



Prawo równości UE i Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych

Prof. Lisa Waddington, European Disability Forum, Chair in European Disability Law, Maastricht University



Struktura prezentacji:

1. UE i Konwencja – ogólne implikacje prawne dla UE.
2. Konwencja, niedyskryminacja i racjonalne usprawnienia.
3. Prawo UE, niedyskryminacja i racjonalne usprawnienia.
4. Ewentualne napięcia między prawem UE a Konwencją w kwestii niedyskryminacji i racjonalnych usprawnień.

1. UE i Konwencja

- Listopad 2009 – Rada podejmuje decyzję o podpisaniu – lub ratyfikowaniu - Konwencji.
- Grudzień 2010 – UE podpisuje Konwencję.
- Konwencja jest „umową mieszaną” – umową międzynarodową obejmującą obszary, w których działać i podejmować decyzje mogą zarówno UE jak i państwa członkowskie.

1. UE i Konwencja (2)

- Trzy scenariusze opisują kompetencje UE i państw członkowskich:
 - UE ma wyłączne kompetencje do działania w określonym obszarze
 - Państwa członkowskie mają kompetencje do działania w określonym obszarze
 - UE i państwa członkowskie mogą działać wspólnie w określonym obszarze
- Walka z dyskryminacją jest obszarem kompetencji wspólnych.

2. Konwencja, niedyskryminacja i racjonalne usprawnienia

A. Konkretnie artykuły Konwencji

- Artykuł 2 Konwencji definiuje „dyskryminację ze względu na niepełnosprawność” bardzo szeroko: „jakiegokolwiek różnicowanie, wykluczanie lub ograniczanie ze względu na niepełnosprawność, którego celem lub skutkiem jest naruszenie lub zniweczenie uznania, korzystania z lub wykonywania wszelkich praw człowieka i podstawowych wolności w dziedzinie polityki, gospodarki, społecznej, kulturalnej, obywatelskiej lub w jakiegokolwiek innej, na zasadzie równości z innymi osobami. Obejmuje to wszelkie przejawy dyskryminacji, w tym odmowę racjonalnego usprawnienia”.

2. Konwencja, niedyskryminacja i racjonalne usprawnienia (2)

- Artykuł 3 wymienia ogólne zasady Konwencji. Należą do nich niedyskryminacja i równość szans.
- Artykuł 4 określa ogólne obowiązki państw-stron.
 - Między innymi obowiązek „podejmowania wszelkich odpowiednich działań w celu wyeliminowania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność przez jakąkolwiek osobę, organizację lub prywatne przedsiębiorstwo”.

2. Konwencja, niedyskryminacja i racjonalne usprawnienia (3)

Artykuł 5 – Równość i niedyskryminacja

- (1) Państwa Strony uznają, że wszyscy ludzie są równi wobec prawa
- (2) Państwa Strony zakazą jakiejkolwiek dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność i zagwarantują osobom niepełnosprawnym jednakową dla wszystkich i skuteczną ochronę przed dyskryminacją z jakichkolwiek względów.
- (3) Państwa Strony podejmą wszelkie odpowiednie kroki celem zapewnienia racjonalnych usprawnień.
- (4) Za dyskryminację w rozumieniu niniejszej konwencji nie będą uważane środki, które są niezbędne celem przyspieszenia osiągnięcia lub zagwarantowania faktycznej równości osób niepełnosprawnych.

- Artykuł 9 – Dostępność.
- Artykuł 27 – Praca i zatrudnienie.
- Niedyskryminacja jest obowiązkiem wyraźnie określonym w całej Konwencji.

B. Racjonalne usprawnienia

- Konwencja definiuje niezapewnienie racjonalnego usprawnienia jako formę dyskryminacji.
- Pojęcie racjonalnych usprawnień opiera się na zrozumieniu, że stosowanie jedynie formalnego podejścia do niedyskryminacji nie przyczyni się znacznie do poprawienia sytuacji życiowej wielu osób z niepełnosprawnością.
- Pojęcie racjonalnych usprawnień uznaje znaczenie „upośledzenia” – jeśli ignoruje się wpływ upośledzenia i traktuje osobę niepełnosprawną dokładnie w taki sam sposób jak traktuje się osobę sprawną, powstaje *de facto* sytuacja nierówności.

B. Racjonalne usprawnienia

- Pojęcie racjonalnych usprawnień powstało po to, by tą sytuacją można było się zająć.
- Wymaga, aby strona objęta racjonalnym usprawnieniem wzięła pod uwagę cechy dotyczące niepełnosprawności i wprowadziła właściwe usprawnienia, np. zmieniła środowisko fizyczne.
- „Zamiast żądać, aby osoby niepełnosprawne dostosowały się do istniejących norm, należy rozwinąć koncepcję równości, co wymaga zmian i działań dostosowujących” (Sandra Fredman).
- Obowiązek wprowadzenia racjonalnych usprawnień nie jest nieograniczony – usprawnienie nie może wiązać się z koniecznością nieproporcjonalnie wysokiego obciążenia.

C. Pojęcie niepełnosprawności w Konwencji

- Konwencja jest wyraźnie osadzona w społecznym modelu niepełnosprawności:
- „Do osób niepełnosprawnych zalicza się te osoby, które mają długotrwale naruszoną sprawność fizyczną, umysłową, intelektualną lub w zakresie zmysłów co może, w oddziaływaniu z różnymi barierami, utrudniać im pełny i skuteczny udział w życiu społecznym, na zasadzie równości z innymi osobami” (Artykuł 1).

3. Prawo UE, niedyskryminacja i racjonalne usprawnienia – Dyrektywa o równym traktowaniu w zakresie zatrudnienia i pracy (2000/78)

- Dyrektywa zakazuje dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i szkolenia zawodowego ze względu na wyznawaną religię lub przekonania, orientację seksualną, wiek lub niepełnosprawność.

A. Dyrektywa o równym traktowaniu w zakresie zatrudnienia i pracy definiuje cztery formy działań jako dyskryminację

- Dyskryminację bezpośrednią
- Dyskryminację pośrednią
- Molestowanie
- Każde zachowanie polegające na zmuszaniu kogokolwiek do praktykowania wobec osób zachowań dyskryminacyjnych

Dyskryminacja bezpośrednia

- „Gdy [ze względu na niepełnosprawność] osobę traktuje się mniej przychylnie niż traktuje się, traktowano lub traktowano by inną osobę w porównywalnej sytuacji”.
- Ważne jest, aby przyczyną traktowania mniej przychylnego była niepełnosprawność. Osoba, która wnosi skargę z powodu dyskryminacji bezpośredniej nie musi być osobą niepełnosprawną.

Dyskryminacja pośrednia

- Gdy przepis, kryterium lub pozornie neutralna praktyka może doprowadzić do szczególnej niekorzystnej sytuacji dla osób wyznających daną religię lub przekonania, ze względu na niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, w stosunku do innych osób, chyba że taki przepis, kryterium lub praktyka jest obiektywnie uzasadniona zgodnym z prawem celem, a środki mające służyć osiągnięciu tego celu są właściwe i konieczne.

Molestowanie

- Jeżeli ma miejsce niepożądane zachowanie mające związek z niepełnosprawnością, a jego celem lub skutkiem jest naruszenie godności osoby i stworzenie onieśmiałającej, wrogiej, poniżającej, upokarzającej lub uwłaczającej atmosfery.
- Molestowanie musi być spowodowane niepełnosprawnością – osoby są chronione przed molestowaniem ze względu na niepełnosprawność nawet, jeśli same nie są niepełnosprawne.

Zachowanie zmuszające do dyskryminowania

- Zachowanie zmuszające do dyskryminowania jest formą dyskryminacji.

B. Racjonalne usprawnienia (1)

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

B. Racjonalne usprawnienia (2)

- TSUE w sprawie *Ring and Skouboe Werge*: „pojęcie należy rozumieć jako odnoszące się do wyeliminowania różnych barier, które utrudniają osobom niepełnosprawnym pełne i skuteczne uczestnictwo w życiu zawodowym na równi z innymi”.
- Dyrektywa wymaga dostosowania usprawnień do potrzeb konkretnej osoby.
- Dyrektywa nie definiuje wyraźnie, że odmowa wprowadzenia usprawnień stanowi formę dyskryminacji.

Czym jest usprawnienie?

- *Motyw 20*:
„Należy przyjąć właściwe, to znaczy skuteczne i praktyczne środki w celu przystosowania miejsca pracy z uwzględnieniem niepełnosprawności, na przykład przystosowując pomieszczenia lub wyposażenie, czas pracy, podział zadań lub ofertę kształceniową lub integracyjną”.
- Wymóg usprawnienia dotyczy wszystkich aspektów zatrudnienia i świadczeń związanych z zatrudnieniem.
- TSUE: Lista środków wymienionych w motywie 20 nie jest wyczerpująca i inne środki także mogą być usprawnieniem.

Czym jest nieproporcjonalnie wysokie obciążenie?

- *Motyw 21:*

„Aby ustalić, czy przyjęcie danych środków wiąże się z koniecznością nieproporcjonalnie wysokiego obciążenia, należy uwzględnić w szczególności związane z tym koszty finansowe i inne, rozmiar organizacji lub środki finansowe, którymi dysponują przedsiębiorstwa oraz możliwość pozyskania środków publicznych lub jakiegokolwiek innej pomocy”.

Kto może żądać usprawnień? Kogo uważa się za osobę niepełnosprawną? (1)

- TSUE kwestie te rozpatrywał w dwóch sprawach w 2006 i 2013
- Sprawa C-13/05, *Chacón Navas* (2006)

Trybunał zdefiniował niepełnosprawność dla celów dyrektywy jako:

„ograniczenie, wynikające konkretnie z naruszenia funkcji fizycznych, umysłowych lub psychicznych, które stanowi przeszkodę dla danej osoby w uczestnictwie w życiu zawodowym”.

Aby ograniczenia można było uznać za „niepełnosprawność”, „musi istnieć prawdopodobieństwo, że będzie ona trwała długi czas”.

Kto może żądać usprawnień? Kogo uważa się za osobę niepełnosprawną? (2)

- „Niepełnosprawność” jest czymś innym niż „choroba” i Dyrektywa nie zawiera żadnej wskazówki „pozwalającej przypuszczać, że pracownicy podlegają ochronie z tytułu zakazu dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność w przypadku jakiegokolwiek choroby”.
- Choroby nie można dodawać do listy przyczyn wymienionych w Dyrektywie.

Kto może żądać usprawnień? Kogo uważa się za osobę niepełnosprawną? (3)

- Sprawy połączone C-335 i C-337/11 *Ring i Skouboe Werge* (2013)
- TSUE zauważył, że postanowienia Konwencji stanowią „integralną część prawnego porządku Unii” i że ustawodawstwo wtórne musi być interpretowane w sposób spójny z Konwencją w maksymalnym możliwym zakresie.
- TSUE zauważył, że wyrok w sprawie *Chacón Navas* wydano zanim UE stała się stroną Konwencji i że Konwencja dotyczy pojęcia niepełnosprawności.

Kto może żądać usprawnień? Kogo uważa się za osobę niepełnosprawną? (4)

- TSUE: „pojęcie ‘niepełnosprawności’ musi być rozumiane, jako ograniczenie wynikające w szczególności z osłabienia funkcji fizycznych, umysłowych lub psychicznych, które w oddziaływaniu z różnymi barierami może utrudniać danej osobie pełne i skuteczne uczestnictwo w życiu społecznym na równych zasadach z innymi pracownikami”.
- Naruszenie sprawności musi mieć charakter „długotrwały”.

Kto może żądać usprawnień? Kogo uważa się za osobę niepełnosprawną? (5)

- Choroba wyleczalna lub niewyleczalna może być niepełnosprawnością, jeśli doprowadziła do wymaganego stopnia ograniczenia.
- Jednakże choroba, która nie doprowadziła do takiego ograniczenia nie została uwzględniona i choroba nie stanowiła dodatkowej przyczyny ochrony.
- Niepełnosprawność nie musiała uniemożliwić osobie wykonywania pracy w ogóle – wystarczy, że w wyniku niepełnosprawności osoba mogła pracować w niepełnym wymiarze godzin.
- Wprowadzenie usprawnień dla osoby nie było konieczne.

4. Ewentualne napięcia między prawem UE a Konwencją na gruncie niedyskryminacji i racjonalnych usprawnień

A. Konwencja nie odwołuje się w sposób wyraźny do dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej

- Konwencja zakazuje wszelkich form dyskryminacji – ale nie wymienia konkretnych rodzajów dyskryminacji, takich jak bezpośrednia i pośrednia.
- Dyrektywa UE wyraźnie mówi o dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej, molestowaniu i zachowaniu polegającym na zmuszaniu do dyskryminacji.
- Mimo tego podejście UE jest nadal spójne z podejściem Konwencji.

B. Konwencja definiuje niewprowadzenie racjonalnych uprawnień jako formę dyskryminacji (1)

- Konwencja wyraźnie definiuje niewprowadzenie racjonalnych uprawnień jako formę dyskryminacji.
- Dyrektywa UE w kwestii nie jest precyzyjna. Ale Artykuł 5 Dyrektywy jest wyraźnie zgodny z definicją równości.

B. Konwencja definiuje niewprowadzenie racjonalnych uprawnień jako formę dyskryminacji (2)

- Możliwe rozwiązania:
- Dyrektywę UE należy interpretować w taki sposób, że niewprowadzenie racjonalnych uprawnień należy traktować jako formę dyskryminacji.
- Państwa członkowskie, które ratyfikowały Konwencję powinny dopilnować, aby prawo krajowe definiowało w taki sposób niewprowadzenie racjonalnych uprawnień.

C. Szeroki zakres Konwencji a ograniczenia prawa osób sprawnych/niesprawnych do zatrudnienia i szkolenia zawodowego

- Propozycja Komisji z 2008 r. w sprawie kolejnej dyrektywy antydyskryminacyjnej wychodzącej poza kwestie zatrudnienia jest kontrowersyjna i prawdopodobnie nie zostanie przyjęta.
- Walka z dyskryminacją jest obszarem wspólnych kompetencji. Jeśli brak działania ze strony UE, kompetencje i obowiązki spoczywają na poszczególnych państwach członkowskich, a większość z nich jest związana Konwencją.