

Implementácia dokumentu OSN „Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím“

v SR

Branislav Mamojka

Národná rada občanov so zdravotným postihnutím v SR

Vážené dámy a páni,

najprv mi, prosím, dovoľte stručne predstaviť organizáciu, ktorú zastupujem.

Národná rada občanov so zdravotným postihnutím v SR (ďalej len „NROZP“) je občianske združenie, ktorého členmi je 18 celoštátnych organizácií osôb so zdravotným postihnutím reprezentujúcich prakticky všetky druhy zdravotného postihnutia.

Medzi naše hlavné činnosti patrí podpora obhajoby a uplatňovania práv osôb so zdravotným postihnutím, boj proti diskriminácii na základe zdravotného postihnutia, presadzovanie uplatňovania princípu rovnosti príležitostí, ovplyvňovanie tvorby a implementácie národnej a európskej legislatívy, koordinácia aktivít organizácií osôb so zdravotným postihnutím, šírenie informácií a zvyšovanie povedomia laickej i odbornej verejnosti o problematike zdravotného postihnutia.

NROZP plne rešpektuje nezávislosť svojich členských organizácií, venuje sa spoločným záujmom a špecifickými otázkami jednotlivých kategórií zdravotného postihnutia sa zaoberá, len ak s tým súhlasia príslušné členské organizácie alebo ak o to požiadajú.

Financovanie našej činnosti je založené len na projektoch, sponzori o našu činnosť prakticky nemajú záujem a príspevky členských organizácií sú len symbolické. S touto obmedzenou podporou a dobrovoľnou činnosťou členských organizácií sa snažíme plniť naše poslanie, aj keď máme k dispozícii obvykle len pol roka pár pracovníkov na čiastočný úväzok honorovaných na úrovni minimálnej mzdy.

Slovensko ratifikovalo Dohovor OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím¹ (ďalej len „dohovor“) v roku 2010, čím štát prijal záväzok presadzovať a podporovať uplatňovanie práv osôb so zdravotným postihnutím deklarovaných v dohovore. Dohovor neprináša nové práva, ale konkretizuje základné ľudské práva a slobody vo vzťahu k osobám so zdravotným postihnutím. Dohovor má prednosť

¹ <https://www.employment.gov.sk/files/legislativa/zriadenie-vznik-posobnost/socialna-pomoc-podpora/dohovor-osn-pravach-osob-so-zdravotnym-postihnutim-opcny-protokol-sk-aj.pdf>

pred národnou legislatívou. To je dobre, lebo všetka národná legislatíva nie je v súlade s dohovorom. Na druhej strane dohovor je dosť všeobecný a jeho prednosť pred národnou legislatívou sa v praxi ťažko uplatňuje. Preto postupné zosúladovanie národnej legislatívy s dohovorom je nevyhnutné.

NROZP sa podieľala na vypracovaní dohovoru, na presadzovaní jeho ratifikácie a podieľame sa na jeho implementácii. Dohovor našu účasť dokonca vyžaduje. V jeho článku 4.3 sa uvádza: „Pri vytváraní a uplatňovaní zákonodarstva a politiky zameraných na vykonávanie tohto dohovoru a pri rozhodovaní o otázkach týkajúcich sa osôb so zdravotným postihnutím štáty, ktoré sú zmluvnými stranami tohto dohovoru, budú dôkladne konzultovať s osobami so zdravotným postihnutím vrátane detí so zdravotným postihnutím a budú s nimi aktívne spolupracovať prostredníctvom ich reprezentatívnych organizácií.“

Plnenie tohto záväzku bolo problémom. Dokonca vo Východiskovej správe² našej vlády pre Výbor OSN pre práva osôb so zdravotným postihnutím (ďalej len „Výbor OSN“) sa uvádza, že toto ustanovenie sa neplní uspokojivo. Postupne sa situácia zlepšuje. Už sa prakticky nestáva, že by naše zásadné pripomienky v rámci MPK boli preklasifikované na obyčajné z dôvodu, že nie sme povinne pripomienkujúcim miestom. Sme prizývaní na rozporové konania, čo však neznamená, že naše zásadné pripomienky sú vždy akceptované.

V marci 2013 bolo zriadené kontaktné miesto pre Dohovor, čo významne podporilo implementáciu Dohovoru a pomáha rozširovať naše kontakty s orgánmi verejnej správy.

Od marca 2016 funguje komisárka pre osoby so zdravotným postihnutím, ktorej činnosť je mimoriadnou podporou uplatňovania práv osôb so zdravotným postihnutím.

Začiatkom roku 2014 bol vládou schválený Národný program rozvoja životných podmienok osôb so zdravotným postihnutím na roky 2014 – 2020³ (ďalej len „Národný program“). Považujeme ho za akčný plán implementácie dohovoru. Bol takto vlastne pripravovaný a do jeho prípravy boli zapojené aj organizácie osôb so zdravotným postihnutím.

V článku 33.3 dohovoru sa uvádza

„Občianska spoločnosť, najmä osoby so zdravotným postihnutím a ich reprezentatívne organizácie sú zahrnuté do procesu monitorovania a plne sa na ňom zúčastňujú.“

² <https://www.employment.gov.sk/files/vychodiskova-sprava-sr-k-dohovoru-pravach-osob-so-zdravotnym-postihnutim.pdf>

³ <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/rodina-socialna-pomoc/tazke-zdravotne-postihnutie/narodny-program-rozvoja-zivotnych-podmienok-osob-so-zdravotnym-postihnutim-roky-2014-2020.pdf>

Z formulácie tejto úlohy je zrejmé, že plné zahrnutie reprezentatívnych organizácií osôb so zdravotným postihnutím do monitorovania plnenia dohovoru je podmienené podporou zo strany štátu, čo sa zatiaľ prakticky neplní.

Napriek tomu sme sa zapojili aj do tejto činnosti. Viedli sme vypracovanie alternatívnej správy⁴ o implementácii dohovoru pre Výbor OSN, zúčastnili sme sa na jej obhajobe pred Výborom OSN a pripravili sme aj vlastné odpovede na otázky adresované našej vláde Výborom OSN⁵. Naše stanoviská ovplyvnili viaceré zo záverečných odporúčaní Výboru OSN.⁶

Výbor OSN formuloval v apríli 2016 celkom 43 konkrétnych odporúčaní. O plnení dvoch nasledujúcich odporúčaní žiada informovať do jedného roka

1. Riešiť povinnú odbornú prípravu pracovníkov súdov, štátnej správy a orgánov presadzovania práva v oblasti práv osôb so zdravotným postihnutím zakotvených v dohovore vrátane účasti na súdnom procese bez ohľadu na právnu spôsobilosť, procesných úprav v rámci súdneho procesu, primeraných úprav a boja proti negatívnym stereotypom na základe zdravotného postihnutia.
2. Budovať kapacitu kontaktného miesta a koordinačného mechanizmu na plnenie úloh vyplývajúcich z dohovoru a poskytovať podporu povinnej účasti organizácií osôb so zdravotným postihnutím na monitorovaní implementácie dohovoru.

Táto ročná lehota už uplynula, ale informáciu o plnení týchto odporúčaní zatiaľ nemáme.

K ďalším odporúčaniam, ktoré reagujú na potrebu zmeny situácie v oblasti života osôb so zdravotným postihnutím, patria napríklad aj úlohy:

- Vybudovať komplexnú sieť včasnej intervencie pre deti so zdravotným postihnutím a rozšíriť finančnú podporu ich rodín;
- zaviesť podporované rozhodovanie rešpektujúce autonómiu, želania a preferencie jednotlivca so zdravotným postihnutím;
- prijať opatrenia na urýchlenie deinštitucionalizácie a na posilnenie komunitných služieb;
- zabezpečiť štandardizáciu Braillovho písma;

4

http://dohovor.nrozp.sk/images/stories/dohovor_a_sprava/Alternativna_sprava_o_implementationi_Dohovoru_OSN_o_pravach_osob_so_zdravotnym_postihnutim.doc

⁵ http://dohovor.nrozp.sk/images/Reakcia%20na%20LOI_NROZP.%20jan_%202016_sknew.pdf

⁶ <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/rodina-socialna-pomoc/tazke-zdravotne-postihnutie/zaverecne-odporucania-k-vychodiskovej-sprave-slovenskej-republiky.docx>

- posilniť vymožitelnosť práva na inkluzívne vzdelávanie v súlade s deklaráciou UNESCO o vzdelávaní pre všetkých;
- posilniť podporu prechodu z chránených dielní na otvorený trh práce;
- dôsledne implementovať princípy prístupnosti a univerzálneho navrhovania stavieb, dopravy, informácií, webových sídiel, mobilných aplikácií atď., vrátane sankcií v prípade neplnenia.

K implementácii niektorých opatrení boli zriadené pracovné skupiny, ktoré zatiaľ len hľadajú vhodné riešenia alebo dokonca len hodnotia aktuálnu situáciu. Napríklad proces deinštitucionalizácie je prakticky zastavený.

Pokračovanie implementácie odporúčaní budeme konkrétnejšie demonštrovať na oblasti prístupnosti v súlade s článkom 9 Dohovoru.

Prístupnosť stavebného prostredia by mal zabezpečiť stavebný zákon⁷ a súvisiaca vyhláška 532/2002⁸. Zákon je už značne zastaraný a aj vyhláška potrebuje novelizáciu. Ešte vážnejším problémom je ich nedostatočná implementácia a nedostatočné odborné vybavenie stavebných úradov, absencia sankcií a certifikovaných odborníkov špecializujúcich sa na prístupnosť. V roku 2015 bol z rokovania NR SR stiahnutý návrh nového stavebného zákona. Aj keď sme mali voči nemu výhrady, obsahoval niekoľko dobrých vecí. Už sa v ňom nehovorilo o stavbách určených pre osoby s obmedzenou mobilitou a orientáciou. Hovorilo sa o bezbariérovom používaní stavieb a stavebného územia vo vzťahu k stavbám určeným pre verejnosť. Nepodarilo sa síce presadiť certifikovaných odborníkov na prístupnosť, ale od investorov malo byť požadované čestné vyhlásenie o zhode s predpismi o prístupnosti. Nič z toho sa nerealizovalo a vydanie nového zákona je plánované až na rok 2019.

Postupne sa zlepšuje prístupnosť v doprave, najmä železničnej. Je to zásluhou predovšetkým nariadení EÚ o právach cestujúcich v leteckej, železničnej, autobusovej a lodnej doprave⁹. Je však pre nás záhadou, prečo nie je možné v našej

⁷ Zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon)

⁸ Vyhláška Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 532/2002 Z.z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o všeobecných technických požiadavkách na výstavbu a o všeobecných technických požiadavkách na stavby užívané osobami s obmedzenou schopnosťou pohybu a orientácie

⁹ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2006 o právach zdravotne postihnutých osôb a osôb so zníženou pohyblivosťou v leteckej doprave

Nariadenie Európskeho parlamentu a rady č. 1371/2007/ES o právach a povinnostiach cestujúcich v železničnej preprave

Nariadenie (EÚ) č. 1177/2010 o právach cestujúcich v námornej a vnútrozemskej vodnej doprave

NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY (EÚ) č. 181/2011 o právach cestujúcich v autobusovej a autokarovej doprave a o zmene a doplnení nariadenia (ES) č. 2006/2004

legislatíve stanoviť termín, po ktorom bude zakázané nasadzovať do prevádzky nové vozidlá verejnej hromadnej dopravy nespĺňajúce kritériá prístupnosti pre osoby s obmedzenou mobilitou a orientáciou. To, či sú nové vozidlá nízkopodlažné a vybavené hlasovým informačným systémom pre zrakovo postihnutých a vizuálnym informačným systémom pre sluchovo postihnutých, je len na rozhodnutí ich obstarávateľa.

Prístupnosť informácií, informačných systémov a IKT významne zvyšuje účinnosť asistenčných technológií a znižuje závislosť od pomoci iných osôb. Na Slovensku máme relatívne veľmi dobrý a pokrokový výnos MR SR č. 55/2014 o štandardoch pre informačné systémy verejnej správy. Má však dva zásadné nedostatky. Nevzťahuje sa na privátny sektor, ako sú napríklad vysoké školy a banky. Tiež nedostatočne pokrýva internetové aplikácie, ako je napríklad webová aplikácia na vypracovanie a podanie daňového priznania. Vysoké školy sú masívne podporované zo štátneho rozpočtu a štát nás núti používať bezhotovostný styk. Napriek tomu informačné systémy vysokých škôl, bez používania ktorých sa už prakticky nedá študovať, nemusia byť zo zákona prístupné. Podobne prístupnosť internet bankingu je len vecou dobrej vôle banky a jej marketingového záujmu. Za mimoriadny úspech aj slovenského predsedníctva EÚ a organizácií osôb so zdravotným postihnutím považujeme schválenie smernice EU 2016/2102 o prístupnosti webových sídel a mobilných aplikácií subjektov verejného sektora. Smernica sa zameriava aj na služby poskytované prostredníctvom webových sídel inštitúcií verejného sektora. Preto veríme, že posunie prístupnosť webov na vyššiu úroveň a sprostredkovane zasiahne aj privátny sektor. Sme členmi pracovnej skupiny pre prístupnosť webových sídel a dokumentov, ktorá pripravuje implementáciu smernice do národnej legislatívy.

Očakávaným pozitívnym krokom je ratifikácia Marakéšskej zmluvy, ktorej predmetom je voľný a bezplatný cezhraničný pohyb dokumentov sprístupnených pre nevidiacich, slabozrakých a ďalších používateľov s poruchami čítania. Po prijatí smernice o voľnom pohybe sprístupnených dokumentov medzi štátmi EU a nariadenia o ich pohybe medzi EU a tretími stranami je otvorená cesta k ratifikácii Marakéšskej zmluvy Európskou úniou. Našou úlohou je teraz pôsobiť na vládu, aby nevyužila možnosť ekonomickej kompenzácie za sprístupnené diela, ktorá sa ostala do oboch predpisov napriek tomu, že Marakéšska zmluva ju neobsahuje.

Ďalším pripravovaným, mimoriadne potrebným opatrením, je návrh Smernice o aproximácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov, pokiaľ ide o požiadavky na prístupnosť výrobkov a služieb, ktorá sa skrátene označuje ako Európsky akt o prístupnosti.

Táto smernica by mala pomôcť členským štátom EU v súlade s článkom 9 dohovoru splniť si povinnosť

„prijatť príslušné opatrenia, ktoré zabezpečia osobám so zdravotným postihnutím na rovnakom základe s ostatnými prístup k fyzickému prostrediu, k doprave, k informáciám a komunikácii vrátane informačných a komunikačných technológií a systémov, ako aj k ďalším prostriedkom a službám dostupným alebo poskytovaným verejnosťou“.

Zároveň by mala podporiť jednotný vnútorný trh EÚ, zvýšiť dostupnosť prístupných tovarov a služieb občanom z rôznych členských štátov, zlepšiť konkurenčné prostredie a znížiť ceny.

Proces schvaľovania tejto smernice je veľmi náročný lebo priemyselná lobby má množstvo zásadných výhrad, ktoré však my nepovažujeme za dostatočne odôvodnené a racionálne. Zvlášť sme znepokojení správou Výboru pre vnútorný trh a ochranu spotrebiteľa, ktorá zásadne oslabuje návrh smernice predložený Európskou komisiou a ide aj proti doteraz prezentovaným postojom Európskeho parlamentu. Na druhej strane si vysoko ceníme pozitívny postoj Slovenska k návrhu uvedenej smernice. Máme možnosť ovplyvňovať postoj Slovenska ako členovia pracovnej skupiny pri Ministerstve práce, sociálnych vecí a rodiny, ktoré je gesčným orgánom pre túto smernicu. Dúfame, že pri schvaľovaní smernice v Európskom parlamente sa podarí zabrániť schváleniu oslabujúcich návrhov obsiahnutých v správe IMCO. S týmto zámerom budeme pôsobiť na poslancov EP.

Skúsenosti dokazujú, že dobrovoľnosť v oblasti prístupnosti je nedostatočná. Potrebné sú povinné opatrenia, ktoré budú aj nepriamo viesť k automatickému uplatňovaniu princípu prístupnosti. Náš najnovší zákon o verejnom obstarávaní¹⁰ umožňuje do obstarávacích podmienok zapracovať kritériá prístupnosti, ale len dobrovoľne, nie povinne.

Možno prvým krokom týmto racionálnym smerom je zapracovanie princípu prístupnosti do ex-ante kondicionalít operačných programov aktuálneho programovacieho obdobia EŠIF, ktoré sa vzťahujú na všetkých realizátorov i prijímateľov výsledkov projektov, bez ohľadu, či sú z verejného alebo privátneho sektora. Zatiaľ je ešte skoro hodnotiť úspešnosť tohto opatrenia. Veríme však, že skúsenosti z jeho uplatňovania pomôžu zvýšiť záväznosť princípov prístupnosti vo verejnom obstarávaní.

Koncom roku 2016 vláda schválila správu o plnení Národného programu a jeho aktualizáciu¹¹, do ktorej boli zapracované aj viaceré záverečné odporúčania Výboru OSN.

Národný program obsahuje mnohé kompromisné opatrenia pri ktorých sme my požadovali viac a štátna správa argumentovala svojimi možnosťami. Konečne, oprávňuje ju k tomu aj samotný dohovor vo svojom článku 4.2

„Pokiaľ ide o hospodárske, sociálne a kultúrne práva, každý štát, ktorý je zmluvnou stranou tohto dohovoru, sa zaväzuje prijať opatrenia v maximálnom rozsahu svojich prostriedkov a v prípade potreby aj v rámci medzinárodnej spolupráce s cieľom postupne dosiahnuť plnú realizáciu týchto práv bez toho, aby to

¹⁰ Zákon č. 343/2015 o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

¹¹ <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/rodina-socialna-pomoc/tazke-zdravotne-postihnutie/sprava-plneni-opatreni-vyplývajúcich-z-nprzpozp-2014-2016-navrhom-jeho-aktualizáciu.pdf>

malo vplyv na záväzky obsiahnuté v tomto dohovore, ktoré sú v súlade s medzinárodným právom bezprostredne uplatniteľné.“

Ďalším dôležitým dokumentom, ktorý OSN prijala v septembri 2015 je Agenda 2030 pre udržateľný rozvoj¹² (ďalej len „Agenda 2030“). Toto je dobrovoľný dokument, k realizácii ktorého sa prihlásila aj naša vláda. Tento dokument zasahuje do všetkých oblastí života spoločnosti. Na rozdiel od predchádzajúceho „miléniového“ dokumentu obsahuje Agenda 2030 aj explicitné zmienky o zdravotnom postihnutí, celkom 11 výskytov. Implicitne však obsahuje zdravotné postihnutie vo väčšine cieľov udržateľného rozvoja, lebo sú určené pre všetkých. Preto bude možné nastaviť realizáciu Agendy 2030 tak, aby slúžila aj ako účinný nástroj podpory rýchlejšej a rovnomernejšej implementácie dohovoru vo všetkých oblastiach života spoločnosti, ktorý zároveň bude zvyšovať povedomie celej spoločnosti o zdravotnom postihnutí a podporí jeho prijímanie ako bežnú súčasť života a rozvoja spoločnosti.

Implementácia Dohovoru je dlhodobý proces, ktorý stále považujeme za príliš pomalý. Veríme, že práve odporúčania Výboru OSN spolu s Agendou 2030 tento proces urýchlia.

¹² <http://www.minzp.sk/files/oblasti/udrzatelny-rozvoj/sdgs-dokument-sk-verzia-final.pdf>