



UNIwersytet w Białymstoku

Wydział Prawa

Katedra Prawa Międzynarodowego Publicznego

STRESZCZENIE DYSERTACJI NAUKOWEJ

**ZASADA RÓWNOŚCI SZANS OSÓB Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIĄ
W SYSTEMIE WDRAŻANIA FUNDUSZY STRUKTURALNYCH
UNII EUROPEJSKIEJ**

mgr Anny Katarzyna Drabarz

Rozprawa doktorska

przygotowana pod kierunkiem naukowym

dra hab. Macieja Perkowskiego, prof. UwB

Białystok 2013

STRESZCZENIE

Przedmiotem rozprawy jest problematyka horyzontalnej polityki równości szans osób z niepełnosprawnością w systemie szeroko rozumianego wdrażania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Tematyka badawcza obejmuje zagadnienia związane z treścią zasady równości szans osób z niepełnosprawnością w prawie unijnym oraz aktualnym poziomem zagwarantowania ochrony praw podstawowych osób z niepełnosprawnością w procesie implementacji regionalnych instrumentów finansowych polityki spójności Unii Europejskiej. Badania empiryczne, których wyniki stanowią analizę praktyki stosowania zasady w systemie szeroko rozumianego wdrażania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, zostały przeprowadzone w województwie podlaskim w 2013 roku i skierowane były do instytucji pośredniczących i zarządzających oraz projektodawców korzystających ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w latach 2007-2013.

W rozprawie podjęto próbę odpowiedzi na pytanie o przyczynę niedostatecznego stopnia implementacji zasady równości szans osób z niepełnosprawnością w systemie szeroko rozumianego wdrażania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w Polsce. Kolejne kwestie, które wymagały zidentyfikowania, to treść zasady równości szans w systemie prawa Unii Europejskiej i jej specyficzny charakter prawny w obszarze ochrony praw osób z niepełnosprawnością. Niezbędna było zatem określenie zakresu podmiotowego zasady równości szans poprzez rekonstrukcję legalnej definicji „niepełnosprawności” w systemie szeroko rozumianego wdrażania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, jak i jej zakresu przedmiotowego i aspektu instytucjonalnego.

W celu właściwego ujęcia problematyki niezbędne było zastosowanie odpowiednich metod badawczych. Najbardziej adekwatne okazały się: analiza źródeł i literatury przedmiotu, analiza wyników badania empirycznego przeprowadzonego metodą ilościową w formie ankiet CAWI, analiza międzynarodowych i krajowych aktów prawnych oraz innych dokumentów, analiza orzecznictwa sądów międzynarodowych i krajowych, a także analiza materiałów zastanych w postaci m.in. raportów z ewaluacji i statystyk w przedmiotowym obszarze.

Wstępna analiza opracowań poświęconych podjętej problematyce pozwalała na sformułowanie wniosku o niesatysfakcjonującym stopniu stosowania zasady równości szans osób z niepełnosprawnością w systemie szeroko rozumianego wdrażania funduszy

strukturalnych Unii Europejskiej w Polsce. Przyjęto, że powodem takiego stanu rzeczy jest niska świadomość w zakresie charakteru zasady równości szans osób z niepełnosprawnością w systemie prawnym Unii Europejskiej wśród pracowników instytucji pośredniczących i zarządzających.

Niniejsza rozprawa w ramach pięciu rozdziałów, które dzielą się na podrozdziały i mniejsze jednostki redakcyjne, próbuje odpowiedzieć na podobne dylematy pojawiające się w obszarze tworzenia równych szans dla osób z niepełnosprawnością w systemie wdrażania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Teoretyczne podłoże zagadnienia stanowi przedmiot trzech pierwszych rozdziałów rozprawy. W pierwszym rozdziale zostają rozważone podstawowe koncepcje równości funkcjonujące w europejskim obszarze prawnym. Punktem wyjścia jest ogólna koncepcja równości i jej ewolucja w ramach europejskiej tradycji prawnej. Kwestia podmiotowego zakresu została przedstawiona w rozdziale drugim, w którym podjęto próbę skonstruowania definicji „niepełnosprawności” funkcjonującej w prawie unijnym. W części tej scharakteryzowano także sytuację społeczną i prawną osób z niepełnosprawnością w obszarze Unii Europejskiej. Rozdział trzeci został poświęcony rekonstrukcji koncepcji równości szans w europejskim porządku prawnym w odniesieniu do osób z niepełnosprawnością w celu zidentyfikowania jej zakresu przedmiotowego i podmiotowego oraz natury prawnej. Na bazie tych ustaleń w dalszej części rozprawy odtworzona została treść oraz mechanizmy funkcjonowania tej zasady horyzontalnej stosowanej w systemie wdrażania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w perspektywie programowania na lata 2007-2013 w wymiarze praktycznym. Rozdział ostatni stanowi omówienie wyników badań empirycznych przedmiotowej praktyki. Nawiązano w nim do wyników badań, jakie były przeprowadzone pod auspicjami Komisji Europejskiej oraz Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Znajdują się w nim podsumowanie obserwacji i rekomendacje zmian w celu lepszej implementacji przepisów antidyskryminacyjnych oraz usprawnień i szerszej realizacji praw osób z niepełnosprawnością w programach operacyjnych.

Przeprowadzone badania potwierdziły hipotezę, iż obecnie obowiązujące międzynarodowe i krajowe regulacje prawne są zasadniczo wystarczające dla pełnego stosowania i egzekwowania zasady równości szans osób z niepełnosprawnościami w systemie wdrażania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Dowiedziono też, iż brak jednolitej definicji „niepełnosprawności” w systemie szeroko rozumianego wdrażania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej powoduje preferowanie modelu medycznego w systemie

wdrażania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w Polsce. Ważne jest zatem, aby podjąć próbę konstrukcji takiej definicji w szeroki sposób zakreślającej krąg podmiotów objętych ochroną prawną.

Fundusze strukturalne Unii Europejskiej powinny stanowić instrument wdrażający postanowienia międzynarodowych i unijnych dokumentów prawnych w zakresie praw osób z niepełnosprawnością, w szczególności Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych (dalej Konwencja ONZ). Ratyfikowana przez Unii Europejskiej w 2010 r., a w 2012 r. przez Polskę, Konwencja ONZ określa paradygmaty dla krajowych i wspólnotowych polityk publicznych dotyczących osób z niepełnosprawnościami. Kreowanie i realizacja tychże polityk bez zoperacjonalizowania postanowień Konwencji ONZ Prawach Osób Niepełnosprawnych (w Polsce taki proces jeszcze się nie dokonał), stanowi istotne ryzyko dalszego wykluczenia osób z niepełnosprawnościami we wszystkich obszarach funkcjonowania (edukacja, zatrudnienie, integracja społeczna, itp.), a także naruszania wspólnotowego i krajowego porządku prawnego. Potwierdzają to liczne dokumenty Unii Europejskiej, które uznaje się za kluczowe dla programowania funduszy Unii Europejskiej 2014-2020. Takie wyodrębnienie zapewni efektywną realizację horyzontalnego podejścia do tematyki niepełnosprawności w polskim systemie wdrażania funduszy strukturalnych w latach 2014-2020.

W dalszej kolejności, na podstawie osiągniętych wniosków, opracowane zostały rekomendacje dotyczące nowej perspektywy programowania dotyczące trzech wymiarów wdrażania funduszy strukturalnych:

- A. Wymiar horyzontalny – wprowadzenie i ujednoczenie procedur gwarantujących szeroko rozumianą dostępność wszystkich instytucji / projektów / produktów w systemie wdrażania funduszy strukturalnych dla osób z niepełnosprawnością z różnego rodzaju dysfunkcjami.
1. Dostępność instytucji systemu wdrażania funduszy strukturalnych – konsultacje społeczne, komitety monitorujące, strategie komunikacji
 2. Stworzenie podręcznika dla projektodawców opisującego standardy dostępności dla osób z niepełnosprawnościami
 3. Wymóg dostępności cyfrowej w stosunku do wszystkich produktów teleinformatycznych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej

4. Wprowadzenie do ogólnej polityki horyzontalnej kwestii dostępności pod kątem niepełnosprawności jako nieodzownego elementu planowania i realizacji programów oraz poszczególnych projektów, w tym jako elementu oceny projektów (standard minimum).
5. Definiowanie niepełnosprawności zgodnie z Konwencją ONZ oraz dokumentami Unii Europejskiej jako zjawiska ewoluującego, wynikającego z interakcji pomiędzy osobą a otoczeniem, a nie z samej tylko dysfunkcji, a tym bardziej z faktu orzeczenia dysfunkcji. Szersze, nieograniczone do poziomu posiadania orzeczenia definiowanie osób z niepełnosprawnością korzystających ze wsparcia funduszy Unii Europejskiej.
6. Wprowadzenie jako obligatoryjnego elementu wszystkich programów operacyjnych koncepcji „uniwersalnego projektowania” (art. 2 Konwencji ONZ) oznaczającego takie projektowanie produktów, środowiska, programów i usług, by były użyteczne dla wszystkich, w możliwie największym stopniu, bez potrzeby adaptacji lub specjalistycznego projektowania. Takie podejście wynika wprost z zapisów Poprawionego rozporządzenia ogólnego Komisji Europejskiej w sprawie programowania pięciu funduszy polityki spójności 2014-2020, gdzie mowa jest o tym, iż instytucje zarządzające gwarantują, że wszystkie produkty, towary, usługi i infrastruktury, które są publicznie dostępne lub zapewniane ogółowi społeczeństwa i które są współfinansowane z funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych, są dostępne dla wszystkich obywateli, łącznie z osobami niepełnosprawnymi.
7. Ze względu na wysoki stopień niedostosowania infrastruktury, produktów i rynku usług w Polsce do potrzeb i możliwości osób z niepełnosprawnością, pragnąc zrealizować związane z dostępnością zapisy Rozporządzenia ogólnego Komisji Europejskiej w sprawie programowania pięciu funduszy polityki spójności 2014-2020, instytucje zarządzające powinny zagwarantować dodatkowe mechanizmy zwiększające uczestnictwo tej grupy społecznej w projektach finansowanych ze środków Unii Europejskiej. Aby umożliwić szeroki udział osób z niepełnosprawnością w projektach ogólnodostępnych, należy przewidzieć możliwość finansowania (np. z Pomocy Technicznej, z rezerwy finansowej w budżecie projektu) tzw. „racjonalnych usprawnień”, które definiowane są jako „konieczne i stosowne modyfikacje i adaptacje niepociągające za sobą nieproporcjonalnych i niepotrzebnych utrudnień, które to modyfikacje i adaptacje są niezbędne w określonych przypadkach dla zapewnienia osobom niepełnosprawnym możliwości egzekwowania i korzystania z wszystkich praw człowieka i fundamentalnych swobód” (Art. 2 Konwencji), czyli m.in. specyficznych usług dostosowawczych,

nieprzewidywanych z góry w budżecie danego projektu, lecz uruchamianych wraz z pojawieniem się uczestnika/-czki projektu z niepełnosprawnościami.

- B. Wymiar regionalny (wspólne ramy dla Regionalnych Programów Operacyjnych) – wypracowanie systemowych, zunifikowanych rozwiązań gwarantujących dostępność i odpowiedni poziom wsparcia dla osób z niepełnosprawnością na poziomie województw (Regionalne Programy Operacyjne).
1. Zapewnienie projektów / wsparcia specjalizowanego przeznaczonego specjalnie dla osób z niepełnosprawnością poza zapewnieniem dostępności w projektach o charakterze ogólnym (niespecializowanym).
 2. Elastyczność i indywidualizacja wsparcia – brak narzuconego wachlarza realizowanego w projektach wsparcia działań, ocena przez pryzmat efektów, a nie realizowanych działań. Pozostawienie swobody doboru działań w zakresie aktywizacji zawodowej i społecznej osób z niepełnosprawnością realizatorom.
 3. Wspieranie deinstytucjonalizacji i tworzenia środowiskowych form wsparcia, które zapewniają autonomię i realne włączenie społeczne osób z niepełnosprawnością.
 4. Indywidualizacja wskaźnika rezultatu – wskaźnik rezultatu (np. liczby osób zatrudnionych) różny w zależności od rodzaju niepełnosprawności, czasu pozostawania bez zatrudnienia czy miejsca zamieszkania.
 5. Indywidualizacja wskaźnika nakładu – nakłady na aktywizację zawodową i społeczną osób z niepełnosprawnością zależne od rodzaju wsparcia i czasu jego trwania, zindywidualizowane w kontekście rodzaju niepełnosprawności oraz konieczności zabezpieczenia dostępu do działań.
 6. W monitorowaniu programów operacyjnych wprowadzenie i kontrola wskaźnika „udział osób z niepełnosprawnością w projektach niespecializowanych”.
 7. Wyodrębnienie projektów aktywizacji społecznej, zwłaszcza dla słabiej funkcjonujących, doświadczających głębszego wykluczenia społecznego osób z niepełnosprawnością – nienakładanie na tego typu projekty wskaźników charakteryzujących projekty z obszaru aktywizacji zawodowej (np. liczba osób zatrudnionych).
 8. Obligatoryjne szkolenie ekspertów oceniających projekty w kontekście dostępności projektów dla osób z niepełnosprawnością oraz doboru wsparcia.
- C. Wymiar centralny – alokowanie pewnej puli środków na poziomie centralnym służących przede wszystkim wypracowaniu i testowaniu mechanizmów realnie wdrażających postanowienia Konwencji ONZ Prawach Osób Niepełnosprawnych.

Słowa kluczowe: prawa osób z niepełnosprawnością, prawa podstawowe, fundusze strukturalne UE, zasada równości szans, Konwencja ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych, polityki horyzontalne UE

The Principle of Equal Opportunities for People with Disabilities in the Implementation System of the European Union Structural Funds

SUMMARY

The subject of the dissertation is the issue of horizontal policy of equal opportunities for people with disabilities in the system of implementation of the EU structural funds. The research covers issues related to the content of the principle of equal opportunities for people with disabilities in EU law and ensuring the current level of protection of fundamental rights of persons with disabilities in the implementation process of regional financial instruments of the EU Cohesion Policy. The empirical studies, which analyze application of the principle in the system of the wider implementation of EU structural funds in practice, were carried out in the Podlasie Province in 2013 and were directed at intermediaries and project managers as well as items benefiting from the funds from the EU structural funds in 2007-2013.

The dissertation attempts to answer the question about the reason for the insufficient implementation of the principle of equal opportunities for people with disabilities in the wider scheme of implementation of the European Union structural funds in Poland. Further issues that required identification, the content of the principle of equal opportunities in the legal system of the European Union and its specific legal nature in the area of protection of the rights of persons with disabilities. It was therefore necessary ticking the personal scope of the principle of equal opportunities through the reconstruction of the legal definition of "disability" in the system of the wider implementation of EU structural funds, as well as its scope and institutional aspect.

In order to correct formulation of the problems it was necessary to apply appropriate research methods. The most adequate ones proved to be: analysis of sources and literature, analysis of responses to the questions in the questionnaire, analysis of documents and international and national legislation, analysis of caselaw of international and domestic courts.

Preliminary analysis of papers on issues allowed the conclusion that an unsatisfactory degree of application of the principle of equal opportunities for people with disabilities in the wider scheme of implementation of the European Union structural funds in Poland. It was assumed that the reason for this is the low level of awareness about the nature of the principle of equal opportunities for people with disabilities in the legal system of the European Union among employees of intermediaries and managing institutions.

This dissertation consists of five chapters, which are divided into sections and smaller editorial units, and tries to answer similar dilemmas arising in the area of creating equal opportunities for people with disabilities in the implementation system of the European Union structural funds. The theoretical basic issues are developed in the first three chapters of the hearing. In the first chapter are considered basic concepts of equality functioning in the European legal area. The starting point is the general concept of equality and its evolution within the European legal tradition. The issue of personal scope is presented in the second chapter, in which an attempt was made to construct the definition of "disability" functioning in EU law. This section also describes the legal and social situation of disabled people in the European Union. The third chapter is focused on reconstruction of the concept of equal opportunities in the European legal order in respect of persons with disabilities in order to identify its scope and subjective or legal. On the basis of these findings later in the hearing was restored content and workings of the horizontal rules used in the system implementation of EU structural funds in the perspective of the 2007-2013 programming in practical terms. The final chapter is a discussion of the results of empirical studies present practice. It was established to research results, which were conducted under the auspices of the European Commission and the Ministry of Regional Development. It includes a summary of observations and recommendations of changes in order to improve the implementation of anti-discrimination legislation and improvements and wider realization of the rights of persons with disabilities in the operational programs.

The study confirmed the hypothesis that the current international and national regulations are generally adequate for the application and enforcement of the principle of equal opportunities for people with disabilities in the implementation system of the European Union structural funds. They also showed that the lack of a uniform definition of "disability" in European Union law causes preference of the medical model in the implementation system of EU structural funds in Poland and there is a strong need to introduce a broad definition for the purpose of the system of implementation of the EU structural funds.

The European Union Structural Funds should be an instrument for implementing provisions of international and EU legal instruments on the rights of persons with disabilities, in particular the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Ratified by the European Union in 2010 and in 2012 by Poland, the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities defines paradigms for national and Community public policies concerning persons with disabilities. Creation and implementation of these policies without operating of

the UN Convention (in Poland, such a process has not yet taken place), is a significant risk of further exclusion of people with disabilities in all areas (education, employment, social integration, etc.), as well as violations of the Community and national legal order. This is confirmed by numerous documents of the European Union, which are considered essential for the programming of EU funds 2014-2020. Such separation will ensure the effective implementation of a horizontal approach to the subject of disability in the Polish system of implementation of structural funds in 2014-2020.

Further, on the basis of the conclusions reached recommendations for the new programming perspective were developed on three dimensions of the implementation of the Structural Funds:

A. The horizontal dimension - introduction and standardization of procedures guaranteeing the wider availability of all institutions / projects / products in the implementation of structural funds for people with disabilities of various types of disabilities.

1. Availability institutions in the implementation of structural funds - public consultation , monitoring committees , communication strategies
2. Creating a handbook describing accessibility standards for persons with disabilities
3. Obligatory availability of all digital products for all ICT co-financed by European Union
4. Introduction to the general policy of the horizontal issue of accessibility in terms of disability as an essential element of the planning and implementation of programs and individual projects, including as part of the evaluation of projects (the minimum standard).
5. Defining disability in accordance with the UN Convention and the documents of the European Union as an evolving phenomenon , resulting from the interaction between the person and the environment , and not simply from the dysfunction , and even more so from the fact that the judgment of dysfunction . Wider, limited to the level of having the judgment to define people with disabilities receiving support from the European Union funds.
6. Introduction of the concept of "universal design" (Article 2 of the UN Convention) to all operational programs, which means the design of products , the environment , programs and services to be usable by all people, to the greatest extent possible , without the need for adaptation or specialized design . This approach follows directly from the provisions of the Amended General Regulation of the European Commission on the programming of

the five funds cohesion policy 2014-2020, where it is said that the managing authorities shall ensure that all products, goods, services and infrastructure that are publicly available or provided to the general society and which are co-financed with the funds covered by the Common Strategic Framework, are available to all citizens, including people with disabilities.

7. Because of the failure of infrastructure, products and services market in Poland to answer the needs of people with disabilities, desiring to accomplish in terms of accessibility provisions of the General Regulation of the European Commission on the programming of the five funds cohesion policy 2014-2020, managing authorities should ensure that additional mechanisms to increase participation this social group in projects funded by the European Union. To enable broad participation of people with disabilities in public projects, it should be possible financing (e.g. from the Technical Assistance or a financial reserve in the budget of a project) called "reasonable accommodation", which are defined as "necessary and appropriate modifications and adaptations not entailing disproportionate and unnecessary obstacles that are modifications and adaptations are necessary in certain cases to ensure that persons with disabilities are able to enforce and enjoyment of all human rights and fundamental freedoms " (Article 2 of the Convention), which , inter alia, specific adaptation services , unexpected advance in the budget of the project , but run with the advent of participants design with disabilities.

B. The regional dimension – to develop the system, unified solutions ensure the availability and the appropriate level of support for people with disabilities at the level of provinces (Regional Operational Programmes).

1. Ensuring projects / support specialized specifically designed for people with disabilities apart from ensuring the availability of the draft of a general nature.
2. Flexibility and individualization of support - no imposed range projects implemented in support of operations and evaluate through the prism of outcomes, not policies. Leaving the freedom of choice of activities in the field of economic and social activation of disabled people.
3. Supporting the creation of de-institutionalization and community forms of support that provide real autonomy and social inclusion of people with disabilities.
4. Customisation the outcome indicators – an indicator of result (e.g. number of employees) varies depending on the type of disability, duration of employment or place of residence.

5. Customisation of indicators – spending on professional and social activation of people with disabilities depend on the type of support and its duration, individualized in the context of the type of disability and the need to secure access to the activities .
6. The monitoring of operational programs implementation and control of the indicator „proportion of people with disabilities in non-specialized projects.”
7. Separation of social development projects, especially for the less well-functioning, experiencing profound social exclusion of people with disabilities - not imposing on such projects indicators characterizing projects in the area of vocational activation (e.g. the number of employed) .
8. Mandatory training for project evaluators in the context of projects’ availability for people with disabilities and selection support.

C. The central dimension (the Operational Programme Education Development Knowledge) - allocating funds at the central level aimed primarily at developing and testing mechanisms implementing provisions of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities.

Keywords: disability rights, fundamental rights, EU structural funds, principle of equality of opportunity, UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, EU horizontal policies

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'C. Malin', is located in the lower right quadrant of the page.