański T., Romanowicz M., Krzyżewska A. B., *Opracowanie regulacyjne*, op. cit., s. 12-18.





„W polskim prawie krajowym **czynne prawo wyborcze** zostało wskazane już na poziomie konstytucyjnym – wskazuje je art. 62 Konstytucji RP. W ustępie pierwszym tego przepisu wskazane są dwie przesłanki, które muszą być kumulatywnie spełnione, są to:

- obywatelstwo polskie oraz
- ukończenie najpóźniej w dniu głosowania 18 roku życia.

Pojęcie *obywatelstwa* może wydawać się problematyczne. W myśl doktryny prawa obywatelstwo oznacza *stosunek prawny łączący jednostkę z państwem, z którego to stosunku wynikają skutki prawne, określone w prawie wewnętrznym danego państwa oraz w prawie międzynarodowym, a także prawa i obowiązki wspólne wszystkim osobom mającym to obywatelstwo, chyba że pewnym ich grupom zapewniono specjalny status*⁹. Kwestię obywatelstwa regulują dwie ustawy: ustawa o obywatelstwie polskim oraz ustawa o repatriacji. Poza tym w myśl art. 20 ust. 1 zd. 2 TFUE, obywatelstwo Unii Europejskiej posiada *każda osoba mająca przynależność do Państwa Członkowskiego*. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 62 ust. 1 Konstytucji RP *nie przewiduje literalnie wyposażenia w czynne prawo wyborcze osób niebędących obywatelami RP, ale stale zamieszkujących na terytorium konkretnej gminy w Polsce i będących obywatelami innych państw członkowskich UE*. Zdaniem Trybunału przyznanie im tego prawa *stanowi (...) konsekwencję zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej, wynikających z Traktatu akcesyjnego (...) oraz Traktatu o Unii Europejskiej*¹⁰.

W zakresie **podmiotowego ograniczenia czynnego prawa wyborczego** należy w pierwszej kolejności wskazać, że w art. 62 ust. 2 Konstytucji RP określono komu nie przysługuje czynne prawo wyborcze. Zgodnie z jego treścią czynne prawo wyborcze nie przysługuje:

- *osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub*
- *pozbawione praw publicznych albo*
- *wyborczych.*

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że art. 62 ust. 2 Konstytucji RP *przypisać należy przede wszystkim charakter gwarancji proceduralnej, dopuszcza on*

⁹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 348–349, za: Matczak M., Zalasieński T., Romanowicz M., Krzyżewska A. B., *Opracowanie regulacyjne*, op. cit., s. 12.

¹⁰ Wyrok TK z 20.2.2006 r., K 9/05, OTK-A Nr 2/2006, poz. 17, za: Matczak M., Zalasieński T., Romanowicz M., Krzyżewska A. B., *Opracowanie regulacyjne*, op. cit., s. 13.



bowiem pozbawienie praw wyborczych wyłącznie na podstawie orzeczenia sądowego, przy pełnym poszanowaniu konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) i dwuinstancyjności postępowania (art. 78 Konstytucji). Konstytucja nie określa natomiast materialnych przesłanek wydania orzeczenia pozbawiającego obywatela praw publicznych lub wyborczych. Ustawodawca nie ma jednak pełnej swobody w tym zakresie. Ustawa określająca, w jakich sytuacjach sąd może pozbawić obywatela praw publicznych lub wyborczych musi spełniać warunki wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji. (...) *De lege lata* nie jest zatem możliwe wprowadzenie innych ograniczeń praw wyborczych, a w szczególności uniemożliwienie korzystania z tych praw przez osoby, które nie zostały ich pozbawione zgodnie z art. 62 ust. 2 Konstytucji¹¹. Przepis ten nie rozróżnia ubezwłasnowolnienia na ubezwłasnowolnienie całkowite (art. 13 Kodeksu cywilnego) i częściowe (art. 16 Kodeksu cywilnego).

Szczegółowe regulacje zawarte są w Kodeksie wyborczym. Powtórzeniem oraz uszczegółowieniem art. 62 Konstytucji RP jest art. 10 Kodeksu wyborczego. Paragraf pierwszy tego przepisu zawiera konkretne wymogi, jakie musi spełnić osoba, chcąc oddać głos, ze względu na dany „typ” wyborów. W myśl paragrafu drugiego – prawa wybierania, tj. czynnego prawa wyborczego nie ma *osoba*:

- *pozbawiona praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu;*
- *pozbawiona praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu;*
- *ubezwłasnowolniona prawomocnym orzeczeniem sądu.*

Kodeks karny w art. 40 § 1 przewiduje środek karny w postaci **pozbawienia praw publicznych**, który *sąd może orzec (...) w razie skazania na karę pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3 za przestępstwo popełnione w wyniku motywacji zasługującej na szczególne potępienie*. Zgodnie z treścią tego przepisu *pozbawienie praw publicznych obejmuje*:

- *utrata czynnego i biernego prawa wyborczego do organu władzy publicznej, organu samorządu zawodowego lub gospodarczego,*
- *utrata prawa do udziału w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości oraz*

11 Wyrok TK z 10.11.1998 r., K 39/97, OTK Nr 6/1998, poz. 99, za: Matczak M., Zalański T., Romanowicz M., Krzyżewska A. B., *Opracowanie regulacyjne*, op. cit., s. 13.



- *do pełnienia funkcji w organach i instytucjach państwowych i samorządu terytorialnego lub zawodowego, jak również utratę posiadanego stopnia wojskowego i powrót do stopnia szeregowego;*
- *pozbawienie praw publicznych obejmuje ponadto utratę orderów, odznaczeń i tytułów honorowych oraz utratę zdolności do ich uzyskania w okresie trwania pozbawienia praw.*

W zakresie **formy realizacji czynnego prawa wyborczego** Polski ustawodawca przewidział w Kodeksie wyborczym dwie formy głosowania, inne niż głosowanie w lokalu. Dzięki temu możliwe jest skorzystanie z głosowania:

- korespondencyjnego (art. 53a-53l Kodeksu wyborczego);
- przez pełnomocnika (art. 54-61 Kodeksu wyborczego).

Kodeks wyborczy wprost wskazuje w art. 38 § 2, że **głosowanie korespondencyjne** jest również głosowaniem osobistym. Z formy tej można skorzystać w każdych wyborach z wyłączeniem wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wyborach wójta (wyłączenie to nie dotyczy osób z niepełnosprawnościami). Zamiar skorzystania z tej formy głosowania należy zgłosić (ustnie, pisemnie, telefaksem lub w formie elektronicznej) odpowiednio wcześniej – dla głosowania w kraju zamiar ten zgłasza się wójtowi do 15 dnia przed dniem wyborów, a dla głosowania za granicą wolę taką należy zgłosić konsulowi do 18 dnia przed dniem wyborów¹². Zgłoszenie powinno zawierać nazwisko i imię (imiona), imię ojca, datę urodzenia, numer ewidencyjny PESEL, oznaczenie wyborów, których dotyczy zgłoszenie a także wskazanie adresu, na który ma być wysłany pakiet wyborczy, albo deklarację osobistego odbioru pakietu wyborczego. Poza tym w zależności od tego, czy wyborca ma zamiar oddać głos w kraju czy za granicą zgłoszenie powinno dodatkowo zawierać oświadczenie o wpisaniu wyborcy do rejestru wyborców w danej gminie albo oznaczenie miejsca pobytu wyborcy za granicą, numer ważnego polskiego paszportu, a w przypadku obywatela Unii Europejskiej niebędącego obywatelem polskim – numer, datę i miejsce wydania ważnego dokumentu stwierdzającego tożsamość.

Według Państwowej Komisji Wyborczej zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego dotyczy *zarówno pierwszego głosowania, jak i ewentualnego ponownego głosowania w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Oznacza to, że:*

¹² Por. art. 53b § 1 Kodeksu wyborczego, za: Matczak M., Zalański T., Romanowicz M., Krzyżewska A. B., *Opracowanie regulacyjne*, op. cit., s.13.



(...) wyborca, który przed dniem pierwszego głosowania dokonał zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego, również w przypadku ewentualnego ponownego głosowania będzie głosował korespondencyjnie. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) prześle mu pakiet wyborczy na ten sam adres, na który przesłał pakiet wyborczy przed pierwszym głosowaniem. Nie ma możliwości zmiany tego adresu. Wyborca może zrezygnować z głosowania korespondencyjnego. W tym celu powinien wziąć zaświadczenie o prawie do głosowania. Wniosek w tej sprawie wyborca powinien złożyć w urzędzie gminy, w której jest ujęty w spisie wyborców. Złożenie wniosku powinno nastąpić przed wysłaniem przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) pakietu wyborczego lub po tym terminie, jeżeli wyborca zwróci pakiet wyborczy w stanie nienaruszonym¹³.

Pakiet wyborczy wyborca otrzymuje przed dniem wyborów i zawiera on: kopertę zwrotną, kartę lub karty do głosowania, kopertę na kartę do głosowania, instrukcję głosowania korespondencyjnego, nakładkę lub nakładki na kartę lub karty do głosowania sporządzone w alfabecie Braille'a - jeżeli wyborca zażądał ich przesłania, oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania.

Drugą formą – alternatywną dla głosowania w lokalu – jest **głosowanie przez pełnomocnika**. Forma ta jest dedykowana wyborcom niepełnosprawnym o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹⁴ oraz wyborcom, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 75 lat. Skorzystanie z tej formy głosowania jest wyłączone w przypadku głosowania w obwodach głosowania utworzonych w zakładzie opieki zdrowotnej, domu pomocy społecznej, zakładzie karnym i areszcie śledczym oraz w oddziale zewnętrznym takiego zakładu i aresztu lub w domu studenckim albo w zespołach domów studenckich prowadzonych przez uczelnie lub inne podmioty na podstawie umów zawartych z uczelniami. Wyłączenie to dotyczy także obwodów głosowania utworzonych za granicą i na polskich statkach morskich. Ponadto osoba z niepełnosprawnością nie może skorzystać z tej formy, jeśli zgłosiła zamiar głosowania korespondencyjnego.

¹³ Pismo PKW z dnia 2 lutego 2015 r., ZPOW-603-12/15, za: Matczak M., Zalasiński T., Romanowicz M., Krzyżewska A. B., *Opracowanie regulacyjne*, op. cit., s.15.

¹⁴ Por. art. 54 § 1 Kodeksu wyborczego, za: Matczak M., Zalasiński T., Romanowicz M., Krzyżewska A. B., *Opracowanie regulacyjne*, op. cit., s. 15.





Kodeks wyborczy wskazuje pewne ograniczenia dla osoby, która ma być pełnomocnikiem. Zgodnie z art. 55 Kodeksu wyborczego *pełnomocnikiem może być tylko osoba wpisana do rejestru wyborców w tej samej gminie, co udzielający pełnomocnictwa do głosowania lub posiadająca zaświadczenie o prawie do głosowania, jeżeli przepisy szczególne dotyczące danych wyborów przewidują możliwość uzyskania takiego zaświadczenia*¹⁵, poza tym *pełnomocnictwo do głosowania można przyjąć tylko od jednej osoby*¹⁶ – wyjątkiem, dopuszczającym przyjęcie pełnomocnictwa do głosowania, jest sytuacja, w której *co najmniej jedną z [osób udzielających pełnomocnictwa] jest wstępny, zstępny, małżonek, brat, siostra lub osoba pozostająca w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli w stosunku do pełnomocnika*¹⁷. Osoby, które wchodzi w skład komisji obwodowej (właściwej dla obwodu głosowania osoby udzielającej pełnomocnictwa do głosowania), jak również mężowie zaufania i kandydaci w danych wyborach nie mogą być pełnomocnikiem i wyłączenie to nie przewiduje wyjątków. Należy zaznaczyć, że ograniczenia dotyczące pełnomocnika *korespondują z rozwiązaniami stosowanymi w innych państwach europejskich, a także rekomendacjami wobec instytucji pełnomocnika, jakie formułowała Rada Europy*¹⁸.

Akt pełnomocnictwa do głosowania sporządza się na wniosek wyborcy najpóźniej w 9 dniu przed dniem wyborów. Dokonuje się tego przed wójtem lub przed innym pracownikiem urzędu gminy upoważnionym przez wójta do sporządzania aktów pełnomocnictwa do głosowania. Ze względu na to, że czynności związane ze sporządzeniem aktu pełnomocnictwa do głosowania są zadaniem zleconym gminie nie jest za nie pobierana opłata. Pełnomocnik również nie może pobierać od udzielającego pełnomocnictwa do głosowania żadnych opłat za głosowanie w jego imieniu, co jest wprost wyrażone w art. 60 Kodeksu wyborczego. Wniosek powinien zawierać: nazwisko i imię (imiona), imię ojca, datę urodzenia, numer ewidencyjny PESEL oraz adres zamieszkania zarówno wyborcy, jak i osoby, której ma być udzielone pełnomocnictwo do głosowania, a także wyraźne oznaczenie wyborów, których dotyczy pełnomocnictwo do głosowania. Poza tym wyborca jest zobowiązany dostarczyć:

- kopię aktualnego orzeczenia dotyczącego stopnia niepełnosprawności osoby udzielającej pełnomocnictwa do głosowania;

¹⁵ Por. art. 55 Kodeksu wyborczego, za: Matczak M., Zalasiński T., Romanowicz M., Krzyżewska A. B., *Opracowanie regulacyjne*, op. cit., s. 15.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ J. Zbieranek, *Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika*, w: K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011, s. 57.





- pisemną zgodę osoby mającej być pełnomocnikiem, zawierającą jej nazwisko i imię (imiona) oraz adres zamieszkania, a także nazwisko i imię (imiona) osoby udzielającej pełnomocnictwa do głosowania;
- kopię zaświadczenia o prawie do głosowania wydanego osobie mającej być pełnomocnikiem - w przypadku gdy osoba ta nie jest wpisana do rejestru wyborców w tej samej gminie co udzielający pełnomocnictwa.

Tak sporządzony akt pełnomocnictwa jest jedynym dokumentem, który upoważnia pełnomocnika do oddania głosu w imieniu wyborcy. Żadna inna forma upoważnienia nie może być ważna, no co zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 15 lipca 2010 r. (sygn. akt III SW 96/10): *Akt pełnomocnictwa sporządzony w trybie tych przepisów jest jedynym dokumentem, który upoważnia pełnomocnika do wzięcia udziału w głosowaniu w imieniu wyborcy. Nie może to być więc upoważnienie.*

Równość alternatywnych form głosowania z głosowaniem osobistym podkreślił Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 4 listopada 2011 r. (sygn. akt III SW 67/11): *instytucje głosowania przez pełnomocnika i korespondencyjnie są zgodne z zasadą równości praw wyborczych oraz z zasadą bezpośredniości wyborów.*

W zakresie **usprawnień w realizacji czynnego prawa wyborczego** prawo krajowe przewiduje obok tzw. stałych obwodów głosowania także tzw. **odrębne obwody głosowania**, co ma stanowić ułatwienie dla wyborców oraz uzyskanie możliwie największej frekwencji w wyborach. Tworzy je Rada gminy, w drodze uchwały, na wniosek wójta. Odrębne obwody głosowania można stworzyć w zakładzie opieki zdrowotnej, domu pomocy społecznej, zakładzie karnym i areszcie śledczym oraz w oddziale zewnętrznym takiego zakładu i aresztu, a także (choć nie stosuje się to do wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz w wyborach wójta) w domu studenckim lub zespołach domów studenckich prowadzonych przez uczelnie lub inne podmioty na podstawie umów zawartych z uczelniami. Utworzenie takich obwodów warunkuje ilość wyborców i musi to nastąpić najpóźniej w 35 dniu przed dniem wyborów.

Ponadto możliwe jest utworzenie obwodów na statkach morskich w celu przeprowadzenia wyborów do Sejmu i do Senatu, wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej oraz wyborów do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Dotyczy to polskich statków morskich, które znajdują się w podróży w okresie obejmującym dzień wyborów. Ważne, by na danym statku znajdowało się co najmniej 15 wyborców. Kodeks wyborczy





przez polski statek morski rozumie statek podnoszący polską banderę, który dowodzony jest przez polskiego kapitana.

Do utworzenia obwodów na statkach morskich dochodzi w drodze rozporządzenia, które wydaje *minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, na wniosek kapitana statku zgłoszony najpóźniej w 30 dniu przed dniem wyborów*¹⁹.

Ustawodawca przewidział też w art. 30 § 1 Kodeksu wyborczego pewne udogodnienie dla żołnierzy, którzy pełnią zasadniczą lub okresową służbę wojskową albo służbę w charakterze kandydatów na żołnierzy zawodowych, jak i kandydatów, którzy odbywają ćwiczenia i przeszkolenie wojskowe, a także ratowników odbywających zasadniczą służbę w obronie cywilnej. Jeśli osoby te przebywają poza miejscem stałego zamieszkania mogą być dopisani do wybranego przez nich spisu wyborców sporządzonego dla miejscowości, w której odbywają służbę. Odbywa się to na wniosek osób wyżej wymienionych. Zasadą jest, że składa się go między 21 a 14 dniem przed dniem wyborów”.

b) Bierne prawo wyborcze

„Wymagania, jakie trzeba spełnić by skorzystać z **biernego prawa wyborczego** (prawa wybieralności) są wskazane zarówno w Konstytucji RP, jak i w Kodeksie wyborczym. Różnią się w zależności od rodzaju wyborów, jednak wspólnym wymogiem jest to, by dany kandydat posiadał czynne prawo wyborcze (prawo wybierania). Różnice wynikają z cenzusu wieku i domicylu. Dla poszczególnych wyborów przewidziane są, obok wymogu posiadania czynnego prawa wyborczego (prawa wybierania), następujące cenzusy:

- w wyborach do **Sejmu** kandydat musi być obywatelem polskim oraz najpóźniej w dniu wyborów kończyć 21 lat, a także nie może być skazany prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego;
- w wyborach do **Senatu** kandydat musi być obywatelem polskim oraz najpóźniej w dniu wyborów kończyć 30 lat, a także nie może być skazany prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego;
- w wyborach na **Prezydenta RP** kandydat musi być obywatelem polskim, najpóźniej w dniu wyborów kończyć 35 lat, korzystać z pełni praw wyborczych do Sejmu, poza tym

¹⁹ Por. art. 15 § 3 Kodeksu wyborczego, za: Matczak M., Zalański T., Romanowicz M., Krzyżewska A. B., *Opracowanie regulacyjne*, op. cit., s. 17.

jest on zgłaszany przez co najmniej 100 000 obywateli mających czynne prawo wyborcze w wyborach do Sejmu;

- w wyborach do **Parlamentu Europejskiego** kandydat musi najpóźniej w dniu wyborów kończyć 21 lat oraz stale zamieszkiwać od co najmniej 5 lat na terytorium RP lub na terytorium innego państwa członkowskiego UE;
- w wyborach do **organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego** kandydat musi mieć prawo wybierania tych organów, czyli najpóźniej w dniu wyborów musi kończyć 18 lat;
- w wyborach **wójta, burmistrza i prezydenta miasta** kandydat musi najpóźniej w dniu wyborów kończyć 25 lat, mieć prawo wybierania w tych wyborach, lecz nie musi stale zamieszkiwać na obszarze gminy, w której kandyduje²⁰.

Ustawodawca w art. 11 § 2 Kodeksu wyborczego wskazał katalog osób niemających prawa wybieralności (biernego prawa wyborczego), zgodnie z którym prawo to nie przysługuje osobie skazanej prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, osobie wobec której wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności, a także prawo to nie przysługuje obywatelowi Unii Europejskiej, który nie jest obywatelem polskim, a pozbawiono go czynnego prawa wyborczego w państwie członkowskim Unii Europejskiej, którego jest obywatelem.

Zgodnie ze stanowiskiem Państwowej Komisji Wyborczej *posiadanie praw wyborczych ocenia się na dzień wyborów, dlatego też osoba, wobec której orzeczony wyrok lub wyrok w zawieszeniu (zatarcie skazania) zakończy się później niż w dniu wyborów, nie może być kandydatem*²¹”.

Wolność zrzeszania się²²

„W rozważaniach dotyczących czynnego i biernego prawa wyborczego należy zwrócić uwagę na konstytucyjną wolność zrzeszania się (art. 58 Konstytucji RP). Wolność ta zaliczana jest do wolności politycznych *sensu largo*²³, której *państwo nie przyznaje jednostce*

²⁰ Por. art. 11 § 1 Kodeksu wyborczego, za: Matczak M., Zalański T., Romanowicz M., Krzyżewska A. B., *Opracowanie regulacyjne*, op. cit., s. 18.

²¹ Pismo z dnia 18 września 2006 r., ZPOW-703-114/06, za: Matczak M., Zalański T., Romanowicz M., Krzyżewska A. B., *Opracowanie regulacyjne*, op. cit., s. 18.

²² Matczak M., Zalański T., Romanowicz M., Krzyżewska A. B., *Opracowanie regulacyjne*, op. cit., s. 18-21.

²³ J. Juchniewicz, M. Kazimierczuk, *Wolności i prawa polityczne*, s. 137–138.

(...) *lecz ją zabezpiecza*²⁴. Wolność ta ma charakter kolektywny, ponieważ *nie można z niej korzystać samemu, lecz konieczne jest współdziałanie z innymi ludźmi*²⁵. Istotą wolności z art. 58 Konstytucji RP jest *możliwość tworzenia przez jednostki sformalizowanych więzi organizacyjnych (zrzeszeń) o celach i zadaniach niereglamentowanych przez państwo (...) ludzie zrzeszają się, aby działać wspólnie dla realizacji autonomicznie określonych celów*²⁶. Wolność zrzeszania się jest gwarantowana nie tylko obywatelom polskim, ale również *innym osobom znajdującym się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej*²⁷.

Przez zrzeszenie należy rozumieć *współpracę między osobami fizycznymi lub podmiotami zbiorowymi, charakteryzującą się pewnymi specyficznymi cechami*²⁸. Cechami tymi są:

- trwały charakter (istnienie pewnych ram formalnych dotyczących w szczególności celu, zasad członkostwa, struktury organizacyjnej czy władz²⁹),
- dobrowolne założenie i członkostwo,
- realizowanie wspólnych celów ich członków³⁰.

Konstytucja RP w art. 58 ust. 2 wprowadziła zakaz tworzenia zrzeszeń, których cel lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą. Za sprzeczne zostaną uznane głównie zrzeszenia, które odwołują się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, a także te, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa (art. 13 Konstytucji RP). W ustawie zasadniczej wskazano, że orzekanie o odmowie rejestracji lub zakazie działania zrzeszenia należy do kompetencji sądu. Rodzaje zrzeszeń podlegających sądowej rejestracji, tryb rejestracji oraz formy nadzoru nad tymi zrzeszeniami określa ustawa (art. 58 ust. 3 Konstytucji RP).

Należy zaznaczyć, że art. 58 Konstytucji RP ma szerszy zakres niż art. 59 Konstytucji RP, w którym wyrażono wolność zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach

²⁴ M. Safjan, L. Bosek, Konstytucja RP. Tom I. Komentarz, komentarz do art. 58, Legalis, Nb 16.

²⁵ Ibidem, Nb 18.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Por. wyrok TK z dnia 15 lipca 2009 r., K 64/07, OTK-A 2009, Nr 7, poz. 110, za: Matczak M., Zalański T., Romanowicz M., Krzyżewska A. B., *Opracowanie regulacyjne*, op. cit., s. 19.

²⁸ M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz, komentarz do art. 58*, Legalis, Nb 21.

²⁹ W. Sokolewicz, *Artykuł 58*, [w:] Garlicki, *Konstytucja*, t. 2, s. 21.

³⁰ M. Safjan, L. Bosek, op.cit.



pracodawców. Norma z art. 59 Konstytucji RP ma charakter ogólny, obejmuje oprócz wskazanych *vide supra* także partie polityczne, których wolność tworzenia zapewnia także art. 11 Konstytucji RP.

Polskie prawo krajowe przewiduje różne formy udziału w życiu publicznym, są to: organizacje pozarządowe, stowarzyszenia, fundacje. Możliwość skorzystania z tego prawa zagwarantowana jest na poziomie konstytucyjnym w art. 12, który stanowi, że *Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji*". Czytając art. 58 w zw. z art. 12 Konstytucji RP należy dojść do wniosku, że wolność zrzeszania się dotyczy głównie „związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji”³¹. Przepis art. 12 Konstytucji RP jest jedną z zasad ustrojowych, co potęguje znaczenie wolności zrzeszania się.

Warto zacząć od definicji legalnych wskazanych wyżej instytucji. Zgodnie z art. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego **organizacjami pozarządowymi** (z ang. *non-government organization*, NGO; zwane też trzecim sektorem) są osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia, z wyłączeniem partii politycznych, związków zawodowych i organizacji pracodawców, samorządów zawodowych oraz fundacji utworzonych przez partie polityczne, które:

- nie są *jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych lub przedsiębiorstwami, instytutami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi* oraz
- nie działają w celu osiągnięcia zysku.

Podobnie **stowarzyszenie** jest, zgodnie z art. 2 Prawa o stowarzyszeniach, *dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych (...) [które] samodzielnie określa swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwała akty wewnętrzne dotyczące jego działalności, [a poza tym] (...) opiera [swoją] działalność na pracy społecznej swoich członków*. Pomimo działania nie ze względu na zysk, stowarzyszenie

³¹ Art. 12 Konstytucji RP.





może do prowadzenia „swoich spraw” zatrudniać pracowników. Pracownikami mogą być członkowie danego stowarzyszenia.

Natomiast **fundacja**, w przeciwieństwie do organizacji pozarządowych i stowarzyszeń, przez długi czas nie była uznawana za organizację społeczną. Pogląd ten przełamała uchwała Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 2005 r. (sygn. akt II OPS 4/05). W uchwale tej wskazano, że *odpowiedzi na pytanie, czy fundacja jest organizacją społeczną, należy poszukiwać w postanowieniach Konstytucji, gdzie pojęcie fundacji występuje obok organizacji (związki zawodowe, stowarzyszenia), które niewątpliwie są organizacjami społecznymi. I mimo że Konstytucja RP nie posługuje się określeniem »organizacja społeczna«, to jednak na gruncie jej przepisów możliwe jest wnioskowanie, że wskazanie w samej Konstytucji różnych typów organizacji pozwala na przyjęcie wspólnego dla nich określenia i wyznaczenie cech wspólnych, łącznie je charakteryzujących. (...) wszystkie organizacje wymienione w art. 12 Konstytucji mają co najmniej 5 cech wspólnych, które można uznać za minimalny zespół cech charakteryzujących je razem:*

- a) są to organizacje obejmujące wyodrębniony zespół osób, oparte na dobrowolności przynależności do nich;
- b) do organizacji tych odnosi się właściwy zespół przepisów określających strukturę, zakres praw i obowiązków, stanowiący o ich organizacyjnej odrębności i samodzielności;
- c) działalność i cele organizacji określone są przede wszystkim statutem i muszą pozostawać w zgodzie z celami państwa;
- d) organy tych organizacji pochodzą z wyboru tych, którzy te organizacje tworzą;
- e) organizacje pozostają pod kontrolą lub nadzorem organów władzy publicznej.

Wymienione cechy ma także fundacja.

Ustawa o fundacjach charakteryzuje tę formę ze względu na cel – i tak w art. 1 tej ustawy wskazuje się, że *fundacja może być ustanowiona dla realizacji zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, w szczególności takich, jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska oraz opieka nad zabytkami.*

Udział we wszystkich opisanych formach jest dobrowolny. Utworzenie każdej z nich różni się. Fundacje i stowarzyszenia uzyskują w Polsce osobowość prawną dopiero po rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym. Jednak najpierw daną organizację należy powołać i można tego dokonać: w przypadku fundacji – aktem notarialnym fundatora, a w przypadku stowarzyszeń – uchwałą członków. Poza tym należy opracować i przyjąć statutu. Jest to podstawowy wewnętrzny akt prawny i reguluje on zasady, według których działania dana organizacja.

Ważne z punktu widzenia udziału w życiu politycznym są również **partie polityczne**. W myśl art. 1 ustawy o partiach politycznych jest ona „dobrowolną organizacją, występującą pod określoną nazwą, stawiającą sobie za cel udział w życiu publicznym poprzez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej”, podlega wpisowi do ewidencji partii politycznych, wraz z którym może korzystać z praw wynikających z ustaw. Członkiem partii politycznej może być obywatel RP, którzy ma skończone 18 lat. Cele, strukturę i zasady działania partii określa jej statut. Konstytucja RP gwarantuje wolność tworzenia partii politycznych w art. 11, w myśl którego Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych; partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa (ust. 1); finansowanie partii politycznych jest jawne (ust. 2).

Jedynym ograniczeniem ww. wolności zrzeszania się ramach partii politycznych i innych organizacji społecznych jest norma zawarta w art. 13 Konstytucji RP, z godnie z którą zakazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa”.

Prawo do udziału osób z niepełnosprawnościami w życiu politycznym i publicznym w prawie krajowym³²

„W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażono pogląd, zgodnie z którym w demokratycznym państwie prawnym prawa wyborcze należą do fundamentalnych praw

³² Matczak M., Zalański T., Romanowicz M., Krzyżewska A. B., *Opracowanie regulacyjne*, op. cit., s. 22-26.



politycznych i dlatego każde ich ograniczenie poddane jest szczególnie ostremu reżimowi prawnemu. Prawa wyborcze przysługują w zasadzie wszystkim dorosłym obywatelom, zdolnym do zajmowania się swoimi własnymi sprawami, zaś ograniczenie tych praw jest dopuszczalne wyłącznie wtedy, gdy ustawa zasadnicza wyraźnie to przewiduje, przy czym przepisy konstytucyjne ustanawiające ograniczenia – jako przepisy wprowadzające wyjątki od ogólnej reguły – podlegają zawsze ścisłej, literalnej wykładni³³.

Konstytucja RP w art. 62 ust. 2 zawiera *numerus clausus* osób, którym nie przysługuje prawo udziału w referendum oraz prawo wyborcze, a analogiczny przepis został wyrażony w art. 10 § 2 Kodeksu wyborczego. Z treści art. 62 Konstytucji RP wynika, że polski ustrojodawca pozbawił obywateli z niepełnosprawnością intelektualną praw wyborczych, ponieważ nie dokonał „różnicowania praw wyborczych osób w zależności od przesłanki ubezwłasnowolnienia, jak i od tego, czy jest ono całkowite czy częściowe”³⁴. *De lege lata* w sprawie utraty czynnego i biernego prawa wyborczego jest bez znaczenia, czy ubezwłasnowolnienie jest całkowite czy częściowe.

Należy też zaznaczyć, że osoby niemające pełnej zdolności do czynności prawnych nie mogą przynależeć do partii politycznych i stowarzyszeń, co wyklucza je z pełnego funkcjonowania w sferze publicznej i politycznej (...).

Jednak w polskim prawie krajowym przewidziano dla osób z niepełnosprawnościami (które nie są ubezwłasnowolnione) pewne ułatwienia w korzystaniu z **czynnego prawa wyborczego**. Wyborcy ci mogą skorzystać (obok głosowania osobistego) zarówno z głosowania korespondencyjnego, przez pełnomocnika, jak i przy użyciu nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille’a.

Zgodnie z art. 53a § 3 Kodeksu wyborczego osoba z niepełnosprawnością może głosować korespondencyjnie także w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wyborach wójta, o ile jednak do zgłoszenia dołączy kopię aktualnego orzeczenia o ustaleniu stopnia niepełnosprawności (art. 53b § 6 Kodeksu wyborczego). Zgodnie z art. 53b § 7 Kodeksu wyborczego – do głosowania

³³ Wyrok TK z dnia 10 listopada 1998 r., sygn. akt K 39/97.

³⁴ Skotnicki K., *Prawa wyborcze osób niepełnosprawnych i ich gwarancje* [w:] Skotnicki K., Widawska W., *Społeczne i prawne aspekty funkcjonowania osób z niepełnosprawnością*, Akademia im. Jana Długosza, Częstochowa 2014, s. 156. Zob. także: ibidem, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 146; Sokolewicz W., *Uwaga 6 do art. 62 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. IV*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2005, s. 29; Kurowski K., *Prawa wyborcze osób niepełnosprawnych*, op. cit., s. 32.



korespondencyjnego mają zastosowanie przepisy, dotyczące korzystania z nakładki sporządzonej w alfabecie Braille'a.

Niestety problematyczne jest umożliwianie osobom z niepełnosprawnościami korzystania podczas głosowania osobistego z nakładek sporządzonych w alfabecie Braille'a. Zauważyła to Państwowa Komisja Wyborcza po wyborach parlamentarnych w 2011 r. i w piśmie z dnia 20 czerwca 2012 r. (ZPOW-430-5/12) zaproponowała *wprowadzić zasadę, że w każdym lokalu wyborczym znajdują się nakładki na karty do głosowania, z których skorzystać może każdy wyborca.*

Przy realizacji czynnego prawa wyborczego istotne są warunki, w jakich osoba z niepełnosprawnością może oddać swój głos. Przepis art. 12a i 186 Kodeksu wyborczego wskazują na dostosowywanie lokali wyborczych do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami. Odpowiedzialny jest za to *wójt, z tym że w każdej gminie co najmniej 1/2 lokali obwodowych komisji wyborczych powinna być dostosowana do potrzeb wyborców niepełnosprawnych*³⁵. Warunki techniczne, jakim powinien odpowiadać lokal obwodowej komisji wyborczej, tak aby został dostosowany do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami, określa w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego oraz opinii Państwowej Komisji Wyborczej. Obecnie jest to rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych.

Wspomniany akt wykonawczy zawiera normy znoszące bariery architektoniczne w lokalach wyborczych i zapewniające tajność głosowania. W rozporządzeniu tym wskazano, że lokal obwodowej komisji wyborczej powinien m.in. *znajdować się na parterze budynku bez barier architektonicznych albo wyposażonego w podjazdy lub inne urządzenia umożliwiające samodzielne dotarcie do niego wyborcom niepełnosprawnym*, poza tym „*co najmniej jedne drzwi prowadzące do lokalu powinny umożliwiać dogodnie warunki ruchu wyborcom niepełnosprawnym*, tj. powinny być rozwierane lub rozsuwane, mieć odpowiednią szerokość oraz nie mogą mieć progu wyższego niż 5 mm. Ponadto rozmieszczenie drzwi powinno umożliwić osobie z niepełnosprawnością bezpośrednie dotarcie do lokalu, a

³⁵ Por. art. 186 Kodeksu wyborczego, za: Matczak M., Zalański T., Romanowicz M., Krzyżewska A. B., *Opracowanie regulacyjne*, op. cit., s. 23.

ewentualne krawędzie i stopnie powinny wyróżniać się kolorem kontrastującym z kolorem posadzki (§ 2 omawianego rozporządzenia). W akcie tym przez dogodne warunki ruchu w lokalu wyborczym rozumie się w szczególności (por. § 3 rozporządzenia):

- zastosowanie posadzki o nawierzchni, która ma właściwości przeciwpoślizgowe;
- wyznaczenie możliwie najkrótszej oraz wolnej od przeszkód drogi prowadzącej od drzwi wejściowych do miejsca głosowania;
- zapewnienie w miejscu głosowania dodatkowego oświetlenia, skierowanego bezpośrednio na miejsce, w którym będzie wypełniana karta do głosowania.

Należy zaznaczyć, że w § 4 ww. rozporządzenia wskazano, że w lokalu wyborczym *należy wyznaczyć co najmniej jedno miejsce zapewniające tajność głosowania wyborcom niepełnosprawnym, dostosowane do potrzeb wyborców niepełnosprawnych wynikających z ich niepełnosprawności*. Ustęp drugi tego paragrafu zawiera techniczne wytyczne, które mają zapewnić tajność głosowania wyborcom z niepełnosprawnościami. Wyznaczone miejsce do głosowania „powinno mieć co najmniej 1,2 m szerokości i 1,2 m głębokości oraz umożliwiać pisanie na dwóch wysokościach: 0,8 i 1,1 m”. W rozporządzeniu zwrócono też uwagę na odpowiednią wysokość urny wyborczej, która ma wynosić nie więcej niż 1 m wysokości.

Ze względu na powyższe należy stwierdzić, że rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych zawiera normy, które zapewniają architektoniczną dostępność lokalu wyborczego i gwarantują tajność głosowania. Ewentualne bariery w tym zakresie mogą powstać jako efekt braku należytego stosowania przepisów ww. rozporządzenia.

Kodeks wyborczy w art. 37a podkreśla prawo do informacji, jakie przysługuje wyborcy z niepełnosprawnością - w szczególności są to informacje o:

- właściwym dla siebie okręgu wyborczym i obwodzie głosowania;
- lokalach obwodowych komisji wyborczych znajdujących się najbliżej miejsca zamieszkania wyborcy z niepełnosprawnością, w szczególności informacji o lokalach dostosowanych do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami;
- warunkach dopisania wyborcy do spisu wyborców w obwodzie głosowania, właściwym ze względu na miejsce stałego zamieszkania;
- terminie wyborów oraz godzinach głosowania;



- komitetach wyborczych biorących udział w wyborach oraz zarejestrowanych kandydatach i listach kandydatów;
- warunkach oraz formach głosowania.

Informacje te są przekazywane przez wójta lub upoważnionego przez niego pracownika urzędu gminy. Mogą one być przekazane telefonicznie lub w drukowanych materiałach informacyjnych przesyłanych na wniosek wyborcy z niepełnosprawnością, w tym także w formie elektronicznej. Aby wyborca z niepełnosprawnością uzyskał te informacje musi podać swoje nazwisko, imię (imiona) oraz adres stałego zamieszkania. Wójt jest również zobowiązany niezwłocznie podać wskazane wyżej informacji do publicznej wiadomości poprzez umieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie.

Do umieszczania informacji o uprawnieniach przysługujących wyborcom z niepełnosprawnościami w formie uwzględniającej różne rodzaje niepełnosprawności zobowiązana jest również Państwowa Komisja Wyborcza. Powinna informacje te zamieścić na stronie internetowego portalu informacyjnego PKW. Poza tym Państwowa Komisja Wyborcza jest zobowiązana sporządzać w alfabecie Braille'a materiał informacyjny o uprawnieniach przysługujących wyborcom niepełnosprawnym i przekazać go na żądanie zainteresowanego.

Kwestia dostosowania jest również uwzględniona w art. 37c Kodeksu wyborczego, w myśl którego *obwieszczenia wyborcze umieszczane w lokalu wyborczym jak i poza nim oraz wyniki głosowania w obwodach głosowania i okręgach wyborczych powinny być zamieszczane w miejscach łatwo dostępnych dla osób niepełnosprawnych o ograniczonej sprawności ruchowej, a poza tym na prośbę wyborcy niepełnosprawnego członek obwodowej komisji wyborczej jest obowiązany przekazać ustnie treść obwieszczeń wyborczych w zakresie informacji o komitetach wyborczych biorących udział w wyborach oraz zarejestrowanych kandydatach i listach kandydatów.*

W zakresie biernego prawa wyborczego osoby z niepełnosprawnością powstała poważna wątpliwość prawna, dotycząca art. 492 § 1 pkt 6 Kodeksu wyborczego, zgodnie z którym uzyskanie orzeczenia o niezdolności do pracy w trakcie pełnienia funkcji publicznej skutkuje utratą tej funkcji.



Rzecznik Praw Obywatelskich 3 grudnia 2012 r. skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, w którym zakwestionował konstytucyjność art. 492 § 1 pkt 6 Kodeksu wyborczego w zakresie, w jakim pozbawia osoby niepełnosprawne możliwości sprawowania funkcji wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Jednak Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 stycznia 2014 r. (sygn. akt K 51/12) nie podzielił argumentów Rzecznika. Trybunał uznał, że art. 492 § 1 pkt 6 Kodeksu wyborczego jest zgodny z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, *gdyż nie ogranicza prawa dostępu do służby publicznej w sposób sprzeczny z zasadą proporcjonalności, a w szczególności środek wskazany w tym przepisie w postaci stwierdzenia wygaśnięcia mandatu wójta jest przydatny do osiągnięcia założonego przez ustawodawcę celu, jakim było zagwarantowanie prawidłowego funkcjonowania organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego*³⁶. W wyroku zaznaczono, że *kwestionowany przepis nie dotyczy osób z niepełnosprawnościami a osób niezdolnych do pracy* – Trybunał stwierdził: *każda osoba niezdolna do pracy w rozumieniu ustawy o emeryturach i rentach z FUS jest osobą niepełnosprawną w rozumieniu ustawy rehabilitacyjnej, ale nie każda osoba niepełnosprawna jest niezdolna do pracy (...) posiadanie orzeczenia o stopniu niepełnosprawności nie przesądza o całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy i nie uprawnia do uzyskania renty z tytułu niezdolności do pracy*³⁷. W ocenie Trybunału *kwestionowany art. 492 § 1 pkt 6 KW nie jest podstawą do wygaszenia mandatu każdego niepełnosprawnego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, lecz tylko tego, względem którego orzeczono niezdolność do pracy lub niezdolność do samodzielnej egzystencji w trybie ustawy o emeryturach i rentach z FUS na okres co najmniej do końca jego kadencji*³⁸. Ponadto *art. 492 § 1 pkt 6 KW nie obejmuje swoim zakresem regulacji osób kandydujących na urząd wójta (...) na etapie kandydowania na urząd wójta nie jest wymagane posiadanie zdolności do pracy oraz zdolności do samodzielnej egzystencji*³⁹. Należy nadmienić, że w obecnym stanie prawnym powyższa ocena Trybunału Konstytucyjnego znajduje swoje uzasadnienie w odrębności systemów orzekania o (1) niepełnosprawności i (2) niezdolności do pracy⁴⁰.

³⁶ Wyrok TK z dnia 23 stycznia 2014 r., sygn. akt K 51/12.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Por. Matczak M. (red.), *Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): podstawy wdrażania Konwencji (art. 1-4 Konwencji)*, Warszawa 2016, cz. III, podrozdział 1.2.





W nawiązaniu do wyżej wspomnianego wyroku z dnia 11 lutego 2014 r. Trybunał Konstytucyjny wydał postanowienie (syng. akt S 1/14), w którym przedstawił Sejmowi uwagi dotyczące luki w prawie w kwestii możliwości uruchomienia postępowania w sprawie orzeczenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji wójta. Zdaniem Trybunału luka w prawie polega na braku możliwości uruchomienia postępowania w sprawie orzeczenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w inny sposób aniżeli na wniosek zainteresowanego, którego usunięcie z urzędu jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. W obecnym stanie prawnym szczegółowe zasady i tryb orzekania o niezdolności do pracy określa rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej w sprawie orzekania o niezdolności do pracy. Zgodnie z § 2 wspomnianego rozporządzenia lekarz orzecznik co do zasady wydaje orzeczenie o niezdolności do pracy na wniosek właściwej komórki organizacyjnej oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawach świadczeń wypłacanych przez Zakład. Orzeczenie takie jest potrzebne osobie zainteresowanej do uzyskania świadczeń rentowych. Zgodnie z art. 116 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych postępowanie w sprawach świadczeń wszczyna się na podstawie wniosku zainteresowanego, na mocy czego zainicjowanie postępowania w przedmiocie stwierdzenia niezdolności do pracy możliwe jest tylko na wniosek zainteresowanego.

W kontekście art. 29 lit. (a) pkt (ii) KPON należy wskazać na regulacje prawa krajowego dotyczące instytucji referendum. Polski ustawodawca wyróżnia dwa typy referendum ze względu na ich zasięg: ogólnokrajowe oraz lokalne.

Zgodnie z art. 20 ust. 6 ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz art. 9 ust. 2 pkt 3 ustawy o referendum lokalnym w drodze uchwały organ organizujący wybory sporządza wzór nakładki na karty do głosowania sporządzone w alfabecie Braille'a. Uwzględnienie takiego wzoru w uchwale stwarza osobom z niepełnosprawnościami wzroku możliwość wykorzystania nakładek podczas głosowania. Ustawy dotyczące zarówno referendum ogólnokrajowego, jak i lokalnego nie przewidują więcej szczególnych ułatwień dla osób z niepełnosprawnościami. Jednak w obu ustawach wskazano odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu wyborczego, dlatego też ułatwienia przewidziane w Kodeksie wyborczym *mają zastosowanie do organizacji referendów*".





Bariery prawne wdrażania art. 29 KPON⁴¹

W świetle powyżej przedstawionego pogłębionego rozumienia prawa do udziału w życiu politycznym i publicznym (art. 29 KPON) zostały zidentyfikowane i ocenione bariery prawne, na które natrafiają osoby niepełnosprawne dążąc do realizacji tego prawa.

Bariery te zostały zidentyfikowane w oparciu o analizę literatury przedmiotu i w drodze odniesienia podnoszonych w niej problemów do tekstów aktów normatywnych (metoda egzegetyczno-dogmatyczna).

Analiza literatury przedmiotu oraz wskazanych we wprowadzeniu aktów normatywnych pozwala zidentyfikować szereg barier związanych z obowiązującym stanem prawnym: bariery związane z ubezwłasnowolnieniem, bariery związane z realizacją czynnego i biernego prawa wyborczego, bariery związane z informacją, bariery związane z brakiem usprawnień finansowych. Bariery te zostały scharakteryzowane poniżej.

Bariera 1. Utrata czynnego i biernego prawa wyborczego w związku z ubezwłasnowolnieniem

Charakterystyka bariery

Zgodnie z dorobkiem Projektu⁴² instytucja ubezwłasnowolnienia istniejąca w obecnym porządku prawnym wymaga albo zupełnej derogacji z systemu prawa polskiego albo co najmniej gruntownego przebudowania pod kątem jej zgodności z Konwencją.

„Zgodnie z analizą normatywną dot. art. 12 KPON⁴³ z powodów praktycznych zupełna derogacja instytucji ubezwłasnowolnienia nie będzie możliwa w krótkiej perspektywie czasowej. Nowelizacji wymaga bowiem art. 62 Konstytucji RP. Dlatego ubezwłasnowolnienie całkowite powinno być traktowane jako środek *ultima ratio* i w związku z tym powinno zostać zastrzeżone jedynie dla przypadków skrajnych tj. osób zupełnie pozbawionych zdolności komunikacyjnej bądź poznawczej.

Tymczasem ubezwłasnowolnienie częściowe winno przejść istotną modyfikację, przekształcając się w system wsparcia zakresowego. W tym nowym systemie sąd stosownie

⁴¹ Matczak M., Zalański T., Romanowicz M., Krzyżewska A. B., *Opracowanie regulacyjne*, op. cit., s. 28-37.

⁴² Matczak M., Zalański T., Romanowicz M., Padamczyk M., *Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169) prawo do bycia uznany za podmiot prawa (art. 12 Konwencji)*, Warszawa 2016.

⁴³ Ibidem., s.53.



do okoliczności i przy uwzględnieniu woli oraz preferencji osoby, której miałyby wsparcie dotyczyć, decydowałyby o tym, w jakich sprawach może decydować samodzielnie, a w jakich potrzebuje wsparcia”.

Art. 29 KPON gwarantuje osobom niepełnosprawnym możliwość korzystania z prawa wyborczego: czynnego i biernego.

W świetle dorobku Projektu⁴⁴ „jednoznaczne sformułowanie treści tego artykułu, wymóg równego traktowania z innymi osobami w kwestii brania udziału w życiu publicznym przesądzają o gwarancyjnym charakterze Konwencji w zakresie praw wyborczych osób z niepełnosprawnościami”.

„Powyższa interpretacja odpowiada stanowisku Komitetu Praw Osób z Niepełnosprawnościami, zgodnie z którym Państwa-Strony Konwencji mają obowiązek „ustanowienia prawa, które bez konieczności przeprowadzenia *oceny sprawności umysłowej*» zapewni uznanie praw wyborczych wszystkich osób niepełnosprawnych, w tym również osób potrzebujących wsparcia w większym zakresie, a także zapewni odpowiednią pomoc oraz wdrożenie racjonalnych usprawnień w celu umożliwienia tym osobom korzystania z przysługujących im praw politycznych⁴⁵. Nie bez znaczenia dla obecnie rozważanego wątku jest również (omawiany wcześniej) wyrok ETPC w sprawie *Kiss* przeciwko *Węgrom*, w którym trybunał uznał, że arbitralne i automatyczne pozbawienie praw wyborczych z powodu częściowego ubezwłasnowolnienia jest niezgodnie z art. 3 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

W związku z powyższym należy uznać, iż sąd – na gruncie proponowanych rozwiązań dotyczących wsparcia zakresowego – decydując o tym, w jakich sprawach dana osoba może decydować samodzielnie, a w jakich potrzebuje wsparcia, nie może ograniczać czynnego ani biernego prawa wyborczego.

Zgodnie z tezą Komitetu Praw Osób z Niepełnosprawnościami⁴⁶ prawa wyborcze osób z niepełnosprawnością są niezależne od oceny sprawności umysłowej, co oznacza że możliwy wysoki stopień dysfunkcji intelektualnych nie może wpływać na możliwość brania udziału w wyborach. Dlatego jedynym przypadkiem, gdy orzeczenie sądu doprowadzi do

⁴⁴ Opracowania regulacyjne (wcześniej cytowane) dot. art. 12 i art. 29 KPON

⁴⁵ Uwagi Komitetu Praw Osób Niepełnosprawnych do artykułu 5 Protokołu Fakultatywnego Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z dnia 9 września 2013 r., Zawiadomienie 4/2011.

⁴⁶ Ibidem.



pozbawienia praw wyborczych ze względu na niepełnosprawność będzie sytuacja orzekania o ubezwłasnowolnieniu całkowitym, gdzie ze względu na stopień niepełnosprawności dana osoba i tak nie mogłaby wziąć udziału w wyborach (np. przypadek stanu wegetatywnego).

Jednocześnie należy podkreślić problematyczny status art. 62 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi, iż „prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych”. Zgodnie z sugestią zawartą w Komentarzu do Konstytucji RP do pojęć użytych w tym artykule należy zastosować narzędzie „pojęć zastanych”⁴⁷. Zgodnie z taką linią interpretacyjną pojęciom wykorzystanym przez ustrojodawcę w Konstytucji należy przypisać znaczenie przyjęte i utrwalone w gałęziach prawa, z jakimi są one związane. „Konkludując, stwierdzić należy, że w przypadku art. 62 ust. 2 interpretacja zastosowanych w nim pojęć, ściśle związanych z (...) cywilistycznym zagadnieniem ubezwłasnowolnienia, nie powinna abstrahować od utrwalonego ich znaczenia w systemie prawa (pojęcia «zastane»)”⁴⁸ (jednocześnie należy pamiętać o wymogu braku sprzeczności takiej interpretacji z celami danych instytucji prawnych).

Zgodnie z powyższym, wprowadzenie zmian rekomendowanych w Opracowaniu regulacyjnym dotyczącym art. 12 KPON doprowadzi do sytuacji zgodności pomiędzy postanowieniami Konstytucji oraz Konwencji. Nowelizując bowiem cywilistyczną instytucję ubezwłasnowolnienia ustawodawca zmieni pojęcie zastane. Na gruncie nowych przepisów osoba ubezwłasnowolniona całkowicie będzie pozbawiona praw wyborczych, tym samym wypełni przesłanki przewidziane przez art. 62 ust. 2 Konstytucji. Jednocześnie osoba korzystająca z systemu wsparcia zakresowego będzie miała zagwarantowane prawa wyborcze czyniąc zadość wymogom stawianym przez Konwencję, bowiem nie będzie osobą formalnie ubezwłasnowolnioną.

Legislacyjna zmiana pojęcia zastanego „ubezwłasnowolnienia”, ograniczając je do sytuacji ubezwłasnowolnienia całkowitego, wytworzy wtórny stan zgodności art. 62 ust. 2 Konstytucji RP z art. 29 KPON, co pozwoli uniknąć konieczności nowelizacji Konstytucji RP”.

⁴⁷ B. Naleziński, Komentarz do art. 47 Konstytucji RP [w:] L. Bosek, M. Safjan, *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1 – 86*, Warszawa 2016, Nb. 41, Legalis.

⁴⁸ B. Naleziński, Komentarz do art. 47 Konstytucji RP [w:] L. Bosek, M. Safjan, *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1 – 86*, Warszawa 2016, Nb. 41, Legalis.

Bariera 2. Ograniczenia dotyczące członkostwa w stowarzyszeniach osób ubezwłasnowolnionych

Charakterystyka bariery

„W polskim prawie krajowym problematyka stowarzyszeń jest regulowana przez ustawę Prawo o stowarzyszeniach. W art. 3 ust. 1 Prawa o stowarzyszeniach wskazano, że prawo tworzenia stowarzyszeń przysługuje obywatelom polskim mającym pełną zdolność do czynności prawnych i niepozbawionym praw publicznych. W świetle tego przepisu prawa osoby niemające pełnej zdolności do czynności prawnych nie mogą przynależeć do stowarzyszeń, co wyklucza je z pełnego funkcjonowania w sferze publicznej i politycznej”.

Bariera 3. Brak elektronicznego systemu głosowania

Charakterystyka bariery

„W obecnym stanie prawnym usprawnieniami dla osób z niepełnosprawnościami w zakresie realizacji czynnego prawa wyborczego, jakie przewidział polski ustawodawca, są głosowanie korespondencyjne, głosowanie przez pełnomocnika, nakładki do głosowania w formacie Braille’a oraz przestrzenne dostosowanie lokali wyborczych (1/2 w danym obwodzie). Jednak usprawnienia te nie są wystarczające. Osoba z niepełnosprawnością, decydując się na głosowanie korespondencyjne, musi odpowiednio wcześniej wystąpić o pakiet do głosowania, co wymaga jej aktywnego działania na dwa tygodnie przed samymi wyborami. Można zauważyć materialną nierówność jaka zachodzi pod tym kątem, bowiem osoby pełnosprawne (oddając głos w swoim okręgu wyborczym) nie muszą podejmować aktywności przed wyborami – wystarczy, że w dniu wyboru udadzą się do lokalu wyborczego z ważnym dowodem osobistym.

W kontekście powyższej nierówności materialnej osób z niepełnosprawnościami należy rozważyć wdrożenie rozwiązań technologicznych, które pozwolą na pełne korzystanie z czynnego prawa wyborczego bez dodatkowych obciążeń. W 2007 roku w wyborach parlamentarnych w Estonii skorzystano z tzw. e-voting, czyli głosowania przez Internet. Możliwość ta została wykorzystana przez 5,5% uprawnionych, których tożsamość była weryfikowana za pomocą elektronicznego dowodu osobistego⁴⁹. Doświadczenia innych państw (Estonia, USA) wskazują na możliwość zaadoptowania współczesnych technik przesyłu wiadomości na odległość do procesu wyborczego”.

⁴⁹ <http://www.osce.org/odihr/elections/estonia/25925?download=true> (dostęp: 11.02.2017 r.).

Bariera 4. Brak uregulowania ustawowego dotyczącego korzystania z nakładki dla osoby niewidomej

Charakterystyka bariery

„W obecnym stanie prawnym art. 40a Kodeksu wyborczego przewiduje możliwość skorzystania z nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille’a przez wyborców z niepełnosprawnościami wzrokowymi. Niestety problematyczne jest umożliwianie osobom z niepełnosprawnościami korzystania podczas głosowania osobistego ze wspomnianych nakładek. Zostało to zauważone przez Państwową Komisję Wyborczą po wyborach parlamentarnych w 2011 r., która zaleciła, by wprowadzić zasadę, aby w każdym lokalu wyborczym znajdowały się nakładki na karty do głosowania. Jednak nie można się zgodzić, aby zasada taka była formułowana w piśmie Państwowej Komisji Wyborczej, a więc dokumencie, który nie jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego”.

Bariera 5. Orzekanie o niezdolności do pracy a wykonywanie władzy publicznej

Charakterystyka bariery

„Jak już wskazywano w odrębnym opracowaniu⁵⁰ wielość instytucji orzekających na potrzeby realizacji uprawnień osób z niepełnosprawnościami stanowi poważną barierę wdrożeniową. Stąd proponuje się zmianę prawną polegającą na stworzeniu instytucji, która byłaby odpowiedzialna holistycznie za: (1) orzekanie o niepełnosprawności i (2) orzekanie o zasadności uruchomienia adekwatnych środków lub treści konkretnych uprawnień związanych z indywidualnymi potrzebami osoby z niepełnosprawnością. Jedną z takich barier dotyczy wprost możliwości wykonywania władzy publicznej. Zgodnie z obecnym stanem prawnym (art. 492 § 1 pkt 6 Kodeksu wyborczego) uzyskanie orzeczenia o niezdolności do pracy podczas sprawowania funkcji wójta powoduje wygaśnięcie mandatu. Zgodnie z art. 12 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przez osobę niezdolną do pracy należy rozumieć *osobę, która całkowicie lub częściowo utraciła zdolność do pracy zarobkowej z powodu naruszenia sprawności organizmu i nie rokuje odzyskania zdolności do pracy po przekwalifikowaniu*. Orzeczenie o niezdolności do pracy wydawane jest na gruncie obecnie istniejących przepisów przez instytucję (lekarza orzecznika ZUS) odrębną od instytucji orzekającej o niepełnosprawności (powiatowe/miejskie zespoły do spraw orzekania

⁵⁰ Por. Matczak M. (red.), *Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): podstawy wdrażania Konwencji (art. 1-4 Konwencji)*, op.cit.

o niepełnosprawności). W sytuacji realizacji rekomendacji ujednolicenia instytucji orzekających o i na potrzeby niepełnosprawności, konieczne będzie czytelne wskazanie w przepisach prawa, że instytucja orzecznicza będzie mogła orzekając (w sprawach uregulowanych obecnie jako orzekanie o niepełnosprawności i niezdolności do pracy) przesądzić odrębnie o możliwości sprawowania mandatu wyborczego, tak aby uniknąć automatyzmu w pozbawianiu mandatu osób, co do których orzeciono niepełnosprawność w stopniu uzasadniającym przyznanie świadczeń socjalnych, ale nie przekreślającym możliwości służby publicznej”.

Bariera 6. Brak dostosowania materiałów wyborczych do potrzeb osób niepełnosprawnych

Charakterystyka bariery

„Zgodnie z art. 109 Kodeksu wyborczego materiałem wyborczym jest każdy pochodzący od komitetu wyborczego upubliczniony i utrwalony przekaz informacji mający związek z zarządzonymi wyborami. Jak zauważył Sąd Apelacyjny w Krakowie w postanowieniu z dnia 6 września 2012 r., sygn. akt I ACz 1253/12, przez pojęcie materiałów wyborczych należy rozumieć „w szczególności plakaty, ulotki i hasła (...) także tzw. billboardy oraz wszelkie napisy, informacje, komunikaty, apele”⁵¹. Nie ma jednak przepisu, który nakładałby obowiązek dostarczenia informacji przez komitet wyborczy w formie dostosowanej. Ze względu na to, osoby z niepełnosprawnościami są często pozbawione możliwości zapoznania się z programem, założeniami, celami danej partii/osoby, na którą mogą oddać głos”.

Bariera 7. Brak dodatkowych środków finansowych na działalność polityczną osób z niepełnosprawnościami

Charakterystyka bariery

„W obecnym stanie prawnym nie ma przepisów, które przewidywałyby dodatkowe środki finansowe na zorganizowanie biura poselskiego/biura senatorskiego dostosowanego dla wybranej w wyborach osoby z niepełnosprawnością. Poza tym brakuje też przepisów, które przewidywałyby dotacje/subwencje dla partii politycznych, na których listach wyborczych znajdowałyby się osoby z niepełnosprawnościami. Wprowadzenie takich

⁵¹ Por. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 6 września 2012 r., sygn. akt I ACz 1253/12, Legalis.



przepisów umożliwiłoby osobom z niepełnosprawnościami aktywne uczestniczenie w życiu politycznym i demokracji przedstawicielskiej na zasadzie równości z innymi osobami, ponieważ kompensowałyby koszty, jakie generuje dostosowanie biur poselskich/senatorskich, czy ułatwienie osobom z niepełnosprawnościami podejmowania działań mających na celu realizację założeń programowych partii".

Bariera 8. Zwolnienie z podatku dochodowego stowarzyszeń i fundacji osób z niepełnosprawnościami

Charakterystyka bariery

„Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych wolne od podatku są dochody podmiotów, których „celem statutowym jest działalność naukowa, naukowo-techniczna, oświatowa, w tym również polegająca na kształceniu studentów, kulturalna, w zakresie kultury fizycznej i sportu, ochrony środowiska, wspierania inicjatyw społecznych na rzecz budowy dróg i sieci telekomunikacyjnej na wsi oraz zaopatrzenia wsi w wodę, dobroczynności, ochrony zdrowia i pomocy społecznej, rehabilitacji zawodowej i społecznej inwalidów oraz kultu religijnego - w części przeznaczony na te cele”. Przepis ten nie wskazuje działalności na rzecz osób z niepełnosprawnościami. Uzupełnienie powyższego katalogu o działalność na rzecz osób z niepełnosprawnościami pozwoliłoby na efektywniejsze funkcjonowanie stowarzyszeń i fundacji osób z niepełnosprawnościami”.

2.2. PROPOZYCJA ZMIAN SŁUŻĄCYCH PRZEZWYCIĘŻENIU BARIER PRAWNYCH⁵²

Bariera 1. Utrata czynnego i biernego prawa wyborczego w związku z ubezwłasnowolnieniem

Kierunek ewentualnych zmian prawnych

Instytucja ubezwłasnowolnienia powinna zostać zupełnie wyeliminowana z polskiego porządku prawnego jako dyskryminująca, stygmatyzująca oraz naruszająca istotę art. 12 KPN i zastąpiona systemem wsparcia zakresowego. Stanowisko to jest zgodne z orzecznictwem Komitetu Praw Osób Niepełnosprawnych, stanowiskiem przeważającej części doktryny, powoływanej również w niniejszym opracowaniu, stanowiskiem Rzecznika Praw



Obywatelskich⁵³, a także opinią środowiska osób niepełnosprawnych, wyrażoną m. in. w *Společnym Raporcie Alternatywnym*⁵⁴ oraz w publikacji Fundacji Instytut Rozwoju Regionalnego⁵⁵.

W kontekście powyższego, należy rozważyć nowelizację art. 62 Konstytucji RP oraz przepisów Kodeksu cywilnego, prowadzącą do zupełnej derogacji instytucji ubezwłasnowolnienia z prawa polskiego⁵⁶.

„W sytuacji niemożności likwidacji ww. instytucji prawnej należy w obszarze art. 29 KPON, tj. z perspektywy prawa do udziału w życiu politycznym i publicznym, wyraźnie rozróżnić prawnie ubezwłasnowolnienie całkowite od systemu wsparcia zakresowego (które zgodnie z rekomendacjami opracowania regulacyjnego obszaru art. 12 KPON powinno zastąpić ubezwłasnowolnienie częściowe). W konsekwencji wdrożenia kierunków zmian prawnych wskazanych w Opracowaniu regulacyjnym obszaru art. 12 KPON zostanie ukształtowany stan prawny gwarantujący osobom niepełnosprawnym udziału w życiu politycznym i publicznym, bowiem norma art. 62 Konstytucji RP będzie obejmowała jedynie osoby ubezwłasnowolnione całkowicie, a więc osoby znajdujące się stanie zdrowotnym całkowitego wyłączenia komunikacji (zasadniczo osoby w długotrwałym stanie wyłączający świadome powzięcie decyzji i wyrażenie swojej woli – wg ICD-10 w „permanentnym stanie wegetatywnym” – kod R 40.3).

W dalszej kolejności należy znowelizować treść art. 10 ust. 5 Kodeksu wyborczego w zakresie w jakim przewiduje pozbawienie praw wyborczych w przypadku prawomocnego orzeczenia ubezwłasnowolnienia. Zgodnie bowiem z powyższymi rekomendacjami w miejsce ubezwłasnowolnienia częściowego postuluje się wprowadzenie systemu wsparcia zakresowego, co do którego nie istnieje prawna możliwość pozbawienia praw wyborczych danej osoby z powodu jej niepełnosprawności. Taka możliwość zostanie zachowana jedynie w przypadku ubezwłasnowolnienia całkowitego, a zatem art. 10 ust. 5 Kodeksu wyborczego powinien uwzględniać tę różnicę”.

⁵³ Realizacja przez Polskę zobowiązań wynikających z konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. *Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich 2012-2014*, Warszawa 2015, s.30-35.

⁵⁴ *Společny Raport Alternatywny z realizacji Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami w Polsce*, Fundacja KSK, Warszawa 2015.

⁵⁵ Waszkielewicz A. (red.), *Polska droga do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych ONZ*, Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego, 2008.

⁵⁶ Szczegółowe rekomendacje w tym zakresie znajdują się w *Opracowaniu regulacyjnym w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169) prawo do bycia uznany za podmiot prawa (art. 12 Konwencji)*, op. cit.

Bariera 2. Ograniczenia dotyczące członkostwa w stowarzyszeniach osób ubezwłasnowolnionych

Kierunek ewentualnych zmian prawnych

„Osoba pełnoletnia może być pozbawiona zdolności do czynności prawnych w wyniku ubezwłasnowolnienia całkowitego lub może mieć ograniczoną zdolność do czynności prawnych w przypadku ubezwłasnowolnienia częściowego. Zgodnie z rekomendacjami przedstawionym powyżej, jak i postulatami znajdującymi się w Opracowaniu regulacyjnym dotyczącym art. 12 KPON należy wprowadzić w miejsce obecnie istniejącego ubezwłasnowolnienia częściowego system wsparcia zakresowego. Osoby podpadające pod ten system - w zależności od okoliczności danej sprawy - mogłyby posiadać zdolności prawną w danej kategorii spraw w następującym zakresie:

1. pełna zdolność do czynności prawnych;
2. ograniczona zdolność do czynności prawnych – w takiej sytuacji czynności dokonane przez daną osobę musiałyby być zatwierdzane przez asystenta prawnego (opiekuna zakresowego);
3. brak zdolności do czynności prawnych – wszelkie decyzje w danej kategorii spraw dotyczące osoby podejmuje asystent prawny (opiekun zakresowy). Zależnie od decyzji sądu w poszczególnej sprawie, biorąc pod uwagę konkretne okoliczności, kształtować się będzie zdolność do tworzenia i przynależności do stowarzyszeń”.

Bariera 3. Brak elektronicznego systemu głosowania

Kierunek ewentualnych zmian prawnych

„Korzystnym oraz adekwatnym do zasady ekonomii rozwiązaniem byłoby stworzenie zintegrowanej platformy elektronicznej na wzór Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP), która służyłaby nie tylko załatwianiu spraw urzędowych na odległość, ale także mogłaby stanowić odpowiednio zabezpieczone narzędzie wyrażania woli wyborczej. Przy pomocy platformy osoby z niepełnosprawnościami mogłyby załatwić nie tylko każdą sprawę administracyjną, ale także oddać głos w wyborach. Platforma ta powinna być prowadzona zgodnie z wymogami WCAG 2.0 oraz posiadać zabezpieczenia kryptologiczne, które z jednej strony zapewniłyby bezpieczeństwo dla pewności wyników wyborów (ochrona przed manipulacją), a z drugiej zapewniłyby tajność głosowania (co jest



wymogiem art. 96 Konstytucji RP – wybory posłów, art. 97 Konstytucja RP – wybory senatorów, art. 127 Konstytucja RP – wybory Prezydenta RP, art. 169 Konstytucji RP – wybory samorządowe).

Możliwość głosowania za pomocą platformy elektronicznej powinna być przewidziana w Kodeksie wyborczym. Wprowadzenie nowej formy głosowania mogłoby w przyszłości być udogodnieniem nie tylko dla osób z niepełnosprawnościami, ale również dla reszty obywateli.

Należy też rozważyć możliwość skorzystania z głosomatu – czyli urządzenia elektrycznego umieszczonego wewnątrz lokalu wyborczego, które pozwala wyborcy oddać głos bez konieczności użycia tradycyjnej papierowej formy (karty do głosowania). Funkcją tego urządzenia jest zdolność do rejestracji oraz nagrania głosu wyborcy. Takie rozwiązanie mogłoby się okazać szczególnie trafnym usprawnieniem dla osób z niepełnosprawnością manualną. Jednocześnie przy zapewnieniu odpowiednich kabin umożliwia ono zachowanie konstytucyjnego wymogu tajności oraz samodzielności głosowania”.

Bariera 4. Brak uregulowania ustawowego dotyczącego korzystania z nakładki dla osoby niewidomej

Kierunek ewentualnych zmian prawnych

„Ze względu na powyższe należy rozważyć nowelizację art. 40a Kodeksu wyborczego, który zobowiązywałby członków komisji wyborczych do udostępniania osobom z niepełnosprawnościami nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille’a. Należy zmienić redakcję tego przepisu w ten sposób, aby wskazane tam uprawnienie osób z niepełnosprawnościami (right holder) skorelować z wyrażonym *expressis verbis* obowiązkiem udostępnienia nakładek przez komisję wyborczą. Obecnie obowiązujący art. 40a Kodeksu wyborczego obarczony jest mankamentem interpretacyjnym, polegającym na braku wyrażania wprost podmiotu obowiązującego (duty bearer) do zapewniania dostępności nakładek w lokalu wyborczym”.

Bariera 5. Orzekanie o niezdolności do pracy a wykonywanie władzy publicznej

Kierunek ewentualnych zmian prawnych

„Należy rozważyć, aby po stworzeniu spójnego systemu orzecznictwa wprowadzić normę kompetencyjną dla przyszłej instytucji orzekającej, pozwalająca na wydawanie orzeczenie o niepełnosprawności i niezdolności do pracy, przy jednoczesnym stwierdzeniu



możliwości pełnienia funkcji publicznej. Wobec tego należałoby znowelizować art. 492 § 1 pkt 6 Kodeksu wyborczego, którego zmiana zmierzałaby do następującego brzmienia:

uzyskanie orzeczenia o niezdolności do pracy w trakcie pełnienia funkcji publicznej skutkuje utratą tej funkcji, chyba że instytucja orzekająca o niezdolności do pracy stwierdzi możliwość sprawowania funkcji publicznej.

Należy w tym miejscu zauważyć, iż w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014 - 2020 przewidziano dokonanie przeglądu systemu orzekania o niepełnosprawności i stworzenie rekomendacji dla zmian, pozwalających na precyzyjne identyfikowanie osób, do których ze względu na niepełnosprawność powinny być kierowane instrumenty wsparcia”.

Bariera 6. Brak dostosowania materiałów wyborczych do potrzeb osób niepełnosprawnych

Kierunek ewentualnych zmian prawnych

„Barierę tę można usunąć wprowadzając dodatkowy przepis do Kodeksu wyborczego, którego brzmienie mogłoby być następujące:

- art. 109 § 4. Materiały wyborcze należy udostępniać osobom z niepełnosprawnościami w formie dostosowanej. Każdy komitet wyborczy powinien we własnym zakresie przygotować wersję danego materiału wyborczego w formatach dostosowanych dla osób z niepełnosprawnościami”.

Bariera 7. Brak dodatkowych środków finansowych na działalność polityczną osób z niepełnosprawnościami

Kierunek ewentualnych zmian prawnych

„Należy rozważyć wprowadzenie do ustawy o partiach politycznych przepisu, który umożliwiłby przekazanie partii środków finansowych w celu ułatwienia wykonywania swoich funkcji w partii osobom z niepełnosprawnościami. Poza tym rozważyć należy dodanie do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora przepisu, na mocy którego możliwe byłoby przekazanie środków finansowych na dostosowanie biura poselskiego/senatorskiego do potrzeb wybranej w wyborach osoby z niepełnosprawnością”.



Bariera 8. Zwolnienie z podatku dochodowego stowarzyszeń i fundacji osób z niepełnosprawnościami

Kierunek ewentualnych zmian prawnych

„Należy znowelizować art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych i uzupełnić katalog zawarty w tym przepisie o działalność na rzecz osób z niepełnosprawnościami, z jednoczesnym wskazaniem, że sugerowane zwolnienie podatkowe przysługiwałoby organizacjom osób z niepełnosprawnościami. W świetle sprawozdania Komitetu ds. praw osób z niepełnosprawnościami ONZ z jedenastej sesji pod pojęciem organizacji osób z niepełnosprawnościami, Komitet rozumie takie organizacje, w których większość stanowią osoby z niepełnosprawnościami – przynajmniej połowę członków – oraz które są zarządzane i kierowane przez osoby z niepełnosprawnościami”.



3. POZAPRAWNE UWARUNKOWANIA WDRAŻANIA ARTYKUŁU 29 KPON⁵⁷

3.1. DIAGNOZA SYTUACJI I IDENTYFIKACJA BARIER POZAPRAWNYCH

Prawo do udziału w życiu politycznym i publicznym jest jedną z bazowych wartości, na jakich zbudowane jest państwo demokratyczne. Prawo obywateli do gromadzenia się, tworzenia związków zawodowych, organizacji pozarządowych czy partii politycznych jest gwarantem rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, a także jedną z możliwych form wyrażania opinii przez jego obywateli. Stopień, w jakim państwa zapewniają ochronę tych wolności i jak w praktyce ich respektują, wskazuje na poziom demokratyzacji danego państwa. Każdy obywatel powinien mieć zagwarantowaną możliwość udziału w życiu politycznym i publicznym, do czego nawiązują zapisy art. 29 KPON.

Rolą Państwa jest zatem zapewnienie właściwego pola do takich działań, aby faktycznie jak największa liczba obywateli mogła skorzystać ze swojego prawa. Poprzez udział w życiu politycznym należy rozumieć bierne i czynne prawo wyborcze, natomiast poprzez udział w życiu publicznym określa się różnorodne formy stowarzyszania się w fundacjach, partiach politycznych, związkach zawodowych, czy organizacjach pracodawców. Silnie powiązane z tymi kwestiami jest prawo do informacji publicznej, czyli uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz prawo do składania petycji, protestów i wniosków, rozumiane jako możliwość bezpośredniej krytyki czy składania propozycji zmian organom władzy.

Z uwagi na dwutorowy schemat wdrażania art. 29 KPON najważniejsze pozaprawne bariery zostały podzielone na dwa zasadnicze obszary:

- udział w życiu politycznym,
- udział w życiu publicznym.

⁵⁷ Opracowano na podstawie: Kawa J., Raźniewski P., Tomczyk U., *Analiza dokumentów międzynarodowych dotycząca procesu wdrażania Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych oraz identyfikacji barier w tym procesie*, Olsztyn – Warszawa 2016; Arczewska M., *Analiza strategii i programów rządowych w aspekcie sytuacji osób niepełnosprawnych*, Warszawa 2016; Żejmis M., Jurga L. J., *Pogłębiona analiza danych pozyskanych w badaniu jakościowym*, Warszawa 2016; *Raport metodologiczny przygotowania Raportu syntetycznego w ramach projektu „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”*, Warszawa 2016, Bogacz-Wojtanowska E., Koziarek M., Lendzion M., Pazderski F., *Analiza programów i polityk samorządowych w aspekcie sytuacji osób z niepełnosprawnościami*, Warszawa 2016; danych z kwestionariuszy opinii doradczych dot. art. 29 KPON, transkrypcji z debat dot. wdrażania art. 29 KPON.

W każdym z obszarów wyróżnia się szereg barier specyficznych dla tego typu, jak też bariery wspólne. Szczegółowy schemat uwarunkowań wdrażania omawianych zapisów przedstawiono poniżej.

Odrębnie, w ostatniej części niniejszego podrozdziału, przedstawiono w jaki stopniu kwestie objęte obszarem tematycznym art. 29 KPON zostały uwzględnione w politykach i programach społecznych.

Schemat 1. Bariery pozaprawne uwarunkowania wdrażania artykułu 29 KPON



Źródło: Opracowanie własne.



Udział w życiu politycznym

Ograniczenia infrastrukturalne i komunikacyjne

Dostęp do czynnego i biernego prawa wyborczego stanowi kluczowy element realizacji praw politycznych osób niepełnosprawnych. W świetle postanowień KPON, osoby niepełnosprawne mają prawo do otrzymywania informacji dotyczących sposobu głosowania oraz udziału w głosowaniach. Zgodnie z zapisami KPON Polska jest zobowiązana do zapewnienia takich procedur i urządzeń do rejestracji wyborców i głosowania, które są dostępne dla osób niepełnosprawnych. Dodatkowo ma również obowiązek zapewnić wszystkim wyborcom prawo do głosowania tajnego. Osiągalność wyborów w wymiarze dostępności lokali wyborczych oraz procedur głosowania jest w Rzeczypospolitej Polskiej unormowana.

Zarówno we wcześniejszych ordynacjach wyborczych, jak również w obowiązującym obecnie Kodeksie Wyborczym ustanowione jest prawo osoby niepełnosprawnej do skorzystania z pomocy innej osoby przy oddawaniu głosu. Art. 53 Kodeksu Wyborczego dopuszcza możliwość pomocy osobie niepełnosprawnej będącej wyborcą, na jej własną prośbę, przy czym asystowanie osobie niepełnosprawnej, w takim przypadku może stanowić wyłącznie wsparcie o charakterze "technicznym":

Może polegać nawet na skreśleniu znaku X na karcie do głosowania, w przypadku jeżeli dana osoba nie ma takiej możliwości, z uwagi na niepełnosprawność, nie może sama zakreślić. To oczywiście może polegać na tym, że dana osoba skreśli znak X. Natomiast, jakby tutaj podkreślamy wszędzie i to wynika wprost z przepisu i z wytycznych. To może mieć tylko ten charakter techniczny. Wyborca musi jasno okazać wolę, że chce żeby ta osoba asystująca postawiła znak X przy wybranym przez niego kandydacie bądź kandydatach.

Źródło: pogłębiony wywiad indywidualny, woj. mazowieckie.

W praktyce, wykluczenia dotyczące zdolności umysłowych do głosowania są często nadużywane, stosowane arbitralnie i bez deklaracji sądowych. W tym kontekście szczególnie ważne jest odpowiednie przeszkolenie wyborców, urzędników odpowiedzialnych za przeprowadzanie wyborów oraz samych osób niepełnosprawnych. Głównym brakiem widocznym w sferze głosowań pozostaje jednak nadal dostosowanie do potrzeb osób niepełnosprawnych procedur głosowania i pomieszczeń, tak aby w lokalach wyborczych nie było barier fizycznych, które mogą uniemożliwić osobie niepełnosprawnej zarejestrowanie się



lub dokonanie głosowania. Zapewnienie równego dostępu wiąże się z przeprowadzeniem szeregu czynności technicznych, zapewnieniem kadry operującej na przykład językiem migowym czy przygotowanie materiałów wyraźnych dla osób niedowidzących.

Pracownicy reprezentujący instytucje publiczne na poziomie lokalnym zwracali uwagę na dotkliwość barier architektonicznych w wielu miastach i gminach. I tak jedna z respondentek stwierdziła co następuje:

Istnieją bariery architektoniczne. Teraz aktualnie jest w budowie winda w budynku urzędu miasta. Ma być oddana do końca tego roku. Cały czas był duży problem. Bo tam jest duża ilość stopni. Osoby niepełnosprawne nie miały możliwości dostania się do budynku. Pracownicy wychodzili, ale nie zawsze na dworze można załatwić wszystkie sprawy

Źródło: Pogłębiony wywiad indywidualny, woj. wielkopolskie .

O barierach architektonicznych w dostępie do uczestnictwa w życiu politycznym mówi też następny respondent, podkreślając jednocześnie rozmiar problemu i konsekwencje.

Chcieliśmy zagłosować, ja jestem niewidoma i te wszystkie osoby też były niewidome, chcieliśmy zagłosować w sposób tajny. No i też wcześniej podawaliśmy rozwiązanie, że to można zrobić za pomocą nakładki na kartę wyborczą. I tylko na 11 osób jednej osobie udało się zmobilizować osoby w komisji wyborczej do tego, żeby przygotowały na oczekaniu taką nakładkę. Wszystkie osoby po tym eksperymencie, większość, 9 chyba, złożyły protest wyborczy, który został odrzucony. Każdy z nas dostał informację, że to jest odrzucone i że wybory są ważne, ale od tego czasu rozpoczęły się takie procesy legislacyjne, które dotyczyły w ogóle dostosowania wyborów do potrzeb osób z niepełnosprawnościami i my w tym braliśmy udział jako strona społeczna oczywiście.

Źródło: Debata tematyczna: Wolność wypowiedzania się i wyrażania opinii oraz dostęp do informacji (Art.21) oraz Udział w życiu politycznym i publicznym (Art.29).

Inny uczestnik debaty zauważa z kolei silniejszą koncentrację problemów w małych ośrodkach miejskich i ośrodkach wiejskich.

Chciałem zwrócić uwagę na poziom dyskryminacji który jest w samorządach lokalnych, a to jest kluczowy poziom codziennego życia, każdej osoby, każdego z nas i na tym poziomie i jeżeli zejdziemy z dużych miast na tereny wiejskie, no to tam to jest już dramat. Nie ma dostępności, osoby nie mogą, bardzo ciężko jest im korzystać ze swoich praw zarówno biernych jak i czynnych wyborczych z powodu na przykład komunikacji, że nie mają jak

dotrzeć do punktu wyborczego. Już nie mówię o braniu udziału w wyborach jako radny, czy wójt, burmistrz, prezydent.

Źródło: Debata tematyczna: Wolność wypowiedzania się i wyrażania opinii oraz dostęp do informacji (Art.21) oraz Udział w życiu politycznym i publicznym (Art.29).

Kolejna wypowiedź także rzuca złe światło na poziom dostępności lokali wyborczych.

Lokal wyborczy, który był zawsze przystosowany od mniej więcej 5 lat, nagle z niewiadomych przyczyn został przeniesiony jedno piętro wyżej i już nie mogłem się dostać, nie wiem dlaczego bo do tej pory był zawsze na dole a teraz przenieśli dla części regionu wyżej.

Źródło: Debata tematyczna: Wolność wypowiedzania się i wyrażania opinii oraz dostęp do informacji (Art.21) oraz Udział w życiu politycznym i publicznym (Art.29).

O skali problemu mogą świadczyć odpowiedzi udzielane przez respondentów kwestionariuszy opinii doradczej dotyczących kwestii realizacji praw wyborczych:

Trudność stanowi dostępność niektórych lokali wyborczych i czasem zachowanie tajności głosowania. Trudnością jest też brak dostępnych bieżących informacji np. dla osób niesłyszących.

Źródło: Kwestionariusz opinii doradczej: dotyczy art. 21 i art. 29 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Teoretycznie tak. Formalnie wprowadzono wiele udogodnień w zakresie głosowania na odległość czy przedstawiciela. Bariery mogą odczuwać osoby niewidome w procesie głosowania. Znacznie gorzej wygląda kwestia realizacji biernego prawa wyborczego

Źródło: Kwestionariusz opinii doradczej: dotyczy art. 21 i art. 29 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Osoby głuche poprzez brak tłumaczy języka migowego pozbawione są dostępu do informacji przed wyborczych oraz informacji, postulatów zawartych w kampaniach przedwyborczych.

Źródło: Kwestionariusz opinii doradczej: dotyczy art. 21 i art. 29 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Nadal nie głosują osoby ubezwłasnowolnione, nie ma rozwiązań np. dla osób z niektórymi dysfunkcjami rąk oraz osób niesłyszących.

Źródło: Kwestionariusz opinii doradczej: dotyczy art. 21 i art. 29 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Dyskryminuje się osoby niewidzące poprzez brak przygotowanych kart do głosowania.

Źródło: Kwestionariusz opinii doradczej: dotyczy art. 21 i art. 29 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Temat barier architektonicznych w dostępie do wyborów w znacznym zakresie wiąże się z rodzajem i stopniem niepełnosprawności. Na poziomie centralnym sukcesywny udział brały dotychczas osoby niepełnosprawne ruchowo i wzrokowo. Zupełnie inna w zakresie



realizacji biernego prawa wyborczego jest sytuacja osób niepełnosprawnych słuchowo. Osoby niesłyszące nie tylko nie korzystają z biernego prawa wyborczego na poziomie centralnym, ale także wyjątkowo rzadko podejmują się konkurowania politycznego na poziomie lokalnym i regionalnym. Osoby niesłyszące nie angażują się w politykę, ponieważ czują się wykluczone:

Tak jakby chcieli na przykład być kierowcami na przykład tirów czy jakichś takich ciężarówek czy coś w tym stylu, to nie. Bo prowadzić normalny samochód osobowy, to mogą, zdawać prawo jazdy, i tak. A na przykład jakby tej części takiej są pozbawieni.

Źródło: pogłębiony wywiad indywidualny, woj. łódzkie.

Bariery architektoniczne i komunikacyjne dostrzegane są nie tylko na etapie uczestnictwa w wyborach, lecz także przed nimi, w dostępie do informacji politycznej, kiedy klarują się gusta i przekonania odbiorców.

Natomiast jeśli chodzi o kwestię wyborów i kwestię uczestnictwa w życiu publicznym bardzo podobał mi się pomysł ten finansowania nie tyle kampanii wyborczej przy takim biernym prawda i czynnym udziale w wyborach ile likwidowanie, czyli wsparcie w likwidowaniu przeszkód w organizowaniu tej kampanii, bo ta część stricte polityczna powinna podlegać uważam tak jak wszystkich innych obywateli, natomiast ten element związany z dostępnością, ze szczególnymi środkami przekazu mógłby być finansowany.

Źródło: Debata tematyczna: Wolność wypowiedzania się i wyrażania opinii oraz dostęp do informacji (Art.21) oraz Udział w życiu politycznym i publicznym (Art.29).

Z jednej strony odnotowuje się tu problem mentalny osób niesłyszących, ucieczkę od przysługujących im możliwości. Z drugiej strony, podstaw takich wyborów należy doszukiwać się także w ograniczeniu strukturalnym, osoby niesłyszące mają utrudniony dostęp do życia politycznego, gdzie wiele debat i informacji nie jest tłumaczonych w sposób dla nich zrozumiały.

Z materiału zebranego w ramach Projektu wynika, że w ostatnich latach wprowadzono wiele zmian zarówno w infrastrukturze publicznej polskich miast, zmodernizowano budynki urzędów i innych publicznych instytucji pod kątem likwidacji barier architektonicznych dla niepełnosprawnych ruchowo, zwiększono dostęp do informacji w języku migowym czy Braille'a, wzmocniono wymagania odnośnie wyposażenia autobusów w urządzenia umożliwiające samodzielne podróżowanie osób na wózkach i osób niewidomych. Trend zmian jest korzystny, aczkolwiek nadal pozostaje wiele do zrobienia.



Dostępność informacji

Ograniczenia dostępności informacji obejmują przede wszystkim osoby niepełnosprawne sensorycznie (wzrok, słuch), ale ze względu na bardzo złożony charakter, ograniczenia te dotyczą także innych rodzajów niepełnosprawności. Wyjątkowo trudna jest sytuacja osób głuchoniewidomych. Sprzężona niepełnosprawność wiąże się ze złożonymi potrzebami życiowymi, w tym komunikacyjnymi.

Najistotniejszym czynnikiem determinującym dostępność informacji dla osób niepełnosprawnych jest szybki rozwój społeczeństwa informacyjnego. Wzrost znaczenia i powszechne użytkowanie nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz nowe regulacje prawne dotyczące standardów obowiązujących dla publicznych systemów teleinformatycznych - to główne czynniki decydujące o poziomie zintegrowania osób niepełnosprawnych w rzeczywistości społeczeństwa informacyjnego. Zagwarantowanie dostępu do informacji publicznej należy do istotnych obowiązków państwa. Jednakże zapewnienie realnej realizacji swobód obywatelskich i praw politycznych osobom niepełnosprawnym wymaga szerokiego dostępu do informacji, w tym zasobów sieci WWW, krajowych i lokalnych środków masowego przekazu oraz innych źródeł.

A osobną rzeczą jest dostępność serwisów internetowych. Gdzie ciągle jeszcze uczymy się, uczymy się w administracjach. Uczymy się w ogóle jako firmy. By strony internetowe spełniały te standardy (...) chodzi o standard umożliwiający czytanie bez problemów przez te systemy wzmacniające, czy przekładające język pisany na język mówiony, czy jakieś kontrastowe. Chodzi o bezproblemowe weryfikowane przez system te które zamieniają obraz na tekst. Bo jak tu nie będą zachowane standardy, to powstają niezrozumiałe przekazy, dla żadnej osoby. Ani dla osoby z ograniczoną sprawnością, ani osoby które nie są zdrowe (...) tu musi być dostępność i do usług elektronicznych.

Źródło: Pogłębiony wywiad indywidualny, woj. mazowieckie.

Funkcjonujące w Polsce regulacje prawne bardzo precyzyjnie określają, jakie kryteria powinny spełniać strony internetowe, te same regulacje nie przewidują jednak sankcji prawnych za niewywiązanie się z tego obowiązku. Materiały internetowe, w tym publiczne serwisy informacyjne gwarantujące bieżący dostęp do najświeższych wiadomości z życia politycznego, nie wszędzie są dostosowane do potrzeb osób niedowidzących czy niewidomych. Wiele treści zamieszczanych na portalach o tematyce politycznej wciąż nie spełnia wymogów dostępności. W konsekwencji duża grupa osób jest wykluczona z dostępu



do informacji przeznaczonych dla ogółu społeczeństwa. Nadal pokutuje przekonanie, że udostępnienie dodatkowych narzędzi stron internetowych takich jak możliwość powiększenia tekstu, zmiany koloru i nasilenia barwy czcionki, wystarczą do pełnego udostępnienia danych osobom niepełnosprawnym.

Mamy stronę internetową. Nie mamy jej dostosowanej do osób niedowidzących. Zwykła strona internetowa. Ale mamy stronę internetową.

Źródło: Pogłębiony wywiad indywidualny, woj. wielkopolskie.

Strony są, te takie podstawowe informacje, one są. Jest możliwość powiększenia sobie. Na pewno brakuje dla osób niewidomych, czyli audioskrypcji na przykład. I to jest jakby kwestia kosztów. Bo pewnie z tym się wiąże, że dzisiaj wprowadzenie jakiejś tam audioskrypcji dla tej strony to jest jakiś dodatkowy koszt.

Źródło: Zogniskowany wywiad grupowy, woj. świętokrzyskie.

Ważnym, jeśli nie dominującym obecnie środkiem komunikacji społecznej są media elektroniczne. Radio i telewizja są dostępne w praktycznie każdym domu, jednak nie każdy przekaz jest dostępny osobom z różnymi rodzajami niepełnosprawności. Artykuł 18a ustawy o radiofonii i telewizji stanowi, że *nadawcy programów telewizyjnych są obowiązani do zapewniania dostępności programów dla osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu wzroku oraz osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu słuchu, przez wprowadzanie odpowiednich udogodnień: audiodeskrypcji, napisów dla niesłyszących oraz tłumaczeń na język migowy, tak aby co najmniej 10% kwartalnego czasu nadawania programu, z wyłączeniem reklam i telesprzedaży, posiadało takie udogodnienia, zgodnie, z którym nadawcy mają obowiązek 10 procent swojego programu rozpowszechnić z udogodnieniami dla osób niepełnosprawnych⁵⁸. Mankamentem tej ustawy w opinii jednego z respondentów jest to, że nie precyzuje ona jakiego rodzaju udogodnienia mają się tam znaleźć.*

A zatem nie jest powiedziane, że tyle z tego ma stanowić audiodeskrypcja, czyli dla osób niewidzących, tyle język migowy, a tyle na przykład napisy. A jeżeli język migowy, to który. Dlatego, że w Polsce mamy dwa różne języki migowe. Sytuacja krótko mówiąc jest bardzo skomplikowana, a my wcale nie jesteśmy w sytuacji komfortowej. Jako regulator zdajemy sobie doskonale sprawę z tego, że są udogodnienia, które dla nadawcy są łatwiejsze do wytworzenia i są udogodnienia, które dla nadawcy są trudne do wytworzenia.

⁵⁸Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r o radiofonii i telewizji., Dz. U. z 2016 r., poz. 639.



Źródło: Pogłębiony wywiad indywidualny, woj. mazowieckie.

Niedostosowanie publicznych serwisów internetowych, podobnie jak inne aspekty kwestii braku dostępności informacji dla osób niepełnosprawnych, są traktowane jako kluczowe bariery w realizacji praw dostępu do życia politycznego.

Jak podkreślają respondenci kwestionariuszy opinii doradczej dotyczących kwestii realizacji praw wyborczych, niezwykle ważny jest częsty brak możliwości zapoznania się z programami wyborczymi partii czy debatami przedwyborczymi. Osoby takie nie mają możliwości dokonać własnego wyboru, zmuszone są do wsparcia się opiniami innych osób, które w stopniu wyższym niż one mają dostęp do źródeł informacji.

Osoby głuche poprzez brak tłumaczy języka migowego pozbawione są dostępu do informacji przed wyborczych oraz informacji, postulatów zawartych w kampaniach przedwyborczych.

Źródło: Kwestionariusz opinii doradczej: dotyczy art. 21 i art. 29 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Programy partii politycznych, wystąpienia kandydatów do władz, debaty publiczne nie są tłumaczone na j. migowy. Osoby niesłyszące nie mają możliwości dokonania samodzielnego wyboru, tylko zdają się na opinie innych osób. Jest to niejako ubezwłasnowolnienie wyborcze.

Źródło: Kwestionariusz opinii doradczej: dotyczy art. 21 i art. 29 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

W przypadku osób głuchych brak informowania tych obywateli w sposób dostępny o programach partii oraz o kandydatach, brak tłumacza polskiego języka migowego w kampanii, brak napisów.

Źródło: Kwestionariusz opinii doradczej: dotyczy art. 21 i art. 29 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Sektor pozarządowy pełni istotną rolę substytucyjną wobec niedostatków działań w zakresie realizacji swobód obywatelskich i praw politycznych. Brak rozwiązań zaspokajających potrzeby osób niepełnosprawnych słuchowo w dostępie do wyborów (zarówno w odniesieniu do realizacji czynnego, jak również biernego prawa wyborczego) determinuje:

- poczucie wykluczenia i brak zaangażowania osób niesłyszących w życie polityczne zarówno na poziomie lokalnym, jak również centralnym i regionalnym;



- wypełnianie funkcji wspierającej osoby niesłyszące przez wyspecjalizowane organizacje społeczne w zakresie uzupełniania luk komunikacyjnych i informacyjnych.

Wyspecjalizowane organizacje pozarządowe, których dostępność uzależniona jest od warunków geograficznych, stanowią w zaistniałej sytuacji jedyną alternatywę instytucjonalną wobec niedostatków systemowych.

Uzupełnieniem analizy są wyniki ankiety dla pytania „Czy - Pana/Pani zdaniem - w Polsce występuje wykluczenie cyfrowe osób z niepełnosprawnościami (informacje i usługi świadczone przez Internet są niedostępne)? Prosimy o uzasadnienie odpowiedzi”, zaprezentowane w poniższej tabeli.

Brak ukierunkowania działalności organizacji pozarządowych na sferę życia politycznego

Osoby zaangażowane w działalność na rzecz osób niepełnosprawnych, zarówno reprezentujące podmioty lokalne, jak również regionalne i centralne - wyrażają się bardzo pozytywnie o obecnie realizowanym modelu działania trzeciego sektora w obszarze niepełnosprawności. W środowiskach lokalnych działają realnie liczne niewielkie inicjatywy społeczne, których pola działania są zależne od miejscowych potrzeb. Respondenci zrealizowanego badania empirycznego podkreślają, że lokalne inicjatywy społeczne działają prężnie i aktywnie. Jednocześnie zauważa się, że mimo szerokiego wachlarza świadczonych usług przez organizacje pozarządowe, nie posiadają one często w swojej ofercie narzędzi aktywizacji politycznej.

Udziałowi osób niepełnosprawnych w ugrupowaniach o charakterze politycznym poświęcono w literaturze przedmiotu bardzo mało miejsca. Analiza zgromadzonego materiału źródłowego wskazuje na wyraźny brak zainteresowania tą kwestią ze strony osób zaangażowanych w pracę na rzecz osób niepełnosprawnych, jak również ze strony przedstawicieli podmiotów prowadzących działalność w innych obszarach. Jest pozytywną tendencją, że organizacje pozarządowe odcinają się od konkretnych ugrupowań politycznych, zauważalna jest jednak także pewnego rodzaju stagnacja w szerzeniu praw wyborczych wśród osób niepełnosprawnych przez te jednostki.

Jeśli coś robimy to bardziej na zasadzie tworzenia eventów a nie rozwiązań systemowych i my na to po prostu jakby się godzimy w pewnym sensie, bo nam zależy, żeby

organizacje mogły istnieć, ale właśnie między innymi myślę, że jednak przez to, że afirmujemy tą swoją apolityczność to też afirmujemy swoją trochę byle jakość w pewnym sensie. To znaczy, że my nie mamy poglądu, albo mamy pogląd taki typowo koniunkturalny, że kto wygra ten nasz

Źródło: Debata tematyczna: Wolność wypowiedzania się i wyrażania opinii oraz dostęp do informacji (Art.21) oraz Udział w życiu politycznym i publicznym (Art.29).

O edukacyjnej roli organizacji pozarządowych w zakresie praw w dostępie do życia politycznego mówią też inni respondenci:

Organizacje pozarządowe rzeczywiście powinny też namawiać do udziału w wyborach

Źródło: Debata tematyczna: Wolność wypowiedzania się i wyrażania opinii oraz dostęp do informacji (Art.21) oraz Udział w życiu politycznym i publicznym (Art.29).

Oczekujemy od organizacji osób niepełnosprawnych, żeby edukowały osoby niepełnosprawne, o tym jak wyglądał ten proces polityczny, żeby przekazywały informacje o istniejących na scenie politycznej partiach, o tym jakie reprezentują programy. Myślę, że musimy mieć ku temu odpowiednie zasoby.

Źródło: Debata tematyczna: Wolność wypowiedzania się i wyrażania opinii oraz dostęp do informacji (Art.21) oraz Udział w życiu politycznym i publicznym (Art.29).

Ja uważam, że jedno to jest oczywiście kontakt organizacji pozarządowych w takim zakresie, który pozwala organizacjom pozarządowym zachować swoją niezależność z partiami politycznymi, ale druga sprawa to jest bardzo ważna jednak obecność właśnie samych osób niepełnosprawnych w charakterze przedstawicieli pełniących mandaty

Źródło: Debata tematyczna: Wolność wypowiedzania się i wyrażania opinii oraz dostęp do informacji (Art.21) oraz Udział w życiu politycznym i publicznym (Art.29).

O silnej potrzebie bardziej wyraźnego zaistnienia w życiu politycznym osób niepełnosprawnych mówił też inny respondent. Dopiero posiadanie całej grupy wspierającej potrzebę przyjrzenia się realizacji zapisów KPON może realnie wzmocnić zainteresowanie tym tematem.

Skoro mamy 460 posłów i jeszcze iluś senatorów to przyjmując nawet średnio, że jest 13-16 % populacji te osoby z niepełnosprawnością, to w granicach 50-60 posłów powinniśmy tak naprawdę mieć, żeby była reprezentacja swoista środowiska, bo myślę, że wtedy dużo łatwiej byłoby też wpływać na zmianę prawa, uczestnicząc tak w całym procesie tak od początku na roboczo być kolegami osoby z różnymi niepełnosprawnościami, gdyby weszły w to życie polityczne to może inaczej by wyglądało to stanowienie naszego prawa.

Źródło: Debata tematyczna: Wolność wypowiedzania się i wyrażania opinii oraz dostęp do informacji (Art.21) oraz Udział w życiu politycznym i publicznym (Art.29).

Dyskryminacja

Dyskryminacja jest problemem wielowymiarowym, w perspektywie realizacji praw politycznych obejmującym m. in. takie wymiary, jak dyskryminacja osób niepełnosprawnych w realizacji praw wyborczych, życiu politycznym czy dostępie do informacji. Problem dyskryminacji w życiu politycznym obejmuje pośrednio także podstawowe obszary funkcjonowania osób niepełnosprawnych w społeczeństwie, począwszy od ograniczania prawa do przemieszczania się przestrzennego, zgodnie z własnymi predyspozycjami. Dyskryminacja dostrzegana jest już na polu rodzinnym. U podłoża ograniczania mobilności przestrzennej członków rodzin będących osobami niepełnosprawnymi intelektualnie lub psychicznie leży poczucie wstydu w obliczu opinii w społecznościach lokalnych:

Tak. Wolą trzymać w ukryciu, niż żeby się pokazywały. Chcą to schować. Ukryć tę niepełnosprawność

Źródło: pogłębiony wywiad indywidualny, woj. wielkopolskie.

Niepełnosprawność intelektualną, przytoczoną w powyższej wypowiedzi, należy wskazać jako niepełnosprawność o szczególnym charakterze. Odnotowano przypadki dyskryminowania osób niepełnosprawnych intelektualnie i chorych psychicznie w dostępie do podstawowych praw, w tym uczestnictwa na równych zasadach z innymi mieszkańcami w życiu społeczności lokalnej i prawach wyborczych. Tworzenie barier przez członków rodzin w dostępie do tego rodzaju wsparcia przeznaczonego dla wyrównywania szans także należy uznać za praktyki dyskryminacyjne.

Przypadków „jawnej” dyskryminacji nie zauważają przedstawiciele instytucji wspierających działających na poziomie lokalnym. Podkreślają, że "generalnie" w społeczeństwie obecna jest tolerancja, a jedyne widoczne przypadki niechęci wobec osób niepełnosprawnych są zauważane u dzieci. Z przekroju wyników zrealizowanego badania empirycznego należy wnioskować, że za przesadzone należy uznać opinie o powszechnej tolerancji wobec osób niepełnosprawnych, panującej w społeczeństwie w regionach, w których badanie zostało przeprowadzone. Materiał źródłowy zawiera informacje o przejawach nietolerancji wobec osób niepełnosprawnych odnotowywane w rozlicznych kontekstach.

Przykład dyskryminacji osób niepełnosprawnych w życiu politycznym przytoczył jeden z respondentów:



Proszę państwa przypomniałem sobie taką wypowiedź w jednej z debat na forum politycznym nie wiem czy TVN-u, czy Polsatu, gdzie jeden z wicemarszałków określił, że osoba niepełnosprawna w roli posła jest najdroższym posłem w utrzymaniu w parlamencie i to było zresztą później opublikowane, także to jest jawna dyskryminacja mówienie publiczne o tym, że osoba niepełnosprawna będąca posłem lub też radnym nawet, bo też niektórzy tak mówili prezydenci miast. Jest droższa w utrzymaniu, co to znaczy droższa w utrzymaniu?

Źródło: Debata tematyczna: Wolność wypowiedzania się i wyrażania opinii oraz dostęp do informacji (Art.21) oraz Udział w życiu politycznym i publicznym (Art.29).

Nieco inne fakty przytacza kolejny respondent.

Kiedy ministrem zdrowia zostaje lekarz to uważamy to za coś normalnego. Kiedy ministrem edukacji zostaje nauczyciel no to też wydaje się normalne, natomiast przez te 20-kilka lat nie zdarzyło się, żeby funkcje pełnomocnika osób niepełnosprawnych pełniła osoba niepełnosprawna.

Źródło: Debata tematyczna: Wolność wypowiedzania się i wyrażania opinii oraz dostęp do informacji (Art.21) oraz Udział w życiu politycznym i publicznym (Art.29).

O dyskryminacji można mówić także w kontekście oczekiwań rozwoju życia politycznego od osób niepełnosprawnych. W myśl panującego powszechnie stereotypu, osoby niepełnosprawne mają swój świat i w nim powinny się osadzić, rozwiązać własne problemy i poczynić odpowiednie kroki aby żyło im się lepiej. Sfery takie jak gospodarka, edukacja czy administracja winny być zarządzane przez osoby pełnosprawne, których te kwestie dotyczą jakoby w sposób „bardziej bezpośredni”. O tym problemie mówi jeden z respondentów:

Jestem osobą niepełnosprawną, ale to nie znaczy, że interesuje mnie tylko polityka dotycząca niepełnosprawności. Interesuje mnie na przykład prawo podatkowe, interesuje mnie opieka nad dziećmi, różne aspekty życia są dla mnie interesujące w kontekście politycznym. Osoby niepełnosprawne nie powinny móc tylko i wyłącznie zasiadać w urzędach związanych z niepełnosprawnością, na przykład być pełnomocnikami do spraw osób niepełnosprawnych, powinny również i gdzie indziej zaistnieć politycznie.

Źródło: Debata tematyczna: Wolność wypowiedzania się i wyrażania opinii oraz dostęp do informacji (Art.21) oraz Udział w życiu politycznym i publicznym (Art.29).

Niezwykle ważne jest także przeświadczenie znacznej części społeczeństwa, że osoby niepełnosprawne pełniące funkcje publiczne i polityczne, miały po prostu łatwiej aby dostać się na to miejsce od pozostałych osób. To z kolei negatywnie oddziałuje na odbiór tych osób wśród opinii publicznej, podważane są ich kompetencje, nie traktuje się ich poważnie i na równi z innymi jednostkami.



Bo często w domyśle pojawia się taka sugestia, że osoby niepełnosprawne nigdy w życiu by nie trafiły do tych urzędów, nigdy nie sprawowałyby tych funkcji publicznych, gdyby nie parytety, a więc musimy również i tutaj z tym się konfrontować, tym się mierzyć.

Źródło: Debata tematyczna: Wolność wypowiedzenia się i wyrażania opinii oraz dostęp do informacji (Art.21) oraz Udział w życiu politycznym i publicznym (Art.29).

Problemem są też nadal racjonalne usprawnienia i system orzecznictwa:

Pamiętamy sytuację niepełnosprawnego kandydata na wójta (rozpatrywaną w Trybunale Sprawiedliwości), któremu nie pozwolono sprawować urzędu, gdyż ma orzeczoną niezdolność do pracy. Osoby niepełnosprawne powinny mieć dostęp do racjonalnych usprawnień, a nie spotykać się z dodatkowymi ograniczeniami swojej aktywności społecznej lub politycznej, bo to jest dyskryminujące i szkodzi polityce społecznej wobec innych obywateli.

Źródło: Kwestionariusz opinii doradczej: dotyczy art. 21 i art. 29 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Zdaniem jednego z uczestników debaty, w Polsce nadal daleko nam do postrzegania osoby niepełnosprawnej jako pełnoprawnego obywatela.

Jak państwo pamiętają jest taka typologia, te zasadnicze fazy rozwoju tej polityki. Pierwsza faza to było właśnie traktowanie osoby niepełnosprawnej jako pacjenta, druga faza jako klienta, który był obsługiwany przez specjalistów i właściwie wszystko było rozwiązywane przez specjalistów. I trzecia faza to jest faza, która nakazuje traktować osobę niepełnosprawną jako obywatela. Świadomego swoich praw i walczącego o te prawa obywatela.

Źródło: Debata tematyczna: Wolność wypowiedzenia się i wyrażania opinii oraz dostęp do informacji (Art.21) oraz Udział w życiu politycznym i publicznym (Art.29).

Nie sposób określić skali zjawiska dyskryminacji osób niepełnosprawnych w dostępie do życia politycznego. U podstaw tego leży zjawisko nie skarżenia się osób dyskryminowanych. Składa się na to kilka zasadniczych przyczyn:

- niska świadomość prawna w grupach mniejszości społecznych,
- brak znajomości środowiska instytucjonalnego w zakresie niezbędnym do zgłoszenia naruszeń własnych praw i dyskryminacji,
- brak zaufania do instytucji publicznych (obawy przed konsekwencjami, otwarciem się na dialog)
- poczucie "pogodzenia się" z własną sytuacją przez osoby dyskryminowane,



- częste przypadki bagatelizowania własnych negatywnych doświadczeń, związanych z dyskryminowaniem (np. odmowa wykonania określonej usługi nie jest traktowana jako praktyka dyskryminacyjna, a jedyną reakcją jest skorzystanie z tej samej usługi w innym miejscu u innego dostawcy).

Niezależnie od zastanych danych statystyczny, niewątpliwym faktem jest znacząca skala zjawiska dyskryminacji. Wpływa ona na powstawanie barier mentalnych osób niepełnosprawnych w aktywnym uczestnictwie w życiu politycznym kraju czy regionu. Jej zwalczenie jest jednym z kluczowych wyzwań wdrażania art. 29 KPON w Polsce.

Zrzeszanie się i dostępność informacji, w tym kwestie związane z dostępnością fizyczną i komunikacyjną

KPON zobowiązuje państwa do określonego w art. 29 ust. 1 lit. (b) „aktywnego promowania środowiska, w którym osoby niepełnosprawne będą mogły efektywnie i w pełni uczestniczyć w kierowaniu sprawami publicznymi, bez dyskryminacji i na zasadzie równości z innymi osobami, oraz zachęcania ich do udziału w sprawach publicznych, w tym do:

- udziału w organizacjach pozarządowych i stowarzyszeniach uczestniczących w życiu publicznym i politycznym kraju, a także w działalności partii politycznych i zarządzania nimi,
- tworzenia organizacji osób niepełnosprawnych w celu reprezentowania osób niepełnosprawnych na szczeblu międzynarodowym, krajowym, regionalnym i lokalnym oraz przystępowania do takich organizacji”.

W prawie międzynarodowym wolność zgromadzeń i stowarzyszania się jest określona m.in. w art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. Powyższa konwencja wskazuje, że każdy ma prawo do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów. W art. 11 ust. 2 wskazuje na możliwe ograniczenia tego prawa, które są dopuszczalne tylko w formie ustawy, wtedy gdy jest to konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na wskazane wartości np. bezpieczeństwo państwowe, ochronę zdrowia, czy ochronę praw i wolności innych osób. Także art. 20 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka stanowi, że każdy człowiek ma prawo do spokojnego zgromadzania i stowarzyszania się. Również art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych uznaje prawo do spokojnego zgromadzania się, przy



czym na wykonywanie tego prawa nie mogą być nakładane ograniczenia inne niż ustalone zgodnie z ustawą i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, porządku publicznego bądź dla ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób.

Na poziomie prawa Unii Europejskiej także w art. 12 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej z dnia 30 marca 2010 r. jest mowa o wolności zgromadzania się, zwłaszcza w sprawach politycznych, związkowych i obywatelskich. W Konstytucji RP temu zagadnieniu poświęcony jest cały rozdział pt. „Wolności i prawa polityczne”. Wskazane w nim prawa dotyczą m.in. prawa do zgromadzeń i stowarzyszania się, udziału czynnego i biernego w wyborach, udziału w referendum oraz do składania petycji, wniosków i skarg do organów władzy publicznej. W art. 58 ust. 2 Konstytucja RP wskazuje na obowiązek rejestracji zrzeszenia, które może być niedopuszczone przez sąd tylko w określonych przypadkach sprzeczności celu lub działalności zrzeszenia z Konstytucją lub ustawą. W art. 62 ust. 2 Konstytucji RP wskazano także na ograniczenia udziału w życiu politycznym dla osób, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych i którym w związku z tym nie przysługuje prawo do udziału w referendum oraz prawa wybierania. W art. 61 Konstytucji RP wskazane są ramy i ograniczenia dostępu obywateli/obywaterek do informacji o działalności organów władzy publicznej.

W opinii respondentów projektu, sektor pozarządowy w ostatnich latach rozwijał się w Polsce niezwykle dynamicznie. Rozwój trzeciego sektora sprzyja rozwiązywaniu problemów osób niepełnosprawnych w środowisku lokalnym, a także substytucyjnej roli organizacji społecznych w zakresie wypełniania luki dostępności dóbr społecznych i niedostatków w zakresie świadczenia usług społecznych. Można zaobserwować nieznaczne różnice pod względem dominujących profili działalności w poszczególnych miejscach realizacji analiz, natomiast wspólną dla wszystkich regionów cechą jest wyrazisty oddolny charakter rozwoju trzeciego sektora w obszarze niepełnosprawności.

Współcześnie organizacje pozarządowe reprezentujące interesy osób niepełnosprawnych można podzielić na trzy główne grupy:

- Grupy samopomocowe – tworzone są przez osoby niepełnosprawne i dla osób niepełnosprawnych, po to by dzielić się własnymi doświadczeniami i problemami, umożliwiać poznanie perspektywy innych osób niepełnosprawnych i ich rodzin oraz



przyczynić się do poprawy jakości ich życia w sensie społecznym i ekonomicznym. Często zdarza się, że organizacje tego typu nie mają formalnej struktury ani prawnego statusu, choć mogą także tworzyć formalne organizacje pozarządowe o większym zasięgu i reprezentatywności, mogą także stopniowo się formalizować i przekształcać w formalnie zarejestrowane organizacje.

- Organizacje pozarządowe osób niepełnosprawnych – formalnie zarejestrowane, są kontrolowane lub prowadzone przez osoby niepełnosprawne, a także organizacje, których członkowie są osobami niepełnosprawnymi bądź osoby niepełnosprawne stanowią większość członków i składu ciała zarządzającego. Szczególnie ważne cele organizacji pozarządowych wiążą się z reprezentacją i rzecznictwem na rzecz osób niepełnosprawnych.
- Federacje organizacji pozarządowych – powstające na poziomie regionalnym, krajowym, kontynentalnym i globalnym. Posiadają dobrze zorganizowane struktury, określony rodzaj członkostwa i często grupują osoby o określonym rodzaju niepełnosprawności. Ze względu na to, że reprezentują zwykle interesy dużych grup kluczem do ich działalności jest transparentność i reprezentacja osób niepełnosprawnych, pozwalająca mocniej wpływać na procesy tworzenia polityk publicznych.

Sektor pozarządowy skupia w sobie zarówno organizacje duże, o zasięgu państwowym, jak i małe, skupione wyłącznie na niesieniu pomocy w wymiarze regionalnym i lokalnym. Ten drugi typ podmiotów dzięki zaangażowaniu lokalnego kapitału ludzkiego, motywacjom działania wynikającym z potrzeb własnej grupy odniesienia, a także umiejętnościom elastycznego reagowania na napotykaną trudności. okazuje się efektywniejszy i skuteczniejszy w działaniu od instytucji państwowych lub podmiotów samorządowych konkurujących z nimi w dostarczaniu usług społecznych:

No i edukacja, to i owszem, ale my jako organizacja pozarządowa możemy dać o wiele więcej niż szkoła państwowa, niż państwowa placówka tego samego typu. Ich ogranicza to, że są placówką publiczną, pewne regulacje prawne. My możemy dać więcej. Możemy właśnie też dać dzieciom rehabilitację. Nie tylko zajęcia edukacyjne. Możemy dać więcej godzin. Ale gdybyśmy chcieli działać na zasadzie placówki o uprawnieniach szkoły publicznej, to też by to nas już ograniczało. I już nasze dzieci dostałyby dużo mniej niż potrzebują i dużo mniej niż można z tych środków im dać.

Źródło: Pogłębiony wywiad indywidualny, woj. podkarpackie.



Organizacje pozarządowe wykazując znaczną aktywność w przestrzeni publicznej, w wymiarze lokalnych działań i akcji, przyczyniają się do zaistnienia zauważalnej pozytywnej zmiany stosunku do osób niepełnosprawnych.

Sektor pozarządowy zazwyczaj skupia ludzi realnie zaangażowanych w realizację idei wsparcia osób niepełnosprawnych. W wypowiedziach dotyczących osobistych spraw i przeżyć respondenci jednoznacznie opowiadają się za koniecznością wspierania działań realizowanych przez inicjatywy obywatelskie, rozbudowę i dalsze wzajemne wspieranie instytucjonalne i organizacyjne rzeczonych podmiotów. Jak przyznaje jeden z respondentów pozarządowe organizacje społeczne zdecydowanie lepiej wypełniają zadania na rzecz osób niepełnosprawnych od instytucji państwowych:

Ja mam dziecko, które jest właśnie z wieloraką niepełnosprawnością. Leżące, niemówiące, niewidzące. Wszystko, co może. Więc dla mnie, to co jest ze środków państwowych, jest absolutnie niewystarczające. On ma 45 minut rehabilitacji w tygodniu z funduszu zdrowia. 45 minut. Gdzie powinien mieć przynajmniej godzinę dziennie. To jest takie minimum żeby to dziecko utrzymać w stanie w jakim jest. Ja już nie mówię o robieniu postępów. Dlatego, jeśli chodzi o organizacje pozarządowe, to bez nich, ja sobie nie wyobrażam zapewnienia godnych warunków funkcjonowania rodzin. Nie ma takiej opcji. Nie ma. Pomoc państwa nie jest wystarczająca.

Źródło: Pogłębiony wywiad indywidualny, woj. podkarpackie.

Zgodnie z danymi portalu ngo.pl w Polsce działa 8 552 organizacje w obszarze „działalność na rzecz osób niepełnosprawnych”. O skalę tego zjawiska zapytano w kwestionariuszu opinii doradczej osoby niepełnosprawne. Poniżej zaprezentowano zbiorcze komentarze do tej kwestii.

Tabela 1. Działalność organizacji pozarządowych

<p>Według portalu ngo.pl w Polsce działa 8552 organizacje w obszarze „działalność na rzecz osób niepełnosprawnych”. Prosimy o krótki komentarz do tego wyniku, mając na uwadze zakres i sposób reprezentowania interesów osób z niepełnosprawnościami przez organizacje oraz ich udział w życiu publicznym.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Działania ngo często są rozpraszane, niepotrzebnie powielane. Taki wynik jest też skutkiem braku stabilnej sytuacji finansowej trzeciego sektora i podziału samego środowiska osób podejmujących działania na rzecz OzN.</i> • <i>Liczba 8552 organizacje wydaje się stosunkowo duża w skali kraju. Na pewno nie wszystkie te organizacje prowadzone są czy współprowadzone przez osoby z niepełnosprawnością. Powodem występowania tak dużej liczby w bazie ngo.pl jest prawdopodobnie wpisywanie przez organizacje działalności na rzecz osób niepełnosprawnych do statutów fundacji, obok licznych innych celów statutowych,</i>

<p><i>nawet jeśli nie jest to realnie główny przedmiot ich działalności. Oczywiście nie wszystkie te organizacje mogą pretendować do roli reprezentantów środowiska osób niepełnosprawnych.</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Uważam, że jest to bardzo zróżnicowana grupa organizacji. Są małe, działające lokalnie, w jednej sprawie, dla konkretnej grupy, czasem wręcz osoby. Są też większe, profesjonalne, ogólnopolskie, które prowadzą bardzo szerokie działania. Często nie ma komunikacji i wspólnych powiązań między tymi małymi i dużymi organizacjami. Małe robią małe rzeczy, inicjatywy, projekty a duże realizują ogólnopolskie, wielkie projekty. Istnieje monopolizacja środków przez określone organizacje ale też profesjonalizacji tych dużych z racji zakresu i intensywności działań. Kolejna rzecz jest taka, że przeważająca część ngo ma charakter pomocowy, wsparciowy i nastawia się na zapewniania OzN usług. Bardzo nieliczne ngo działają rzeczniczo, reprezentują interesy OzN i działają na rzecz kreowania polityk społecznych. Jest też mało współpracy międzynarodowej, bo ngo nie mają czasu w natłoku działań, zarządzania nimi i konieczności zdobywania grantów i rozliczania się z nich. Bardzo nieliczne ngo z tego obszaru działają w duchu praw człowieka i równości a nie tylko dostępności.</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Portal NGO.PL niestety nie rejestruje „śmierci” organizacji; wiele z nich może nie działać aktywnie, albo działać w obszarze niepełnosprawności (realizować usługi czy zadania zleczone), niekoniecznie zaś reprezentować interesy ON (tak się często dzieje w przypadku fundacji działających dla ON ale nie reprezentujących ich interesów).</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Organizacje działające na rzecz osób niepełnosprawnych nie zawsze działają w porozumieniu z osobami niepełnosprawnymi należącymi do danej grupy niepełnosprawności. Według mojej opinii liczba organizacji działających na rzecz osób niepełnosprawnych jest o połowę mniejsza.</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Organizacje te w zdecydowanej większości zajmują się zdrowiem lub sytuacją finansową osób niepełnosprawnych. Często mają charakter charytatywny. Nie tylko nie zachęcają i nie ułatwiają niepełnosprawnym działalności publicznej i politycznej, ale wręcz zniechęcają do niej „niepełnosprawność to nie polityka”. Posłużę się znanymi mi osobiście przykładami: największymi liczbowo publicznymi wydarzeniami o charakterze polityczno – społecznym, poświęconymi problematyce zwalczania dyskryminacji są coroczne Manify i Parada Równości. Pomimo, że wśród niepełnosprawnych są niepełnosprawne kobiety, nigdy żadna z organizacji niepełnosprawnych nie zgłosiła się do organizatorek wydarzenia z postulatami kobiet niepełnosprawnych ani nie wzięła udziału jako zorganizowana grupa z własnymi postulatami. To samo dotyczy Parady Równości. Pomimo, że od lat nie dotyczy ona zwalczania dyskryminacji z powodu orientacji seksualnej, ale także wprost postulaty Parady odnoszą się np. do znoszenia barier i zwalczania dyskryminacji z powodu niepełnosprawności: postulat 5. Miasta bez barier. Żądamy zniesienia barier ograniczających dostęp do dóbr kultury, miejsc rozrywki, a także innych miejsc publicznych osobom z wszelkimi niepełnosprawnościami, rodzicom z wózkami dziecięcymi i osobom poruszającym się na rowerach. Wykluczenie przestrzenne to izolacja społeczna. Postulat 8. Edukacja antydyskryminacyjna i etyka w szkole. Żądamy wprowadzenia do szkół publicznych rzetelnej, nowoczesnej edukacji antydyskryminacyjnej, uczącej otwartości na różnorodność, oraz zajęć z etyki. – to organizacje niepełnosprawnych, do których Komitet Organizacyjny kierował zaproszenia do udziału w Paradzie albo nie odpowiadały, albo odpowiadały odmownie. Takie postępowanie spotyka się z reakcją – nie chcecie być z nami – nie czujemy się odpowiedzialni za was.</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Nie wszystkie te organizacje są uznanymi organizacjami eksperckimi, które angażują się w sprawy publiczne. Ponadto osoby z niepełnosprawnościami oczekują zarówno</i>



reprezentowania swoich spraw, jak i dostępu do różnego rodzaju usług, m.in. w zakresie społecznej i zawodowej rehabilitacji. Mają różne potrzeby i oczekiwania. W demokratycznym kraju mogą też mieć prawo do swoich poglądów, w tym na sprawy związane z ich niepełnosprawnością. Niektóre osoby domagają się wyłącznie wsparcia, inne równouprawnienia. Trudno jest szukać kompromisu pomiędzy tymi podejściami. Dialog mógłby być łatwiejszy, jeśli zmieniłby się sposób finansowania organizacji i instytucji działających w imieniu i na rzecz osób z niepełnosprawnościami. W poprzedniej epoce nie dawano niepełnosprawnym wyboru. Musieli należeć do konkretnej organizacji, która reprezentowała ich interesy. Społeczeństwo rozumie, że ludzie sprawni mogą decydować o swoich poglądach, ale od osób z niepełnosprawnościami oczekuje jedności. Ona nie jest możliwa. Można tylko wypracowywać wspólne, kompromisowe stanowiska.

- Organizacji dużo tylko reprezentacji mało.
- Realizowanych jest wiele działań na rzecz środowiska osób niepełnosprawnych, których jednocześnie „nie widać” w życiu społecznym. Realizowane są projekty np. aktywizacji zawodowej, kulturalne, zwiększające empowerment osób niepełnosprawnych. Brakuje ciągle obecności w mediach, w Internecie, w świadomości społecznej, środowisku lokalnym.
- To jest sytuacja kuriozalna, bardzo niekorzystna dla osób niepełnosprawnych. Małe organizacje nie mają siły przebicia i ogólnej wiedzy na temat danej niepełnosprawności. Koncentrują się tylko na mało istotnych i doraźnych problemach, a nie na działaniu systemowym.
- Uważam, że znaczna część tych organizacji pozarządowych działania na rzecz ON wpisuje w swoje statuty po to, by mieć łatwiejszy dostęp do środków publicznych
- W 2015 r. było zarejestrowanych 103 tys. organizacji, z czego 70 tys. aktywnych. Nie ma informacji, czy liczba 8552 odnosi się do liczby organizacji aktywnych czy zarejestrowanych. W pierwszym przypadku – oznaczałoby to 8% ogółu organizacji, w drugim – 12%. Najbardziej popularny obszar aktywności NGO to sport, turystyka, rekreacja i hobby (34%), na drugim miejscu, ale wyraźnie mniej popularne: edukacja i wychowanie (15%) oraz kultura i sztuka (13%). Kolejne obszary aktywności społecznej są niżej – więc w tej perspektywie wydaje się, że 8 lub 12% to całkiem dobry rezultat. W perspektywie potrzeb środowiska ON zapewne aktywność organizacji jest niewystarczająca, pytanie brzmi, czy w związku z tym niewystarczająca jest ich liczba? Średnio przypadają ponad trzy organizacje działające w obszarze niepełnosprawności na jedną gminę w Polsce, ale wiadomo, że NGO koncentrują się w dużych miastach, zatem problemem może być liczba organizacji na terenach wiejskich i w małych miejscowościach. Dana statystyczna nie mówi nam o profilu działalności – możliwe jest więc, że część z tych organizacji (a także – część organizacji terenowych) jest dość ściśle wyprofilowana (np. obejmuje wsparciem wyłącznie osoby ze spektrum autyzmu i ich rodziny), ten czynnik także może „filtrować” NGO’sy dostępne i potrzebne dla osób z innego rodzaju niepełnosprawnościami. Trudno to jednak ocenić, bo nie wiadomo tak naprawdę jaka jest skala potrzeb – szacunki dotyczące liczby ON wahają się od 3 do 6 mln osób, że o różnych rodzajach niepełnosprawności w tym ogóle już nie wspomnę.
- W Polsce istnieje wiele organizacji jednak wiele specjalizuje się w konkretnych niepełnosprawnościach, część jest „uśpionych”, te które działają są zdominowane przez osoby pełnosprawne które zajmują się tym zawodowo lecz nie zawsze posiadają doskonałą wiedzę z dziedziny w której pracują...
- Wg mnie są to głównie organizacje osób pełnosprawnych na rzecz osób z



niepełnosprawnościami. Skutkiem tego jest nadal istniejący charytatywny model wsparcia, który nie sprzyja upelnomocnieniu.

Źródło: Kwestionariusz opinii doradczej: dotyczy art. 21 i art. 29 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

W opiniach tych pojawiają się kluczowe problemy związane z funkcjonującym rynkiem organizacja wspierających osoby niepełnosprawne:

- brak rzetelnych statystyk pokazujących aktywność organizacji wspierających,
- brak kompetencji osób zrzeszonych w organizacjach do pełnienia określonych prac z osobami niepełnosprawnymi,
- niska skala działalności i brak nadanych priorytetów, przekładająca się na niedużą siłę przebicia w debatach ogólnopolskich,
- brak inicjatyw do podjęcia zmian na szerszą skalę,
- brak rozwiązań systemowych.

Problemy te są wielokrotnie bardzo złożone i przybierają różne formy. O projektowym podejściu części organizacji pozarządowych mówiono także na debacie tematycznie poświęconej wdrażaniu art. 29 KPON.

Każda organizacja może sobie zapisać działalność na rzecz osób niepełnosprawnych, nie mieć kadry, nie mieć potencjału, nie mieć po prostu doświadczeń, a po prostu umieć ładnie pisać projekty i ciągnąć środki na przykład PFRON-owskie, czy inne na realizację tych zadań, a realizacja może być różna potem, opisać wszystko można w miarę ładnie tylko w życiu to różnie wychodzi, więc może warto by nad tym czuwać, bo cała rzecz zaczyna się od tego, czy od góry do dołu i czy my sami jesteśmy w stanie naprawdę niepełnosprawnych i niepełnosprawność traktować podmiotowo, a nie przedmiotowo.

Źródło: Debata tematyczna: Wolność wypowiedzenia się i wyrażania opinii oraz dostęp do informacji (Art.21) oraz Udział w życiu politycznym i publicznym (Art.29).

Na tej samej debacie podkreślano potrzebę podejmowania oddolnych inicjatyw zmierzających do wdrażania systematycznych zmian. Podkreślano, że wiele zależy nie tylko od samych osób niepełnosprawnych, ale także od ich zrzeszeń, które powinny bardziej zaangażować się w życie publiczne.

Bez aktywności politycznej i społecznej środowiska osób niepełnosprawnych, to znaczy także w tym organizacji osób niepełnosprawnych nie będzie skutecznego wdrażania konwencji.

Źródło: Debata tematyczna: Wolność wypowiedzenia się i wyrażania opinii oraz dostęp do informacji (Art.21) oraz Udział w życiu politycznym i publicznym (Art.29).

Jest to o tyle ważne, że są dostępne wzorce i przykłady skutecznych działań płynące z innych rejonów świata.

No to nie jest tak, że na przykład europejski ruch osób niepełnosprawnych nie posiada swojej myśli programowej w ważnych kwestiach społecznych, które są jednocześnie kwestiami politycznymi i intensywnie debatowanymi w kampaniach przedwyborczych. Tu nie sposób pominąć jak gdyby takich faktów, które się dzieją w Europie i polegają na tym, że na przykład Europejskie Forum Osób Niepełnosprawnych zachęca fora krajowe i organizacje krajowe, aby w sytuacji wyborów w swoich krajach identyfikowały postawy kandydatów na posłów, wobec kluczowych kwestii ważnych dla środowiska osób niepełnosprawnych to jest właśnie chyba też jakiś taki ważny wymiar uczestniczenia w życiu publicznym, które odrywa się może od tego poziomu jednostkowego bardziej ma charakter zbiorowy, ale jest konieczny we współczesnym społeczeństwie, więc wydaje mi się, że to jest ważny aspekt tego politycznego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w dzisiejszych społeczeństwach.

Źródło: Debata tematyczna: Wolność wypowiedzania się i wyrażania opinii oraz dostęp do informacji (Art.21) oraz Udział w życiu politycznym i publicznym (Art.29).

O motywacje do podjęcia działań i chęć walnego przyczynienia się do zaistnienia zmian pytano w kwestionariuszu opinii doradczej. Uzyskano szereg ciekawych opinii, które wskazują także na wzajemne sprzężenie problemów, co dodatkowo komplikuje proces ich rozwiązywania.

Jest grupa osób chętnych i zaangażowanych, z odpowiednimi kompetencjami, ale barierą bywa np. brak systemu asystencji lub brak podstawowych gwarancji finansowych.

Źródło: Kwestionariusz opinii doradczej: dotyczy art. 21 i art. 29 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Gotowość osób niepełnosprawnych do pracy społecznej, czy działania w organizacjach pozarządowych jest bardzo zróżnicowana i zależy od osoby, rodzaju niepełnosprawności, ale też w dużym stopniu – od ich sytuacji materialnej, rodzinnej i miejsca zamieszkania. Występują tu duże różnice między osobami zamieszkałymi na wsi i w mieście, między tymi, które mogą opuszczać dom i tymi, które mają duże trudności w samodzielnym poruszaniu się.

Źródło: Kwestionariusz opinii doradczej: dotyczy art. 21 i art. 29 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Są osoby zdeterminowane, chętne do działania z dużym zaangażowaniem i determinacją angażujące się lub szukające przestrzeni do udziału w życiu publicznym czy politycznym. Sytuacja jest jednak zróżnicowana. Istnieje grupa osób aktywnych, self-advokatów, aktywistek i aktywistów, którzy reprezentują środowisko i są rozpoznawalne. Nie ma jednak zbyt wiele

nowych osób chętnych do działania. Wiele osób jest skupionych na organizacji swojego życia codziennego. Jest też duży poziom bierności, niezainteresowania działaniem na rzecz innych, angażowaniem się, za to chętnie biorą udział w działaniach organizowanych na ich rzecz, korzystają z oferty organizacji i instytucji wspierających.

Źródło: Kwestionariusz opinii doradczej: dotyczy art. 21 i art. 29 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Generalnie osoby niepełnosprawne chętnie biorą udział w działaniach organizacji zajmujących się problemami osób niepełnosprawnych. Nadal pokutuje mit, że niepełnosprawność nie jest tematem politycznym, a polityka nie powinna zajmować „zwykłych ludzi”. Stąd niska skłonność osób niepełnosprawnych do wchodzenia w taka działalność i jeszcze niższa skłonność podmiotów politycznych do włączania niepełnosprawnych w swoje działania. Dla partii politycznych „niepełnosprawny” oznacza problem opieki, a nie problem obywatelskości.

Źródło: Kwestionariusz opinii doradczej: dotyczy art. 21 i art. 29 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Gotowość do działania osób głuchych jest niska. W środowisku jest garstka aktywistów którzy traktują działalność na rzecz środowiska jako zajęcie dodatkowe ponieważ te płatne stanowiska/zajęcia są zdominowane przez osoby słyszące. Wśród osób głuchych istnieje także zjawisko „oczekiwania na gotowe”.

Źródło: Kwestionariusz opinii doradczej: dotyczy art. 21 i art. 29 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Gotowość do działania, w tym do zrzeszania, zależy od wielu czynników i w związku z powyższym zaobserwować można także wiele barier w rozwoju tego pola. Ogólnie bariery te można podzielić na dwa obszary, które pokazuje poniższy schemat.

Schemat 2. Bariery w udziale osób niepełnosprawnych w organizacjach pozarządowych



bariery po stronie organizacji

- bariery architektoniczne i komunikacyjne
- pozycjonowanie OZN na niższych szczeblach
- bariery mentalne - brak spojrzenia na osoby niepełnosprawne jak na samodzielne jednostki
- brak chęci w prowadzeniu procesów edukacji i aktywizacji
- brak odpowiednio przygotowanej kadry
- brak oferty z obszaru kształtowania postaw obywatelskich
- nadmierna biurokracja

bariery po stronie osoby niepełnosprawnej

- brak wiedzy merytorycznej na temat przysługujących praw
- brak jednolitego głosu środowiska
- przyzwyczajenie do bierności i bycia odbiorcą wsparcia i pomocy
- niezainteresowanie tematem
- brak wiary w możliwość wpływu na otaczającą rzeczywistość

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie: *Kwestionariusz opinii doradczej: dotyczy art. 21 i art. 29 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.*

Organizacje pozarządowe często są podzielone, ze względu na stosowane metody działania i podejście do rozwiązywania identyfikowanych problemów, co jest następstwem braku rozwiązań systemowych. Podobnie, jak w innych dziedzinach, spory o konieczność stawiania określonych formalnych wymogów i licencjonowanie działalności - pojawiają się na przykład w obszarze rehabilitacji dzieci poprzez dogoterapię:

Dogoterapeuta to nie jest osoba, która zrobi 3 fakultety i doktora po drodze. Dlatego, że tak naprawdę dogoterapeutą może być osoba, która nie ma w ogóle żadnego wykształcenia. Ale jest kreatywna. Jeżeli ta osoba jest kreatywna i bardzo dobrą posiada komunikację ze swoim zwierzęciem nie jest żadne wykształcenie do tego potrzebne. Także tutaj narzucanie czegokolwiek jak tworzą nie raz niektóre organizacje. Jak była pani w Miasto, to w Miasto była fundacja, która nazywała się Nazwa. Gdzie tam dogoterapeutą mógł być tylko człowiek z wykształceniem medycznym. Kretynstwo totalne.

Źródło: Żejmis M., Jurga L. I., *Pogłębiona analiza danych pozyskanych w badaniu jakościowym dla Projektu pn. „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”*, Kantar Millward Brown, Warszawa 2016, s. 169, cyt. pozarządowa organizacja społeczna, woj. łódzkie.

Udział osób niepełnosprawnych i działających na ich rzecz organizacji w podejmowaniu decyzji, szczególnie tych bezpośrednio określających warunki ich życia, jest jedną z kluczowych przesłanek włączenia takich osób na równych prawach w funkcjonowanie ich lokalnej społeczności. Niestety przyznać trzeba, że prawodawstwo polskie, zarówno na szczeblu ogólnokrajowym, jak i regionalnym, w raczej ograniczony sposób przewiduje



działania dotyczące angażowania osób niepełnosprawnych lub organizacji je reprezentujących w proces podejmowania decyzji publicznych, tworzenia i konsultacji polityk publicznych. Wyrazem uwzględnienia potrzeby włączenia osób niepełnosprawnych i działających na ich rzecz organizacji w ustalanie treści planowanego dla nich wsparcia byłoby włączenie w proces opracowania analizowanych dokumentów planistycznych samych osób niepełnosprawnych lub reprezentujących je i działające na ich rzecz organizacje. Niestety tylko w niewielu dokumentach można znaleźć jakiegokolwiek wzmianki świadczące o zastosowaniu takiego rozwiązania.

Drugą gałęzią dotyczącą życia publicznego osób niepełnosprawnych jest także dostęp do informacji publicznej oraz możliwość korzystania z instytucji publicznych, tak w formie beneficjenta pomocy, jak i potencjalnego pracownika.

Integracja społeczna osób niepełnosprawnych wymaga dostępności dla nich jak najszerszego spektrum usług publicznych. Jest to jedna z najważniejszych przesłanek powodzenia tego procesu. Dostęp i korzystanie z usług publicznych to jeden z kluczowych warunków normalnego funkcjonowania w społeczeństwie, przesłanka uczestnictwa społecznego, ekonomicznego, obywatelskiego – słowem czynnik, który w wysokim stopniu decyduje o jakości życia. Zasadniczym aspektem usług publicznych jest to, że ich świadczenie jest traktowane jako zobowiązanie publiczno-prawne, zwykle usankcjonowane ustawowo i uregulowane konkretnymi procedurami administracyjnymi. Traktowanie usług jako dobra publicznego ma pozytywne aspekty, takie jak chociażby konieczność przestrzegania pewnych standardów w ich świadczeniu, zapewnienie powszechności dostępu, ale powoduje także konsekwencje negatywne w postaci nałożenia limitów finansowych, uzależnienia od procedur biurokratycznych i względnie mniej ambitnego formułowania poziomu świadczonych usług.

Katalog usług publicznych tworzący sferę życia publicznego jest bardzo szeroki i obejmuje między innymi: sektor oświaty, ochrony zdrowia, opieki i pomocy społecznej, pracy, działalności jednostek samorządu terytorialnego, transportu, łączności, działalności kulturalnej i wychowawczej. Gama barier występujących w tych sferach jest bardzo duża, w związku z czym skupiono się w opracowaniu na kluczowych przejawach łamania zapisów art. 29 KPON, przywoływanych najczęściej w literaturze przedmiotu oraz materiale projektowym.



Kluczowym problemem w dostępie osób niepełnosprawnych do życia publicznego, podobnie jak to miało miejsce w barierach dostępności do życia politycznego, pozostają kwestie dostosowania infrastruktury technicznej i komunikacyjnej. Różnicowanie skali tego zjawiska ma także podłoże geograficzne. Na poziomie lokalnym wyraźnie zarysowuje się bariera komunikacyjna, niedostrzegalna przez przedstawicieli instytucji działających na poziomie centralnym:

Gdyby nawet taka osoba przyszła do sekretariatu to nie mamy jakiejś takiej możliwości, bo nie znamy języka migowego, czy niedowidząca, to nie wiem w jaki sposób to miałyby być rozwiązane.

Źródło: Pogłębiony wywiad indywidualny, woj. wielkopolskie.

Bariera komunikacyjna dotyczy przede wszystkim ograniczeń niezależnego i samodzielnego funkcjonowania osób niepełnosprawnych w środowiskach regionalnych i przede wszystkim lokalnych. Osoby niepełnosprawne w środowiskach lokalnych bywają nadal traktowane zgodnie z stereotypem osób "niezdolnych do samodzielnej egzystencji" podczas, gdy jest to kategoria prawna stosowana w orzecznictwie o niepełnosprawności. Kategorię tę obejmują wyłącznie orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności, czyli dotyczące osób z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolne do pracy albo zdolne do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej, wymagające w celu pełnienia ról społecznych stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji.⁵⁹

Dostęp do urzędów stanowi ważny czynnik realizacji swobód obywatelskich osób niepełnosprawnych. Zasadnicze aspekty dostępności urzędów to: dostępność infrastruktury, w tym brak ograniczeń architektonicznych; dostępność procedur administracyjnych; oraz kompetencje i kwalifikacje urzędników w zakresie obsługi osób niepełnosprawnych.

Wiadomo, że ta niepełnosprawność dotyczy wielu aspektów, prawda? Przede wszystkim nasuwa nam się ta niepełnosprawność ruchowa, więc tutaj nasuwa się z kolei odpowiedź na likwidowanie barier architektonicznych.

Źródło: Pogłębiony wywiad indywidualny, woj. mazowieckie.

Wyraźnie zarysowują się uwarunkowania dostępu osób niepełnosprawnych do przestrzeni publicznej w szerokim znaczeniu w środowiskach lokalnych. Z jednej strony

⁵⁹ Por. art. 4. ust. 1 ust. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych z dnia 27 sierpnia 1997 r. (Dz. U. 2011, Nr 127, poz. 721).

właśnie w wymiarze lokalnym najwięcej pozostaje do zrobienia w zakresie dostępności przestrzennej obiektów użyteczności publicznej oraz możliwości swobodnego przemieszczania się osób niepełnosprawnych ruchowo, z drugiej zaś strony, pozytywny wpływ na funkcjonowanie osób niepełnosprawnych wywierają relacje w społecznościach lokalnych. Wskazują na to wypowiedzi respondentów poruszających różnorodne aspekty współpracy instytucjonalnej. Przykładem relacja terapeuty zatrudnionego w bardzo małej miejscowości opowiadającego o ograniczeniach dostępności niektórych budynków, w tym miejscowego kina:

Nie wszystkie. Często nie. Na przykład ten wczorajszy przykład podam. Fajnie, że nam idą tak na rękę i seans na życzenie praktycznie dla kilkunastu, 20 osób. Ale to jest na piętrze, po schodach. Tak że osoby na wózkach wciągaliśmy po schodach. No jest to utrudnienie. Duże utrudnienie.

Źródło: pogłębiony wywiad indywidualny, woj. wielkopolskie.

Warto w tym miejscu podkreślić, że nawet usankcjonowanie pewnych obowiązków spoczywających na urzędach w zakresie poszerzenia dostępności życia publicznego dla osób niepełnosprawnych, nie zawsze rozwiązuje problem. Przykładem takiego zjawiska może być cytata z wypowiedzi respondenta debaty tematycznej.

Jest wymóg, żeby w każdym urzędzie była dostępna usługa w języku migowym, dlatego urzędnicy przechodzą 60 godzinny kurs języka migowego, po czym właśnie muszą świadczyć takie usługi. Natomiast polski język migowy nie można się go nauczyć w trakcie 60 godzin

Źródło: Debata tematyczna: Wolność wypowiedzania się i wyrażania opinii oraz dostęp do informacji (Art.21) oraz Udział w życiu politycznym i publicznym (Art.29).

Wiele razy próbowałem skorzystać z takich tłumaczy, 3 dni wcześniej poinformowałem urząd, a skończyło się tak naprawdę na wideo tłumaczu. Oczywiście jaki to był tłumacz? Systemowy. Jestem po prostu niezadowolony z takich usług

Źródło: Debata tematyczna: Wolność wypowiedzania się i wyrażania opinii oraz dostęp do informacji (Art.21) oraz Udział w życiu politycznym i publicznym (Art.29).

Wątek dostępności do urzędów stał się także tematem jednego z pytań w kwestionariuszu opinii doradczej. Odpowiedzi potwierdzają występujące problemy, które mimo licznych zmian dokonanych w ostatnich latach nadal są odczuwalne na wysoką skalę. Poniżej zamieszczono udzielone odpowiedzi.

Tabela 2. Dostępność udogodnień



W jakim zakresie – w Pana/Pani opinii – w polskich instytucjach publicznych dostępne są udogodnienia dla osób z niepełnosprawnościami w zakresie komunikacji i załatwiania spraw urzędowych w języku i w formach dla nich najdogodniejszych?

Niewystarczającym i niespełniającym potrzeb tej grupy osób.

W małym stopniu. Tłumacze języka migowego nie są ogólnie dostępni. Nawet Sejm nie zatrudnia na etat choćby jednej osoby – co sprawia, że np. posiedzenia komisji sejmowych nie są dostępne dla osób głuchoniemych. Drugą drogą jest zapewnianie asystentów osobom z niepełnosprawnością – ale to też nie jest kierunek zmian, którym podążałyby nasze instytucje. Ogólnie dostępność urzędów i usług publicznych jest mała.

Dostępność ta zwiększyła się jednak nadal nie jest wystarczająca. Są miejsca gdzie dostępny jest pjm (tu warto monitorować jakość tej usługi, bywa różna). Są pętle indukcyjne. Z rzadka dostęp do dokumentów w innej niż czarno-druk wersji. Brakuje wersji w brajlu, brakuje też w języku łatwym. Praktycznie nie możliwe jest skorzystanie z asystentki dla osoby z niepełnosprawnością intelektualną czy autyzmem.

W bardzo ograniczonym, na co wskazują przede wszystkim osoby z dysfunkcją słuchu (dostęp do tłumaczy przy załatwieniu spraw); W przypadku osób z niepełnosprawnościami ruchowymi również znane mi są przypadki, kiedy urzędnik musi „wyjść z budynku” aby przyjąć interesanta korzystającego z wózka – co z pewnością dalekie jest od standardu załatwienia sprawy w instytucji publicznej przez obywatela ; często wiedząc o ograniczeniach osoby z niepełnosprawnością decydują się (z konieczności) na załatwienie wielu spraw przez pełnomocnika a nie osobiście, co również nie jest sytuacją komfortową.

W mojej opinii instytucje publiczne w Polsce nie dysponują udogodnieniami dla osób głuchych. Opinia ta nie dotyczy Urzędu miasta stołecznego Warszawy, w którym udostępniona jest usługa Tłumacza on-line od 2 lat. Pozostałe instytucje publiczne niestety nie wykazują zainteresowania przystosowaniem placówki do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Wyraźnie polepszyła się sytuacja osób niewidomych i słabo widzących. Strony www. Instytucji państwowych są coraz częściej dostępne w wersji dla niedowidzących. W urzędach stosowane są oznaczenia w systemie braille'a, komunikaty głośnomówiące w windach, komunikacji miejskiej itp. Brakuje udogodnień dla głuchoniemych, a dostępność tłumaczy języka migowego jest dalece niewystarczająca. Oczywiście znoszenie barier architektonicznych polepsza sytuację osób niepełnosprawnych ruchowo.

Potrzeby osób niewidomych nie są brane pod uwagę. Opiszę dwie sytuacje z mojego życia. Prowadzę Fundację, w której pracują osoby niewidome, a w naszej działalności wspieramy osoby z niepełnosprawnością wzroku. Natomiast instytucje grantodawcze wymagają od nas dokumentacji papierowej, która jest dostępna tylko dla ludzi widzących. W większości sytuacji mam poczucie, że ten świat jest światem osób widzących. My musimy się do niego dostosować, wymieniając między osobami niewidomymi dokumentację, która nie jest z naszego świata. Ponadto dostajemy dokumenty elektroniczne w wersji niedostępnej, a obowiązują nas takie rygory czasowe, jak wszystkich mimo że nasze szanse przy dodatkowych obowiązkach, np. związanych z rozpoznawaniem dokumentów programami typu OCR, albo pozyskiwaniem od grantodawcy wersji dostępnej, nie są równe z szansami innych instytucji. Natomiast urzędy dysponują nierozsądnymi rozwiązaniami dla osób niewidomych. Przykładowo w Warszawie przed Urzędem Dzielnicy Bielany (pod gołym niebem) znajduje się brajlowski plan tak brudny, że nie udało mi się go obejrzeć rękami.





Być może jest on dostępny, ale nikt o niego nie zadbał na tyle, żeby nadawał się do wykorzystania.

Brakuje udogodnień np. tłumaczy migowych oraz asystenta osobistego.

Podjazdy dla wózków, możliwość pomocy tłumacza języka migowego, ustawienia stron internetowych, niekiedy „czytacze” stron internetowych.

Jeżeli chodzi o osoby niesłyszące, to na mocy ustawy o języku migowym nastąpiła poprawa w zakresie komunikowania się i załatwiania spraw urzędowych z osobami głuchymi. Ale nadal występują w tym obszarze niedociągnięcia, zwłaszcza w urzędach funkcjonujących w małych miejscowościach.

Można zauważyć pewien postęp przy obsłudze petentów i klientów z dysfunkcją narządu słuchu. Natomiast jeśli chodzi o osoby z dysfunkcją narządu wzroku nie dostrzegam istotnych zmian.

Słyszałam o coraz powszechniejszym (co nie znaczy, że w każdym urzędzie) dostępie do tłumaczy j. migowego.

.....nadal jest to problematyczna kwestia. Głusi są obsługiwani albo przez przeszkolonych urzędników którzy potrafią zamigać tylko a i tak nie dokładnie dzień dobry lub przez niekompetentnych tłumaczy którzy deklarują tłumaczenie na PJM choć w rzeczywistości tłumaczą na SJM. Brak jest łatwo dostępnej informacji o możliwości skorzystania z tłumacza. Wymaga to często formalnego wniosku w języku polskim który jest dla głuchych językiem obcym.

W niewielkim. Żeby osoba Głucha mogła załatwić sprawę w urzędzie, musi poinformować o tym tenże urząd 3 dni wcześniej. Tym samym nie ma możliwości skorzystania z usługi natychmiastowo. Tłumacze/czki języka migowego nie posiadają wystarczających kompetencji, jest ich mało a urzędnicy/czki obsługujący urzędzenia łączące petenta/petentkę z tłumaczem/ką nie wiedzą jak z nich korzystać. W placówkach służby zdrowia ustawa o języku migowym nie jest respektowana. □ Nie istnieją udogodnienia dla osób z niepełnosprawnością wzroku (większa czcionka, formularze w Braille'u) oraz intelektualną (tekst łatwy do czytania).

Źródło: Kwestionariusz opinii doradczej: dotyczy art. 21 i art. 29 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Prawo do udziału w życiu politycznym i publicznym obejmuje również równy dostęp do usług publicznych i prac rządowych na wszystkich poziomach, w tym w jednostkach samorządu terytorialnego na poziomie lokalnym, a także aktywności rządu na szczeblu międzynarodowym. Taka integracja pozwala na zagwarantowanie, że władze na wszystkich poziomach biorą pod uwagę potrzeby osób niepełnosprawnych.

Kolejną barierą w dostępie do życia publicznego jest niska dostępność informacji. W dziejach ludzkości informacja zawsze odgrywała istotną rolę, ale w ostatnich kilkudziesięciu latach jej waga i znaczenie wzrosły znacząco. Wiedza na różne tematy to dziś kluczowy czynnik rozwoju społeczno-ekonomicznego, to stymulator przemian cywilizacyjnych, to

najważniejsza przesłanka kształtowania się społeczeństwa informacyjnego, szczególnie w przypadku osób niepełnosprawnych. Drugą istotną przesłanką tworzenia się społeczeństwa informacyjnego jest niezwykle dynamiczny rozwój technologii informacyjnych. Najnowsze osiągnięcia telekomunikacji bardzo szybko znajdują praktyczne zastosowanie. Widać to szczególnie w dziedzinie środków przekazu informacji. Telewizja satelitarna, telefonia komórkowa, sieci komputerowe (przede wszystkim Internet), to najważniejsze czynniki przeobrażeń nie tylko w dziedzinie przekazu informacji, ale w ogóle w sferze przemian społeczno-ekonomicznych, w tym także publicznych i politycznych. Wszystkie te urządzenia wykorzystywane są w zakładach pracy, w szkołach, w domach, w miejscach wypoczynku, a także podczas podróży różnymi środkami transportu. Coraz więcej usług oferowanych jest za pośrednictwem Internetu. Pozwala to na zmianę organizacji pracy i nauki oraz na skuteczne i szybkie korzystanie z usług instytucji komercyjnych i publicznych. W wymiarze indywidualnym, przynależność do społeczeństwa informacyjnego zależy od spełnienia dwóch zasadniczych warunków, którymi są:

- posiadanie możliwości swobodnego dostępu do sieci komputerowych,
- opanowanie umiejętności w zakresie ich wykorzystania.

O ile spełnienie tych wymagań dla osób pełnosprawnych nie nastręcza wielu problemów, o tyle w przypadku osób niepełnosprawnych sprawa nie jest już tak prosta. Wyzwaniem jest podejmowanie działań, które mogłyby ułatwić ich realizację, mając świadomość istniejących zagrożeń. Jednym z największych zagrożeń jest kreowanie się grup społecznych, nie mających dostępu do bieżącej informacji. Chodzi tu o tzw. grupy wykluczenia cyfrowego, które składają się z osób pozbawionych swobodnego dostępu do informacji i technologii informacyjnych. Podkreślić trzeba, iż wykluczenie cyfrowe może prowadzić do wykluczenia społecznego i marginalizacji znacznej części społeczeństwa, bez dostępu na internet trudno obecnie o zapoznanie nowin z życia politycznego, poznanie programów wyborczych, załatwienie spraw urzędowych i wielu innych. Przyczyny powstawania grup wykluczenia są bardzo różne. Mogą do nich należeć ludzie niewykształceni, osoby o niskim statusie materialnym, tzn. nie posiadające środków na zakup komputerów i opłacenie korzystania z Internetu, bezrobotni, ludzie w podeszłym wieku oraz osoby niepełnosprawne. O stopniu wykluczenia osób niepełnosprawnych najlepiej świadczą odpowiedzi respondentów badania kwestionariuszowego.

Tabela 3. Wykluczenie cyfrowe osób z niepełnosprawnościami



Czy - Pana/Pani zdaniem - w Polsce występuje wykluczenie cyfrowe osób z niepełnosprawnościami (informacje i usługi świadczone przez Internet są niedostępne)? Prosimy o uzasadnienie odpowiedzi

Tak, szczególnie w przypadku osób z niepełnosprawnością sensoryczną. Mimo wymogów wciąż strony instytucji publicznych czasem nie spełniają założeń WCAG 2.0. Materiały internetowe, telewizyjne nie są wystarczająco często wyposażane choćby w audiodeskrypcję czy napisy dla osób niesłyszących.

Oczywiście jest to następna warstwa wykluczenia osób niepełnosprawnych. Przyczyną jest nie tylko brak sprzętu, niedostosowanie stron internetowych (przyczyny technologiczne), ale też wykluczenie cyfrowe jest częścią większego problemu wykluczenia społecznego, który dotyka osoby z niepełnosprawnością. Instytucje publiczne powinny zapewniać tym osobom dostęp do informacji (np. strony internetowe dostosowane do potrzeb osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności), prowadzić szkolenia dla osób niepełnosprawnych, które zwiększyłyby ich możliwości używania internetu (jeśli to możliwe). Sprzęt przystosowany do potrzeb różnych osób powinien być co najmniej dotowany przez państwo (np. zakup specjalnego oprogramowania dla biblioteki publicznej). Usługi cyfrowe mogłyby rozwiązać część problemów w dostępie do usług (np. zakupy przez internet, bankowość elektroniczna), ale na pewno nie wszystkie.

Tak, wiele osób nie korzysta z nowych technologii bo nie ma do nich dostępu materialnego czy fizycznego, piszę to na podstawie własnych obserwacji jako trenerka z zakresu kompetencji cyfrowych. Kolejną rzeczą jest edukacja w tym obszarze. Dalej, wiele stron i treści jest niedostosowanych. Komputery w instytucjach publicznych nie posiadają racjonalnych dostosowań. Bardzo wiele usług cyfrowych jest niedostosowanych np. dla osób niewidomych i słabowidzących. Również dla Głuchych.

Tak. Swego czasu PFRON prowadził audyt stron internetowych pod kątem dostosowania do potrzeb osób z niepełnosprawnością i bariery te istniały w znacznym stopniu. Nie wiem, na ile sytuacja ta zmieniła się w ciągu ostatnich kilku lat. Zapewne sytuacja ta poprawia się z racji coraz powszechniejszego wykorzystania internetu, ale i stosowania rozmaitych technologii wspomagających (powiększające ekrany, czytniki, możliwości specjalnych aplikacji komputerowych) ułatwiających dostępność na poziomie użytkownika z niepełnosprawnością. Prowadzono też szereg projektów finansowanych z PFRON oferujących wsparcie w zakupie komputera i technologii wspomagających w niepełnosprawności, więc zapewne skala tego zjawiska zmniejsza się, jednak nie posiadam dokładnych danych na ten temat.

Oczywiście, że w Polsce występuje wykluczenie cyfrowe. Niewielki odsetek programów telewizyjnych tłumaczonych jest na język migowy. Jeśli zaś chodzi o serwisy internetowe część informacji dostępna w języku migowym wyrażana jest w promilach.

Coraz więcej stron instytucji rządowych jest dostępnych dla osób z niepełnosprawnościami (badanie Fundacji Widzialni z 2016r.). Jednak w przypadku zamówień publicznych, generatorów wniosków o dofinansowania i niektórych dokumentów, kierowanych do węższej grupy odbiorców, często spotykamy się z brakiem dostępności. Ponadto wiele paneli transakcyjnych w ramach bankowości elektronicznej również nie spełnia oczekiwań osób z niepełnosprawnościami i standardów dostępności stron internetowych zawartych w WCAG2.0. Osoby niepełnosprawne, głównie niewidome, mają też problem z platformą e-PUAP oraz korzystaniem z zakupu biletów, np. do środków transportu publicznego, ze

<i>ściągnięciem faktur operatorów teleinformatycznych itd.</i>
<i>Tak w dużym stopniu.</i>
<i>Raczej tak. Należy podkreślić, że coraz więcej stron internetowych np. urzędów posiada ułatwienia dla osób słabowidzących (ustawienia „wysoki kontrast”). Z drugiej strony brakuje niektórych usług, które mogłyby być dostarczane przez Internet a nie są.</i>
<i>Tak, występuje. W przypadku osób niesłyszących powszechny jest b. duży niedobór informacji przekazywanych w języku migowym lub w zrozumiałej, tzn. uproszczonej formie języka polskiego.</i>
<i>Tak występuje. Strony internetowe nie zachowują standardów dostępności.</i>
<i>Wykluczenie cyfrowe dotyczy w Polsce środowisk ON, ale i seniorów; powszechne bezpłatne warsztaty, szkolenia i zniesienie bariery finansowej dałoby szansę znaczącej poprawy w tym zakresie</i>
<i>Zdecydowanie tak, szczególnie „w Polsce powiatowej”, gdzie ogólnie poziom wykluczenia cyfrowego jest większy, niż w dużych miastach. Informacje i usługi świadczone przez Internet są trudno dostępne dla osób w pełni sprawnych (szczególnie – informacje urzędowe), ponieważ są opracowywane i wdrażane zbyt chaotycznie i w sposób niezrozumiały (jeśli chodzi o sposób działania) także dla osób, które mają z nich korzystać „z drugiej strony” (urzędnicy – tu jako przykład niech posłuży wdrażany od kilku lat e-PUAP, który częściowo został upowszechniony w latach 2007-2013, a i tak „nie działa” w całej Polsce. Kolejny przykład: BIP, w którym co prawda znajdują się liczne akty prawa lokalnego, ale ich znalezienie dla osoby niewtajemniczonej jest często niemożliwe, ze względu np. na katalogowanie ich według lat albo kolejności numerów uchwał). Jeśli więc mówimy o informacjach i usługach innych niż portale społecznościowe i wyszukiwarka google – to moim zdaniem jeśli są, to wiedza na temat ich możliwości jest dostępna dla wąskiej grupy osób.</i>
<i>Tak, pewne informacje są pisane trudnym językiem niedostępnym osobom głuchym – brak jest też tłumaczenia.</i>
<i>Wg mnie wykluczenie cyfrowe osób z niepełnosprawnościami jest bardzo duże. Od kwietnia 2012r. obowiązuje w Polsce rozporządzenie Rady Ministrów o Krajowych Ramach Interoperacyjności, które zobowiązuje podmioty realizujące zadania publiczne do publikowania informacji elektronicznej zgodnej z wymaganiami WCAG 2.0. Strony www miały być dostosowane do standardu WCAG 2.0 poziom AA, do maja 2015 r. Wiele instytucji/organizacji nie spełnia tego standardu, a większość z tych spełniających ogranicza się do minimum, wykluczając w ten sposób osoby z niepełnosprawnością intelektualną i osoby Głuche. Problemem jest też to, że strony tworzone są jako dostępne a później pojawiają się na nich treści niedostosowane.</i>

Źródło: Kwestionariusz opinii doradczej: dotyczy art. 21 i art. 29 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Brak dostępu do Internetu oraz innych przekazników medialnych ogranicza rozwój osób niepełnosprawnych w każdej dziedzinie życia.



Brak rozwiązań systemowych w zakresie racjonalności wydatkowania środków publicznych na wsparcie osób niepełnosprawnych

Jak zauważono już w poprzednich punktach raportu organizacje i zrzeszenia powinny być włączane w procesy podejmowania decyzji, szczególnie w sprawach dotyczących sytuacji osób z niepełnosprawnościami. Współpraca z podmiotami samorządowymi organizacji środowiskowych oraz niewielkich inicjatyw lokalnych powołanych dla rozwiązywania konkretnych problemów osób niepełnosprawnych zamieszkujących w określonej gminie, powiecie lub na niewielkim obszarze jest oceniana raczej pozytywnie. Wśród ograniczeń w realizacji tego uwarunkowania ujętego w KPON działacze lokalnych organizacji społecznych podają brak stałych form współpracy, a przede wszystkim brak stabilnego finansowania ze strony samorządu terytorialnego.

Dla mnie głównym problemem jest to, że nie ma stałych dochodów z tych środków właśnie samorządowych. Nie mamy stałego źródła finansowania. Ja się staram o projekt z końcem roku. Dostaję w maju, podpisuję umowę i dostaję pieniądze, starcza mi na 2 miesiące, no to o czym my mówimy? Gdyby to były programy, które są wieloletnie, a przynajmniej, nie wiem, zapewniają tą stałą rehabilitację, to, to by miało sens, jeśli chodzi o środki samorządowe.

Źródło: Żejmis M., Jurga L. I., *Pogłębiona analiza danych pozyskanych w badaniu jakościowym dla Projektu pn. „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”*, Kantar Millward Brown, Warszawa 2016, s. 169, cyt. pozarządowa organizacja społeczna, woj. podkarpackie.

Organizacje społeczne zgłaszają potrzebę stałego finansowania działań realizowanych w trybie ciągłym, a ponadto potrzebę wsparcia w zakresie lokalowym. Niektórym spośród organizacji społecznych nie wystarcza miejsca dla rodzaju prowadzonej działalności, w lokalizacji w której aktualnie się znajdują. Przedstawiciele organizacji realizujących lokalne działania zgłaszają chęć ponoszenia kosztów utrzymania lokali, ale wskazują jednostki samorządowe jako dysponentów komunalnego zasobu lokalowego, który dodatkowo mógłby wspomóc trzeci sektor pod względem niezbędnego wyposażenia.

Państwo nie czuje się w obowiązku finansowania tego ruchu, a towarzyszy temu taka idea, że organizacje nie powinny żądać i oczekiwać pieniędzy od państwa, ponieważ tracą swoją niezależność prawda. Dziwne, że ta teza nie obowiązuje w stosunku do partii politycznych.

Źródło: Debata tematyczna: Wolność wypowiedzenia się i wyrażania opinii oraz dostęp do informacji (Art.21) oraz Udział w życiu politycznym i publicznym (Art.29).



Także respondenci kwestionariusza opinii społecznej w zakresie wdrożenia art. 29 KPON wspominają o problemach z finansowaniem organizacji, w szczególności z projektowym charakterem tej działalności, który ogranicza możliwości rozwoju.

Największym problemem instytucji reprezentujących stanowisko osób głuchych są problemy finansowania. Działalność w/w instytucji opiera się na finansowaniu projektowym, w których instytucje te zmuszone są do pokrycia kilkudziesięcioprocentowego wkładu własnego.

Źródło: Kwestionariusz opinii doradczej: dotyczy art. 21 i art. 29 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Powinno się pomyśleć o jakimś innym, racjonalnym sposobie podziału środków oraz obowiązków między organizacjami: rywalizowanie w konkursach na projekty krótkoterminowe nie sprzyja współpracy.

Źródło: Kwestionariusz opinii doradczej: dotyczy art. 21 i art. 29 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Polityki społeczne: krajowe, regionalne, lokalne a wdrażanie art. 29 KPON

Problematyka dotycząca praw osób niepełnosprawnych zyskuje coraz większe znaczenie w kraju, w poszczególnych regionach (województwach) oraz na poziomie lokalnym (gminy). W polityce ukierunkowanej na pomoc osobom niepełnosprawnym ważną rolę przywiązuje się przede wszystkim rehabilitacji, aktywizacji zawodowej, usługom opiekuńczym, dostępności, działaniom antydyskryminacyjnym. Kwestie udziału osób niepełnosprawnych w życiu politycznym i publicznym nie znajdują się w centrum zainteresowania. Na ogół rozpatrywane są nie w odniesieniu do praw jednostek, ale poprzez pryzmat prawa do zrzeszania się czy rzecznictwa interesów.

Ten kierunek polityki wobec osób niepełnosprawnych znajduje wyraz w dokumentach o charakterze strategicznym i programowym na poziomie kraju, poszczególnych województw i gmin.

Strategie i programy krajowe są bardzo różnorodne, dotyczą wielu obszarów życia społecznego, więc ich zawartość w odniesieniu do osób niepełnosprawnych także ma zróżnicowany charakter.

Do dokumentów tego obszaru zaliczyć można m.in.:



- a) Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 3 marca 2010 r. KOM (2010)2020 - EUROPA 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu,
- b) Długookresową Strategię Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności,
- c) Strategię Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjne gospodarka, sprawne państwo,
- d) Strategię Innowacyjności i Efektywności Gospodarki "Dynamiczna Polska 2020",
- e) Strategię Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020,
- f) Strategię Rozwoju Kapitału Społecznego 2020,
- g) Strategię Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku),
- h) Strategię Sprawne Państwo 2020,
- i) Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego – Regiony, miasta, obszary wiejskie; Strategia rozwoju obszarów wiejskich, rolnictwa i rybactwa na lata 2012–2020,
- j) Plan na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju,
- k) Projekt Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju,
- l) Krajowy Program Działań na rzecz Równego Traktowania,
- m) Dokumenty dotyczące programów operacyjnych przyjęte przez Radę Ministrów 8 stycznia 2014 r.:

Cechę wspólną dokumentów stanowi przywołanie w ich treści zasad niedyskryminacji, dostępności, równości kobiet i mężczyzn oraz pełnego i skutecznego udziału w społeczeństwie oraz integracji społecznej, do której odnosi się art. 4 (Zasady ogólne) KPON. Najczęściej strategie krajowe korespondują jedynie z celami KPON. Tylko niektóre z dokumentów wprost odwołują się do KPON, wskazując na konieczność wdrożenia przyjętych w niej rozwiązań. Brak bezpośredniego odniesienia do KPON w poszczególnych strategiach oraz niewyznaczanie wskaźników dla projektowanych przedsięwzięć oznacza, że mogą one pozostać jedynie w sferze deklaracji, ponieważ nie będą podlegały miarodajnej ocenie. Nie będzie zatem możliwe stwierdzenie rzeczywistych efektów oddziaływania strategii i programów z perspektywy realizacji praw osób niepełnosprawnych.

Słabą stroną podejścia do kwestii programowania na poziomie centralnym jest niedostateczne uwzględnianie przestrzennych dysproporcji rozwojowych kraju: na poziomie regionów, na poziomie wewnątrz wojewódzkim, a także powiatowym i lokalnych. Dysproporcje te w sposób istotny rzutują zarówno na dostępność i jakość rehabilitacji, jak też szeroko pojmowane warunki i jakość życia osób z niepełnosprawnością i ich rodzin.



Istotnym mankamentem w tym zakresie jest także rozproszenie odpowiedzialności za poszczególne obszary dotyczące prawa do pracy między resortami, a co za tym idzie źródeł finansowania. W efekcie działania te nie mają charakteru kompleksowego a fragmentaryczny. Ponadto słabą stroną polityk państwa jest brak ujednoczonego systemu monitorowania i ewaluacji podejmowanych działań, także w sektorze pozarządowym. Środki przekazywane na poziomie kraju na realizację celów programowych.

Analiza dokumentów strategiczno-programowych poziomu wojewódzkiego pokazuje występowanie pewnej synergii między dokumentami służącymi z jednej strony wydatkowaniu środków w ramach europejskiej polityki spójności (regionalne programy operacyjne i szczegółowe opisy osi priorytetowych oraz, przynajmniej w pewnym stopniu, wojewódzkie strategie rozwoju) a pozostałymi dokumentami planistycznymi, przyjmowanymi na podstawie kompetencji przekazanych w tym zakresie samorządom przez ustawodawstwo krajowe. W tym sensie polityki te mają głównie cel ekonomiczny, związany z wzmocnieniem rozwoju lokalnej gospodarki. Temu też służą ułatwienia związane z umożliwieniem osobom wykluczonym (w tym osobom z niepełnosprawnościami) życia w lokalnej społeczności oraz uwzględnienie potrzeby zwiększenia dostępności dla osób niepełnosprawnościami infrastruktury publicznej (choć w tym wypadku wsparcie zdecydowanie nie jest wystarczająco różnorodne). Natomiast w drugiej grupie wojewódzkich dokumentów planistycznych pojawia się więcej rozwiązań uzupełniających powstałe w ten sposób luki w obszarach wsparcia. Najwięcej jest form wsparcia skierowanych na edukację i pracę, ale także rehabilitację. Jednak zdecydowanie rzadsze są inwestycje w dostępność infrastruktury, a w zamian pojawiają się te dotyczące bardziej kultury, sportu, turystyki i rekreacji (a więc aktywności, do których potrzeba także wypracowania tzw. kompetencji miękkich). Ponadto, na poziomie tych dokumentów zdecydowanie częściej niż w przypadku pierwszej grupy aktów planistycznych uwzględniono różne formy oddziaływania w zwiększenie udziału osób niepełnosprawnych w życiu publicznym oraz ich partycypację społeczną.

Mimo wszystko, podkreślić trzeba, iż zaplanowane w analizowanych dokumentach działania, dotyczące szeregu obszarów oddziaływania, są zdecydowanie niewystarczające do pełnego wdrożenia zapisów KPO. Często sprowadzają się one tylko do najbardziej podstawowych rozwiązań, nie uwzględniając tych bardziej zaawansowanych i pozwalających na głębsze włączenie osób niepełnosprawnych w główny nurt życia poszczególnych społeczności. Nie tylko dotyczy to wspomnianych przed chwilą form



wsparcia dotyczących włączenia osób niepełnosprawnych w życie publiczne i partycypację społeczną, lecz również tak ważnych sfer jak przeciwdziałanie dyskryminacji, dostęp do oferty kulturalnej (i możliwość aktywnego uczestnictwa w kulturze), wsparcie życia rodzinnego, praw dzieci z niepełnosprawnościami (specyfika ich potrzeb praktycznie nie jest uwzględniana) czy zwiększenia mobilności, szczególnie osób mieszkających na terenach wiejskich czy oddalonych od centrów administracyjnych i komercyjnych (nie stosuje się rozwiązań, które ułatwiałyby tym osobom przemieszczanie się, a w rezultacie przeciwdziałających ich wykluczeniu społecznemu).

Niepokoici praktyczny brak występowania rozwiązań uwzględniających prawa kobiet z niepełnosprawnościami oraz ułatwiających komunikację osób niepełnosprawnych w społeczeństwie (szczególnie chodzi tutaj o przygotowanie odpowiednio dużej grupy przedstawicieli różnych służb publicznych, posiadających kompetencje do kontaktowania się z różnymi OZN, co w rezultacie pozwalałoby im na samodzielne korzystanie z tych usług publicznych, bez potrzeby pośrednictwa ze strony członków rodziny, opiekunów czy tłumaczy).

W rezultacie, można podsumować, iż podejmowane na poziomie wojewódzkim działania planistyczne wskazują na pozostawanie naszego kraju ciągle na etapie zapewnienia raczej podstawowych potrzeb osób z niepełnosprawnościami, związanych z ich włączeniem do życia w społeczeństwie. Wiele ich praw przewidzianych w KPON nawet nie próbuje się realizować. Jak się wydaje, przede wszystkim brakuje w tym zakresie wiedzy wśród wielu osób odpowiedzialnych za działania samorządów, a następująca stopniowo zmiana nie jest wystarczająca.

Włączenie osób z niepełnosprawnościami w życie publiczne jest jednym z większym wyzwaniem społecznym w naszym kraju. Do tego, by przedstawiciele tej grupy społecznej mieli szansę uczestniczenia w funkcjonowaniu władzy poziomu samorządowego (podobnie jak i ogólnokrajowego) potrzebują jednak często różnego rodzaju wsparcia. Pierwszym krokiem otwierającym możliwość włączenia się w działanie administracji na każdym z jej poziomów jest uzyskanie odpowiednio dokładnej informacji. Do tego by była ona dostępna dla osób z niepełnosprawnościami potrzeba jednak często konkretnych rozwiązań. Jak pokazuje analiza wybranych dokumentów planistycznych z poziomu wojewódzkiego, pojawiają się one w nich jednak niezwykle rzadko.



Co szczególnie istotne nie uwzględnia się potrzeby podjęcia działań zmierzających na wprowadzenie lub wsparcie funkcjonowania udogodnień dla osób z niepełnosprawnościami, dotyczących głosowania w wyborach, referendach, itp. Brak takich inicjatyw wydaje się być szczególnie dojmujący w perspektywie wyników badań ogólnopolskich, pokazujących, iż niskiemu poziomowi uczestnictwa osób niepełnosprawnych w różnych głosowaniach towarzyszy słaba wiedza w tej grupie, dotycząca różnych udogodnień, których stosowanie umożliwia obowiązujące prawo. Badania zrealizowane w 2014 roku przez Centrum Badania Opinii Społecznej i Rzecznika Praw Obywatelskich z 2014 roku wyraźnie wskazują, że wiedza osób niepełnosprawnych o istniejących ułatwieniach w głosowaniu jest niewielka – aż co trzeci wyborca w tej grupie społecznej nie wie nic o ich istnieniu. Co więcej, obserwacja dotycząca słabego wykorzystania istniejących mechanizmów stała się jednym z argumentów, które rządzący przedstawili jako uzasadniających możliwość odejścia od stosowania części z tych udogodnień, z czym musiałyby się wiązać na przykład odejście od stosowania karty do głosowania w wersji zbroszurowanej do formatu A4, co pozwala na przygotowanie do niej nakładek w alfabecie Braille’a.

Konwencja wskazuje na udział w życiu politycznym i publicznym osób z niepełnosprawnościami w art. 29., gdzie nałożono na państwa obowiązek gwarantowania osobom niepełnosprawnym praw politycznych i możliwości korzystania z nich, na zasadzie równości z innymi osobami. W związku z tym, większość regulacji dotyczy praw wyborczych i regulacji, które nie są tworzone na poziomie powiatowym lub gminnym.

Na poziomie powiatu istotne jest, czy osoby niepełnosprawne mają dostęp do informacji publicznej, czy i w jaki sposób wspiera się organizacje pozarządowe działające na rzecz interesu osób z niepełnosprawnościami, w tym dzieci i wreszcie jakie udogodnienia tworzy się dla osób niepełnosprawnych dotyczące głosowania w wyborach, referendach itp. Podobnie na poziomie gminnym.

Z analizy zrealizowanej w ramach Projektu wynika, że powiaty uwzględniają w swoich programach zagadnienia związane z dostępnością informacji publicznej dla osób niepełnosprawnych. Badane programy zakładały:

- utworzenie i stałą aktualizację informatora o instytucjach, organizacjach pozarządowych działających na terenie powiatu na rzecz osób niepełnosprawnych;
- dostosowanie stron internetowych jednostek organizacyjnych powiatu do potrzeb osób niepełnosprawnych;





- promowanie i wspieranie działań psychologów, pedagogów, pracowników socjalnych oraz samych osób niepełnosprawnych i członków ich rodzin łącznie z leczeniem i rehabilitacją.

W zakresie wsparcia organizacji pozarządowych działających na rzecz interesu osób niepełnosprawnych w tym dzieci, programy powiatowe proponowały następujące działania:

- a. budowanie sieci współpracy na rzecz osób niepełnosprawnych poprzez aktywną współpracę z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz osób z niepełnosprawnościami i tworzenie partnerstw lokalnych oraz regionalnych, w tym z gminami powiatu i organizacjami działającymi na ich terenie;
- b. propagowanie znaczenia organizacji pozarządowych w diagnozowaniu i zaspokajaniu potrzeb niepełnosprawnych,
- c. tworzenie mapy instytucji, organizacji pozarządowych i innych partnerów działających na rzecz niepełnosprawnych;
- d. współorganizowaniu imprez okolicznościowych, konferencji i innych spotkań związanych z tematyką niepełnosprawności;
- e. zintegrowanie zasobów i partnerów do pracy na rzecz osób niepełnosprawnych.
- f. wdrażanie zapisów wynikające z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wskazujący na współpracę z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych, w szczególności poprzez:
 - tworzenie programów i projektów dotyczących problematyki niepełnosprawności przy współudziale środowiska osób z niepełnosprawnościami,
 - zlecanie organizacjom pozarządowym zadań z zakresu rehabilitacji społecznej zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, działających na rzecz rodzin dotkniętych problemem niepełnosprawności
 - wspierania działań organizacji pozarządowych m.in. poprzez szkolenia, system informacji dla organizacji;
 - wspieranie organizacji pozarządowych w pozyskiwaniu środków z funduszy pomocowych (między innymi poprzez wsparcie organizacyjne, doradcze);
 - rozwijanie wolontariatu działającego na rzecz wsparcia osób niepełnosprawnych i ich otoczenia oraz wspieranie utworzenia ośrodka wolontariatu;
 - stwarzanie warunków do powstania nowych i wspierania istniejących organizacji pozarządowych działających na rzecz osób niepełnosprawnych.



- wprowadzenie mikrograntów na wspieranie inicjatyw na rzecz integracji osób niepełnosprawnych ze społecznością lokalną.

W politykach i programach gminnych kwestie objęte art. 29 KPO nie są uwzględniane. Dostęp do informacji publicznej regulowany jest ustawowo, stąd nie dziwi nieobecność zapisów na ten temat w dokumentach strategiczno - programowych gmin. Natomiast kwestia dostępności tej informacji dla osób niepełnosprawnych może być rozpatrywana w powiązaniu z usuwaniem barier komunikacyjnych, a także traktowana jako pochodna ułomnej praktyki związanej z udostępnianiem informacji publicznej w ogóle. Z kolei brak odniesień do rozwiązań dotyczących głosowania w wyborach, referendach itp. można tłumaczyć tym, że obowiązki gmin w tym zakresie są regulowane przepisami krajowymi, a ich realizacja sprowadza się do kwestii operacyjnych i nie wymaga planowania strategicznego, a zatem nie jest odzwierciedlona w dokumentach planistycznych. Organizacje pozarządowe działające na rzecz interesu osób niepełnosprawnych mogą korzystać ze wsparcia publicznego na takich samych zasadach jak inne organizacje pozarządowe. Uprzywilejowanie podmiotowe tych organizacji byłoby niezgodne z zasadami określonymi w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.





3.2. PROPOZYCJE ZMIAN SŁUŻĄCYCH PRZEZWYCIĘŻENIU BARIER POZAPRAWNYCH

Bardzo istotną kwestią jest zapewnienie osobom niepełnosprawnym możliwości korzystania z pełni przysługujących im praw, w tym z prawa do uczestnictwa w życiu politycznym i publicznym. Dla osób niepełnosprawnych możliwość samodzielnego wypełniania zadań życiowych oraz dostępność do życia politycznego stanowi czynnik w znacznej mierze decydujący o poczuciu niezależności i równocześnie przynależności do wspólnoty.

Analiza opisanych wyżej barier pozaprawnych związanych z funkcjonowaniem art. 29 KPN, pozwala podzielić ją na dwie podstawowe grupy. Z jednej strony są to bariery ujawniające się po stronie organizacji, z drugiej są to bariery pojawiające się po stronie osób niepełnosprawnych.

W pierwszym z wymienianych przypadków dotyczą one w dalszym ciągu barier architektonicznych i komunikacyjnych, pomimo faktu wydatkowania znacznych kwot na ich likwidację od szeregu lat. W przypadku pojęcia barier komunikacyjnych, należy rozumieć je bardzo szeroko. To nie tylko transport, ale w kontekście omawianego problemu – gwarancja korzystania z praw politycznych na zasadzie równości z innymi osobami przez osoby niepełnosprawne – to przede wszystkim dostęp do informacji. Ponadto wśród barier tej grupy znajdują się bariery mentalne, które z kolei po części wynikają z kolejnych barier jakimi są brak chęci w prowadzeniu procesów edukacji i aktywizacji, brak odpowiednio przygotowanej kadry, brak oferty z obszaru kształtowania postaw obywatelskich, czy nadmierna biurokracja. Mowa jest tu przede wszystkim o kwestiach związanych ze sposobem organizacji wsparcia dla osób niepełnosprawnych, ale także z istnieniem w dalszym ciągu różnych barier ograniczających dostęp do świadczeń po stronie instytucji, czy też sposobem (jakością) wydawania środków przeznaczonych na wsparcie dla osób niepełnosprawnych oraz ich zrzeszeń. Zarówno rodzime organizacje, jak i działające na arenie międzynarodowej na rzecz przestrzegania demokratycznych zasad oraz praw obywatelskich podkreślają konieczność eliminowania barier, jakie napotyka w tej materii osoby niepełnosprawne. Warto podkreślić, że usunięcie sporej części z wymienionych wyżej utrudnień nie wymaga wydatkowania środków pieniężnych. Chodzi tu o rozwiązania systemowe, które poprawiłyby sytuację osób z niepełnosprawnościami. Wiązą się one najczęściej z organizacją samych instytucji publicznych.



Jak wynika z powyższego istnieje spora grupa barier, których źródeł można upatrywać w kwestiach instytucjonalnych. Problemy te dotyczą bezpośrednio osób niepełnosprawnych, zatem można stwierdzić, iż są one osobami, które posiadają wiedzę na temat koniecznych do podjęcia działań. Należy zauważyć, iż problemy te są sygnalizowane właśnie z tego środowiska. Ważne jest, aby były one zauważone przez pozostałe środowiska, zwłaszcza posiadające głos decydujący. W tym celu rekomenduje się podejmowanie wspólnych działań przez organizacje zrzeszające osoby niepełnosprawne w celu wywierania presji na dokonywanie postulowanych zmian. Należy pamiętać, że zmiany instytucjonalne są z reguły bardzo trudne do przeprowadzenia. Wynika to między innymi z oporu materii, niechęci do zmian. Ważne jest w związku z tym, by konieczność zmian wyrażana była przez całe środowisko osób niepełnosprawnych. Istotne jest także, by zapewnić sobie wsparcie organizacji i instytucji związanych z pomocą dla osób niepełnosprawnych, zwiększając tym samym wywieraną presję na dokonywanie koniecznych zmian.

Drugą grupą barier stanowią bariery po stronie osób niepełnosprawnych. Można do nich zaliczyć kwestie związane z brakiem wiedzy na temat przysługujących praw, czy wiary w możliwość wpływu na otaczającą rzeczywistość, niezainteresowanie tematem. Bardzo często jest to postawa bierna nastawiona wyłącznie na wsparcie i pomoc. W końcu wśród barier należących do tej grupy należy wymienić brak jednolitego głosu środowiska.

Z powyższych względów nie do przecenienia jest działalność skierowana do samego środowiska osób z niepełnosprawnościami. Wiedza na temat posiadanych praw jest podstawą do ich dochodzenia. Należy podkreślić, że nawet najlepsze prawa pozostaną wyłącznie zapisami, jeśli nie będą ich rozumiały i nie będą o nie zabiegały osoby najbardziej zainteresowane. Jednym z najważniejszych obszarów partycypacji osób niepełnosprawnych jest partycypacja społeczna, rozumiana jako tworzenie grup samopomocowych i organizacji, a szerzej uczestnictwo i tworzenie społeczeństwa obywatelskiego. W ostatnich latach liczba podmiotów zajmujących się pomocą osobom niepełnosprawnym wzrasta dynamicznie, stąd tworzą się nowe wyzwania na polu wytworzenia narzędzi systemowych kontroli i monitoringu tej działalności. Wśród rekomendowanych działań przyczyniających się do zwalczania tej grupy barier znajdują się dostosowanie systemu nabywania informacji, ściślejsza współpraca z trzecim sektorem, kreowanie rozwiązań systemowych na rzecz włączania osób niepełnosprawnych w życie publiczne, polityczne i społeczne oraz przeprowadzanie kampanii informacyjnych na tematy ważne z punktu wdrażania art. 29 KPN.





W podejmowanych działaniach najważniejsza jest ich skuteczność. By zapewnić jak najwyższą efektywność konieczne jest wspólne działanie wszystkich grup osób niepełnosprawnych. Często jest tak, że interesy, potrzeby poszczególnych grup osób niepełnosprawnych nie są zbieżne. Przy braku koordynacji działań lub też działania na „własną rękę” siła oddziaływania jest mniejsza. Co gorsza może się pojawić chęć wygrywania jednych grup przeciwko drugim. W takim przypadku „płacić” będzie całe środowisko.

Uporządkowanie kwestii art. 29 KPON jest o tyle istotne, że uczestnictwo w życiu politycznym i publicznym osób niepełnosprawnych jawi się jako kluczowe wyzwanie w dalszym wdrażaniu całego KPON. Właśnie przez udział w życiu politycznym i publicznym osoby niepełnosprawne mogą walczyć o przestrzeganie swoich praw i dlatego tym bardziej uważnie należy przyjrzeć się tej kwestii. Weryfikacja słuszności tej hipotezy w przyszłości będzie w dużej mierze zależna od podjętych kroków na rzecz niwelacji barier pozaprawnych wdrażania art. 29 KPON.



PODSUMOWANIE

Wskazane i przeanalizowane w niniejszym opracowaniu bariery związane z naruszeniem obowiązku ochrony, poszanowania i realizacji prawa do udziału w życiu politycznym i publicznym nałożonego na Rzeczpospolitą Polską przez art. 29 Konwencji oraz inne wskazane w opracowaniu akty prawa międzynarodowego, unijnego i krajowego pozwalają na określenie w jakim stopniu Rzeczpospolita Polska rzeczywiście zapewnia prawo do udziału w życiu politycznym i publicznym osobom z niepełnosprawnościami.

Rekomendacje

„Zbiorcza analiza wszystkich opisanych barier prawnych prowadzi do wniosku – możliwego do precyzyjnego sformułowania na obecnym etapie analizy prawniczej - że ewentualnym zmianom legislacyjnym powinny ulec przede wszystkim następujące akty normatywne:

- 1) Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.)
 - w zakresie, w jakim art. 62 pozbawia czynnego prawa wyborczego oraz możliwości wyrażanie swojej woli w referendum osoby ubezwłasnowolnione;
- 2) ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380, ze zm.)
 - w zakresie, w jakim nie rozróżnia instytucji ubezwłasnowolnienia całkowitego od systemu wsparcia zakresowego; ;
- 3) ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. 2011 nr 21 poz. 112)
 - w zakresie, w jakim nie przewiduje formy dostosowanej materiałów wyborczych;
 - w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości głosowa za pomocą platformy elektronicznej, tzw. e-voting;
 - w zakresie, w jakim art. 40a nie zobowiązuje obwodowej komisji wyborczej do udostępniania osobom z niepełnosprawnościami nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille’a;
 - w zakresie, w jakim art. 492 przewiduje wygaśnięcie mandatu wójta wskutek orzeczenia niezdolności do pracy, co byłoby barierą w sytuacji zintegrowania instytucji orzekających o i na potrzeby niepełnosprawności;
- 4) ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. 1997 nr 98 poz. 604)
 - w zakresie, w jakim nie przewiduje przepisu, który umożliwiłby przekazanie partii środków finansowych w celu ułatwienia wykonywania swoich funkcji w partii osobom z niepełnosprawnościami;

- 5) ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. 1996 nr 73 poz. 350)
- w zakresie, w jakim nie przewiduje przepisu, który umożliwiłby przekazanie środków finansowych na dostosowanie biura poselskiego/senatorskiego do potrzeb wybranej w wyborach osoby z niepełnosprawnością;
- 6) ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. 1992 nr 21 poz. 86)
- w zakresie, w jakim nie przewiduje wprost – a tym samym nie gwarantuje - w art. 17 ust. 1 pkt 4 zwolnienia podatkowego dla organizacji osób z niepełnosprawnościami, które prowadzą działalność na rzecz osób z niepełnosprawnościami⁶⁰.

Rekomendacje

Wykaz propozycji zmian służących przewyciężeniu barier pozaprawnych stanowiących rekomendacje do ich wprowadzenia zawarty został w poniższej tabeli. Rekomendacje zostały podzielone na dwa obszary:

- udział w życiu politycznym,
- udział w życiu publicznym.

Tabela 4. Propozycje zmian służących przewyciężeniu barier pozaprawnych

Bariery	Propozycje zmian
Obszar: Udział w życiu politycznym	
Ograniczenia infrastrukturalne i komunikacyjne	<ul style="list-style-type: none"> • Podejmowanie działań w obszarze dostosowania infrastruktury technicznej placówek administracyjnych, dla których negatywnie zweryfikowana zostanie dostępność infrastruktury • Usuwanie barier architektonicznych i komunikacyjnych w dostępie do realizacji praw wyborczych • Podejmowanie działań legislacyjnych wprowadzających sankcje za brak dostosowania obiektu i środków transportu do potrzeb osób niepełnosprawnych • Wsparcie osób niepełnosprawnych w zakresie szeroko pojętej mobilności • Wdrożenie zasady uniwersalnego projektowania,

⁶⁰ Matczak M., Zalaśiński T., Romanowicz M., Krzyżewska A. B., *Opracowanie regulacyjne*, op. cit., s. 38-39.



	<p>we wszystkich budynkach, wyposażeniu i urządzeniach wykorzystywanych w czasie głosowania</p>
Dostępność informacji	<ul style="list-style-type: none"> • Zapewnienie informacji i szkoleń w materiałach instruktażowych dla pracowników komisji wyborczych • Podnoszenie świadomości na temat KPON i praw osób niepełnosprawnych wśród wszystkich osób związanych z przebiegiem wyborów • Opracowanie skutecznych mechanizmów składania skarg, także związanych z naruszeniami wymogów dostępności • Strony internetowe administracji publicznej z informacjami na temat procesów wyborczych powinny spełniać ogólne kryteria dostępności do treści • Wdrożenie sankcji za ograniczanie dostępności materiałów wyborczych, w tym programów partii politycznych, debat czy informacji ze świata polityki, dla operatorów sieci medialnych
Brak ukierunkowania działalności organizacji pozarządowych na sferę życia politycznego	<ul style="list-style-type: none"> • Szkolenia dla przedstawicieli organizacji pozarządowych z zakresu włączenia osób niepełnosprawnych w życie polityczne • Kampanie informacyjne z zakresu czynnego i biernego prawa wyborczego osób niepełnosprawnych
Dyskryminacja	<ul style="list-style-type: none"> • Wzrost zatrudnienia asystentów rodziny w Ośrodkach Pomocy Społecznej przygotowanych do prowadzenia specjalistycznej pracy z rodzinami osób niepełnosprawnych i z rodzinami z osobą niepełnosprawną w celu wzmocnienia wsparcia i pomocy w realizacji zadań i funkcji tych rodzin • Prowadzenie lokalnych kampanii społecznych na rzecz przełamywania barier w procesie integracji społecznej osób niepełnosprawnych w środowisku lokalnym • Prowadzenie kampanii informacyjnych w zakresie praw osób niepełnosprawnych, w tym w zakresie możliwości składania skarg i apelacji • Wdrożenie systemu sankcji za przejawy dyskryminacji osób niepełnosprawnych w życiu politycznym
Obszar: Udział w życiu publicznym	
Zrzeszanie się i dostępność informacji, w tym kwestie związane z dostępnością fizyczną i komunikacyjną	<ul style="list-style-type: none"> • Ścisłe zaangażowanie osób niepełnosprawnych i ich organizacji we wszystkich sprawach dotyczących prawa do udziału w życiu politycznym i publicznym, w tym prawa do głosowania • Przestrzeganie zasad konsultacji z osobami niepełnosprawnymi w decyzjach dotyczących ich

	<p>życia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Informowanie osób niepełnosprawnych o KPON i powiązanych mechanizmów praw człowieka, takich jak Komitet KPON w dostępnych formatach i językach • Zapewnienie edukacji obywatelskiej i wyborczej dla osób niepełnosprawnych • Wsparcie do angażowania się przez osoby niepełnosprawne w działania ich organizacji na szczeblu krajowym, tak aby miały większą zdolność do prowadzenia konsultacji i wpływ na procesy decyzyjnych • Podjęcie skutecznej walki ze zjawiskiem wykluczenia społecznego poprzez organizację szkoleń z zakresu obsługi Internetu • Nowelizacja ustawy o radiofonii i telewizji w kierunku poszerzenia obowiązków właścicieli mediów elektronicznych w obszarze poszerzenia oferty przekazów dostępnych dla osób niewidomych i niesłyszących • Wzrost aktywności lokalnych organizacji społecznych na rzecz pozyskania wolontariuszy wspierających osoby niepełnosprawne w samodzielnym uczestnictwie w korzystaniu z życia publicznego • Usuwanie barier architektonicznych i komunikacyjnych w dostępie do życia publicznego • Zawiązanie spotkań ze specjalistami, w celu zwiększenia motywacji i chęci do podejmowania inicjatyw w środowisku osób niepełnosprawnych • Zagwarantowanie większego udziału osób niepełnosprawnych w życiu publicznym poprzez wykreowanie rozwiązań systemowych na rzecz zatrudnienia tych osób w sektorze publicznym
<p>Brak rozwiązań systemowych w zakresie racjonalności wydatkowania środków publicznych na wsparcie osób niepełnosprawnych</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Stworzenie rozwiązań systemowych w zakresie finansowania działalności organizacji pozarządowych zajmujących się kwestią osób niepełnosprawnych • Wykreowanie rozwiązań modyfikujących system finansowania projektowego na rzecz stabilności finansowej organizacji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Kawa J., Raźniewski P., Tomczyk U., *Analiza dokumentów międzynarodowych dotycząca procesu wdrażania Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych oraz identyfikacji barier w tym procesie*, Olsztyn – Warszawa 2016; Arczewska M., *Analiza strategii i programów rządowych w aspekcie sytuacji osób niepełnosprawnych*, Warszawa 2016; Żejmis M., Jurga L. J., *Pogłębiona analiza danych pozyskanych w badaniu jakościowym*, Warszawa 2016; *Raport metodologiczny przygotowania Raportu syntetycznego w ramach projektu „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”*, Warszawa 2016, Bogacz-Wojtanowska E., Koziarek M., Lendzion M., Pazderski F., *Analiza programów i polityk samorządowych w aspekcie sytuacji osób z niepełnosprawnościami*, Warszawa 2016; danych z kwestionariuszy opinii doradczych dot. art. 29 KPON, transkrypcji z debat dot. wdrażania art. 29 KPON.



Istotnym elementem omawianego zagadnienia (implementacja założeń zawartych w art. 29 KPON) jest miejsce i pozycja osób niepełnosprawnych w politykach lokalnych i regionalnych. Poniżej zostały przedstawione rekomendacje dotyczące wspomnianego zakresu w odniesieniu do poziomu lokalnego (gminy) i powiatowego. Dokumenty na poziomie regionalnym i krajowym charakteryzują się wyższym poziomem ogólności i w zasadzie zawarte w nich zapisy wykazują zgodność z unormowaniami wynikającymi z KPON. Z tego względu, jak wyżej wspomniano, rekomendacje dotyczą wyłącznie dokumentów lokalnych i powiatowych, jako tych, które powinny konkretyzować planowane działania.

Rekomendacje dotyczące poziomu gminy

Mając na uwadze zidentyfikowane czynniki i bariery wpływające na wdrażanie Konwencji na szczeblu gminnym, można rekomendować następujące działania:

- wsparcie rozwoju wiedzy i umiejętności przedstawicieli samorządów gminnych oraz kompetencji gmin w zakresie (np. poprzez szkolenia, grupy wymiany doświadczeń):
 - planowania i zarządzania, w szczególności wyznaczania celów, mierzenia i monitorowania efektów polityk publicznych
 - partycypacji publicznej i konsultacji społecznych, w szczególności tworzenia polityk i rozwiązań z udziałem adresatów tych polityk i rozwiązań, w szczególności odbiorców, do których trudniej dotrzeć (takich jak osoby niepełnosprawne, ich opiekunowie)
 - praw osób niepełnosprawnych, a także problemów i barier, które napotykają w realizacji tych praw
- wypracowanie i wprowadzenie standardów wspierających prawa osób niepełnosprawnych:
 - w postaci wytycznych/poradników dla samorządów - dotyczących wdrażania praw osób niepełnosprawnych przy tworzeniu i realizacji gminnych polityk publicznych
- wypracowanie (w oparciu o istniejące dobre praktyki, propozycje interesariuszy i wsparcie eksperckie) formuły koordynacji i współpracy pomiędzy szczeblem powiatowym i gminnym - w zakresie wdrażania postanowień Konwencji, w tym:
 - diagnozowania problemów,
 - definiowania celów,



- proponowania i wdrażania rozwiązań,
- definiowania planowanych efektów i określania wskaźników,
- wymiany danych i informacji,

a następnie jej upowszechnienie, jako pożądanego modelu współdziałania.

Rekomendacje dotyczące poziomu powiatu

Mając na uwadze zidentyfikowane czynniki i bariery wpływające na wdrażanie Konwencji na szczeblu powiatu, można rekomendować następujące działania:

- zwiększenie wpływu na decyzyjności organizacji pozarządowych, w celu zrównoważenia ich działalności wykonawczej w ramach polityk publicznych,
- poprawę jakości tworzenia polityk – poprzez stworzenie rekomendacji w zakresie części/elementów składających się na dokumenty, tak aby zachowały pewien standard, w odniesieniu do potrzeb osób niepełnosprawnych,
- wprowadzenie wymogu prowadzenia rzetelnego monitoringu i ewaluacji postępów realizowanych polityk,
- wprowadzenie kwestii praw osób niepełnosprawnych do różnych polityk,
- prowadzenie działań promujących prawa osób niepełnosprawnych.

BIBLIOGRAFIA

Akty normatywne

1. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE. C. Z 2010 r. Nr 83, str. 389).
2. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
3. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. Z 1993 r. Nr 61, poz. 284).
4. Konwencja z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169).
5. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. Z 1977 r. Nr 38, poz. 167).
6. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) przyjęta i proklamowana w dniu 10 grudnia 1948 r.
7. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2011 r. W sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 158, poz. 938).
8. Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 14 grudnia 2004 r. W sprawie orzekania o niezdolności do pracy (Dz. U. Nr 273, poz. 2711).
9. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dawnej: Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską; Dz. U. Z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2).
10. Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. 2015 r. poz. 318).
11. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. 1992 r., Nr 21 poz. 86).
12. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. 2016 r., poz. 400).
13. Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. 1998 r. Nr 162, poz. 1118).
14. Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. 2012 r., poz. 161).
15. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. 1964 r. Nr 16, poz. 93).
16. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2003 r. Nr 96 poz. 873).

17. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. 1997 r. Nr 98 poz. 604).
18. Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2016 r., poz. 639).
19. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. 2011 r. Nr 21, poz. 112).
20. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. 1984 r. Nr 21 poz. 97).
21. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. 1989 r. Nr 20 poz. 104).
22. Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz. U. 2000 r. Nr 106, poz. 1118).
23. Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. 2016 r. , poz. 1510).

Publikacje

1. Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012.
2. Juchniewicz J., Kazimierczuk M., *Wolności i prawa polityczne*.
3. Naleźniński B., *Komentarz do art. 47 Konstytucji RP* [w:] L. Bosek, M. Safjan, *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1 – 86*, Warszawa 2016, Nb. 41, Legalis.
4. *Realizacja przez Polskę zobowiązań wynikających z konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich 2012-2014*, Warszawa 2015.
5. Safjan M., Bosek L., *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz, komentarz do art. 58*, Legalis, Nb 16.
6. Skotnicki K., *Prawa wyborcze osób niepełnosprawnych i ich gwarancje* [w:] Skotnicki K., Widawska W., *Społeczne i prawne aspekty funkcjonowania osób z niepełnosprawnością*, Akademia im. Jana Długosza, Częstochowa 2014.
7. Sokolewicz W., Artykuł 58, [w:] Garlicki, *Konstytucja, t. 2*.
8. Sokolewicz W., *Uwaga 6 do art. 62 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. IV*, Garlicki L. (red.), Warszawa 2005.
9. *Społeczny Raport Alternatywny z realizacji Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami w Polsce*, Fundacja KSK, Warszawa 2015.
10. Trociuk S. (red.), *Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych. Poradnik RPO*, Warszawa 2013.



11. *Uwagi Komitetu Praw Osób Niepełnosprawnych do artykułu 5 Protokołu Fakultatywnego Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z dnia 9 września 2013 r.*, Zawiadomienie 4/2011.
12. Waszkielewicz A. (red.), *Polska droga do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych ONZ*, Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego, 2008.
13. *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000.
14. Zbieranek J., *Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika*, w: Skotnicki K. (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011.

Dokumenty opracowane w ramach Projektu

1. Arczewska M., *Analiza strategii i programów rządowych w aspekcie sytuacji osób niepełnosprawnych*, Warszawa 2016.
2. Bogacz-Wojtanowska E., Koziarek M., Lendzion M., Pazderski F., *Analiza programów i polityk samorządowych w aspekcie sytuacji osób z niepełnosprawnościami*, Warszawa 2016.
3. Kawa J., Raźniewski P., Tomczyk U., *Analiza dokumentów międzynarodowych dotycząca procesu wdrażania Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych oraz identyfikacji barier w tym procesie*, Olsztyn – Warszawa 2016.
4. Matczak M. (red.), *Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): podstawy wdrażania Konwencji (art. 1-4 Konwencji)*, Warszawa 2016.
5. Matczak M., Zalasiński T., Romanowicz M., Krzyżewska A. B., *Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): prawo do udziału w życiu politycznym i publicznym (art. 29 Konwencji)*, Warszawa 2016.
6. Matczak M., Zalasiński T., Romanowicz M., Padamczyk M., *Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169) prawo do bycia uznanym za podmiot prawa (art. 12 Konwencji)*, Warszawa 2016.
7. *Raport metodologiczny przygotowania Raportu syntetycznego w ramach projektu „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”*, Warszawa 2016.



8. Żejmis M., Jurga L. J., *Pogłębiona analiza danych pozyskanych w badaniu jakościowym*, Warszawa 2016.
9. *Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): podstawy wdrażania Konwencji (art. 1-4 Konwencji)*.

Pozostałe źródła

1. Bodnar A., glosa do wyroku ETPC z dnia 20 maja 2010 r., 38832/06.
2. <http://www.osce.org/odihr/elections/estonia/25925?download=true>, dostęp: 10.11.2016 r.
3. Pismo PKW z dnia 2 lutego 2015 r., ZPOW-603-12/15.
4. Pismo z dnia 18 września 2006 r., ZPOW-703-114/06.
5. Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 6 września 2012 r., sygn. akt I ACz 1253/12, Legalis.
6. Projekt Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, <https://www.mr.gov.pl/strony/plan-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju/informacje-o-strategii/>, dostęp: 31.01.2017 r.
7. Wyrok TK z 10.11.1998 r., K 39/97, OTK Nr 6/1998, poz. 99.
8. Wyrok TK z 20.2.2006 r., K 9/05, OTK-A Nr 2/2006, poz. 17.
9. Wyrok TK z dnia 10 listopada 1998 r., sygn. akt K 39/97.
10. Wyrok TK z dnia 15 lipca 2009 r., K 64/07, OTK-A 2009, Nr 7, poz. 110.
11. Wyrok TK z dnia 23 stycznia 2014 r., sygn. akt K 51/12.



SPIS TABEL

Tabela 1. Działalność organizacji pozarządowych.....	65
Tabela 2. Dostępność udogodnień	74
Tabela 3. Wykluczenie cyfrowe osób z niepełnosprawnościami	77
Tabela 4. Propozycje zmian służących przezwyciężeniu barier pozaprawnych.....	92

SPIS RYSUNKÓW

Schemat 1. Bariery pozaprawne uwarunkowania wdrażania artykułu 29 KPON	49
Schemat 2. Bariery w udziale osób niepełnosprawnych w organizacjach pozarządowych	70