

Prawo osób z niepełnosprawnościami do udziału w życiu politycznym

Streszczenie

Art. 39 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej gwarantuje, że każdy obywatel UE ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, a art. 40 gwarantuje prawo głosowania i kandydowania w wyborach do władz lokalnych. W art. 21 uznano prawo do niedyskryminacji, w tym ze względu na niepełnosprawność, natomiast w art. 26 prawo osób z niepełnosprawnościami do korzystania ze środków mających zapewnić im samodzielność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu społeczności.

Możliwość uczestniczenia w życiu politycznym jest podstawą funkcjonowania w społeczeństwie demokratycznym. Dlatego też prawo do udziału w życiu politycznym, którym objęte są również osoby z niepełnosprawnościami, jest mocno ugruntowane w prawie międzynarodowym, zawarte w Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych, instrumentach Rady Europy oraz w pierwotnym i wtórnym

prawie Unii Europejskiej (UE). Wybory do Parlamentu Europejskiego, które odbyły się w maju 2014 r., były dogodną okazją do przeanalizowania, jak właściwe krajowe przepisy prawne, założenia polityczne i administracyjne sprzyjają udziałowi osób z niepełnosprawnościami w wyborach lub utrudniają go.

Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) oraz Komisja Europejska, za pośrednictwem akademickiej sieci europejskich ekspertów w dziedzinie niepełnosprawności (Academic Network of European Disability Experts – ANED), zebrały dane z 28 państw członkowskich UE, które pokazują, że prawo osób z niepełnosprawnościami do udziału w życiu politycznym określone w art. 29 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych jest w UE przestrzegane, chronione, promowane i realizowane. Opinie wyrażone na podstawie tych danych skupiają się na wyborach oraz prawach do głosowania i kandydowania, które są zagwarantowane w Europejskiej konwencji praw człowieka (EKPC), Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej oraz w traktatach UE.

Główne ustalenia i sugestie oparte na dowodach

Pierwszy wniosek wynikający z analizy FRA i ANED jest pozytywny: dzięki dostępności i sprzyjającym warunkom osoby z niepełnosprawnością są aktywnymi obywatelami chętnie uczestniczącymi w życiu politycznym swoich społeczności. Osoby z niepełnosprawnością biorą udział w wyborach, ale również licznie uczestniczą w innych rodzajach aktywności politycznej, między innymi poprzez członkostwo

w partiach politycznych, udział w spotkaniach politycznych oraz kontakty z wybranymi urzędnikami. W razie konieczności dalszemu zwiększeniu ich udziału mogą sprzyjać większa dostępność informacji i procedur oraz znaczniejsze wsparcie i lepsze racjonalne usprawnienia, tj. dostosowania zapewniające osobom z niepełnosprawnościami możliwość korzystania z praw człowieka na zasadzie równości z innymi osobami.

Drugi wniosek jest taki, że aktualne pozostają wyzwania w zakresie realizacji prawa osób z niepełnosprawnościami do udziału w życiu politycznym. Utrzymują się przeszkody prawne, na przykład ograniczenia prawa do głosowania w przypadku niektórych osób z niepełnosprawnościami, oraz rozbieżności między obietnicami wyrażonymi w prawie i polityce a ich rzeczywistym wdrożeniem, na przykład w postaci niedostępnych lokali wyborczych lub stron internetowych. Bariery te mogą pozbawiać osoby z niepełnosprawnościami wpływu na sporządzanie i wdrażanie przepisów i polityk kształtujących ich codzienne życie. Jak najszybsze sprostanie tym wyzwaniom ma zasadnicze znaczenie dla wzmocnienia legitymacji instytucji publicznych i stworzenia sprawiedliwych i inkluzywnych społeczeństw, w których wszyscy obywatele mogą pełnoprawnie uczestniczyć.

Zgodnie z trzecim wnioskiem bariery w zakresie uczestnictwa w życiu politycznym nie dotyczą wszystkich osób z niepełnosprawnościami w równym stopniu. Osoby z poważniejszymi upośledzeniami oraz osoby z określonym rodzajem niepełnosprawności, na przykład z niepełnosprawnością umysłową, w znacznie większym stopniu napotykają bariery uczestnictwa w życiu politycznym. Ponieważ osoby te często należą do najbardziej wyizolowanych i wykluczonych grup, zapewnienie im możliwości pełnego udziału w procesie politycznym jest dla decydentów szczególnie wyzwaniem.

Uwzględniając wymogi określone w tym zakresie w Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych

oraz bazując na wynikach badania, należy wskazać na pięć kwestii:

- znoszenie prawnych i administracyjnych barier w zakresie uczestnictwa w życiu politycznym;
- zwiększanie dostępności procedur, lokali i materiałów wyborczych;
- zwiększanie możliwości uczestniczenia w życiu politycznym i publicznym;
- zwiększanie wiedzy o prawie osób z niepełnosprawnościami do udziału w życiu politycznym;
- gromadzenie danych służących mierzeniu uczestnictwa osób z niepełnosprawnościami w życiu politycznym.

W sprawozdaniu znajdują się szczegółowe informacje dotyczące wszystkich powyższych kwestii. FRA i ANED sformułowały opinie dotyczące każdej kwestii, w których wskazano konkretne środki, jakie mogą być podjęte przez instytucje i państwa członkowskie UE.

Znoszenie barier prawnych i administracyjnych w zakresie uczestnictwa w życiu politycznym

Państwa członkowskie UE poczyniły znaczne postępy w zakresie wprowadzania w swoich krajowych systemach prawnych i politycznych prawa osób z niepełnosprawnościami do udziału w życiu

Podstawy merytoryczne opinii

Podstawą analizy i opinii przedstawionych w niniejszym streszczeniu są dane zebrane przez FRA i finansowaną przez Komisję Europejską sieć ANED. Dane były gromadzone w oparciu o wskaźniki dotyczące praw człowieka opracowane przez FRA i Komisję Europejską przy użyciu modelu wskaźników „struktura – proces – rezultat” opracowanego przez Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka.

FRA i ANED zebrały informacje w ramach analizy dokumentów, gromadząc ogólnodostępne dane

ze wszystkich państwach członkowskich UE, a do organów publicznych skierowały stosunkowo niewielką liczbę wniosków o dane. Dane statystyczne wykorzystane w sprawozdaniu zostały pobrane przez FRA i ANED z istniejących badań ankietowych dotyczących całej UE.

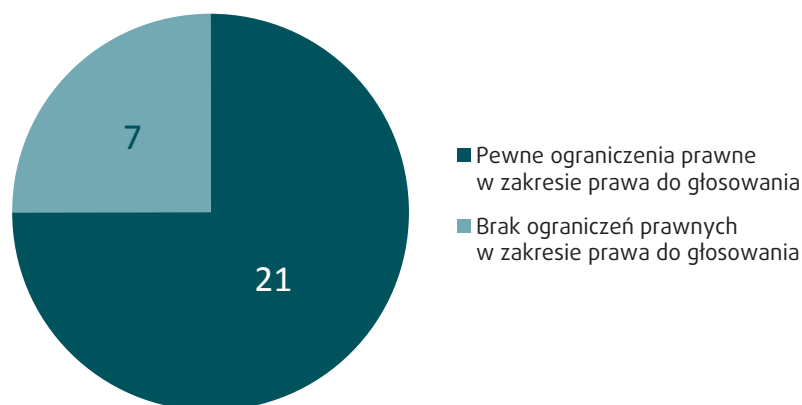
Wyniki badań zostały w całości opublikowane w sprawozdaniu *Indicators on the right to political participation of persons with disabilities: human rights indicators* [Wskaźniki dotyczące prawa osób z niepełnosprawnościami do udziału w życiu politycznym: wskaźniki dotyczące praw człowieka] (zob. „Więcej informacji”).

politycznym¹. Wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem trzech ratyfikowały Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych, a w odniesieniu do głównych postanowień wniesiono stosunkowo nieliczne zastrzeżenia lub deklaracje. Wspomniane trzy państwa członkowskie podpisały Konwencję i podejmują obecnie działania zmierzające do jej ratyfikacji². Ponadto wiele państw członkowskich opracowało krajowe strategie lub plany działania na rzecz wdrożenia Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, w których ujęto prawo do udziału w życiu politycznym zgodnie z Europejską strategią w sprawie niepełnosprawności na lata 2010–2020. Komitet do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych – organ traktatowy Organizacji Narodów Zjednoczonych zajmujący się monitorowaniem wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – będzie dokonywał formalnej oceny postępów wdrażania Konwencji w państwach członkowskich UE, które ją ratyfikowały, oraz w całej UE, poprzez wnioski kierowane do państw stron.

Wnioski z analizy wskazują jednak, że bariery prawne i administracyjne w dalszym ciągu uniemożliwiają niektórym osobom z niepełnosprawnościami uczestniczenie w życiu politycznym na zasadzie równości z innymi osobami. Bariery te dotyczą:

- ograniczeń prawnych w zakresie prawa do głosowania w odniesieniu do niektórych osób z niepełnosprawnościami, w szczególności osób z niepełnosprawnością psychospołeczną lub umysłową;
- niedostępnych i kłopotliwych procesów administracyjnych, które mogą pozbawiać osoby z niepełnosprawnościami prawa do głosowania; innymi słowy takie procesy mogą w praktyce pozbawić prawa wyborczego osoby z niepełnosprawnościami;
- trudności w dostępie do mechanizmów składania skarg, w przypadkach gdy osoby z niepełnosprawnościami napotykają problemy w zakresie korzystania z prawa do głosowania.

Rysunek 1: Czy osoby pozbawione zdolności prawnej mogą głosować w państwach członkowskich UE?



Źródło: FRA, 2014, Waddington 2014

1 Zob. FRA (2013), *Fundamental rights: challenges and achievements in 2012* [Prawa podstawowe: wyzwania i osiągnięcia w 2012 r.], roczne sprawozdanie za 2012 r., Luksemburg, Urząd Publikacji; oraz FRA (2012), *Fundamental rights: challenges and achievements in 2011* [Prawa podstawowe: wyzwania i osiągnięcia w 2011 r.], roczne sprawozdanie za 2011 r., Luksemburg, Urząd Publikacji.

2 Zob. rozdziały 5 i 10 rocznego sprawozdania za 2013 r., FRA (2014), *Fundamental rights: challenges and achievements in 2013* [Prawa podstawowe: wyzwania i osiągnięcia w 2013 r.], Luksemburg, Urząd Publikacji.

Jeżeli chodzi o bariery prawne, główny problem dotyczy odmowy prawa do głosowania i kandydowania osobom pozbawionym zdolności prawnej. W większości państw członkowskich UE decyzja o pozbawieniu danej osoby zdolności prawnej automatycznie skutkuje zakazem głosowania. W przypadku gdy wprowadzono reformy mające na celu przyznanie prawa do głosowania osobom z niepełnosprawnościami, czasami nie dotyczą one wszystkich rodzajów wyborów, ponieważ w wielu państwach członkowskich UE do różnych rodzajów wyborów mają zastosowania różne przepisy. Obecne wnioski³ i projekt ogólnego komentarza w sprawie art. 12 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych⁴ wyraźnie wskazują stanowisko Komitetu do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych, że reformować należy ustawodawstwo krajowe pozbawiające osób prawa do głosowania ze względu na niepełnosprawność bądź okoliczność zastępczą, na przykład ocenianą „zdolność”.

Niedostępne procesy administracyjne związane z wyborami mogą również utrudniać uczestnictwo osobom z niepełnosprawnościami. W niektórych państwach członkowskich UE nie są dostępne wprowadzone procedury, w ramach których osoby z niepełnosprawnościami mogą wnioskować o wsparcie lub pomoc w głosowaniu. Podobnie osoby mieszkające

w placówkach opieki długoterminowej mogą nie mieć możliwości głosowania z powodu braku mechanizmów umożliwiających im głosowanie.

Następstwem prawa do głosowania jest możliwość składania skarg w przypadku niezrealizowania tego prawa. W analizie wskazano, że w większości państw członkowskich UE osoby pozbawione zdolności prawnej nie mają prawa do składania skarg związanych z uczestnictwem w życiu politycznym. Ponadto przykłady sądowych i pozasądowych mechanizmów składania skarg, w ramach których rozstrzygane są sprawy dotyczące uczestnictwa osób z niepełnosprawnościami w życiu politycznym, rozpoznano jedynie w około 25% państw członkowskich UE. Jak wykazano w badaniach FRA dotyczących innych dziedzin, jedną z prawdopodobnych przyczyn małej liczby spraw rozpatrywanych w ramach mechanizmów składania skarg jest brak dostępnych informacji o sposobach i miejscach składania skarg⁵. Mimo to pojedyncze sprawy trafiły do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz (zgodnie z protokołem fakultatywnym do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, przewidującym możliwość składania doniesień przez osoby i ratyfikowanym obecnie przez 21 państw członkowskich UE) do Komitetu do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych.

Opinie

UE przystąpiła do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, a jej prawo i polityka muszą być zgodne z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej. Komisja Europejska regularnie przekazuje sprawozdania dotyczące wdrażania dyrektyw 93/109/WE i 94/80/WE, w których określono szczegółowe ustalenia w zakresie korzystania z prawa do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego i wyborach do władz lokalnych. Kolejne sprawozdania dotyczące wdrażania obu dyrektyw powinny obejmować ocenę, czy są one interpretowane w sposób zgodny z prawem do udziału w życiu politycznym określonym w art. 29 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Jak wykazano w sprawozdaniu rocznym FRA za 2013 r. oraz sprawozdaniach Grupy Wysokiego Szczebla ds. Niepełnosprawności sporządzanych od 2010 r., wiele państw członkowskich UE wprowadziło lub opracowuje krajowe plany działania lub strategie w dziedzinie praw osób z niepełnosprawnościami. Takie polityki powinny obejmować szczegółowe środki wspierania uczestnictwa osób z niepełnosprawnościami w życiu politycznym oraz konkretne cele i wyznaczniki, w odniesieniu do których można mierzyć postępy w zakresie wdrażania stosownych postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Oddzielenie prawa do głosowania od zdolności prawnej

W wielu państwach członkowskich UE prawo do głosowania jest w dalszym ciągu powiązane ze zdolnością prawną, wskutek czego osoby pozbawione zdolności prawnej nie mogą głosować w wyborach do Parlamentu

3 Wszystkie wnioski dotyczące Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych są dostępne na stronie internetowej: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=4.

4 ONZ, Komitet do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych (2013), „Draft General Comment on Article 12 of the Convention – Equal Recognition before the Law” [Projekt ogólnego komentarza w sprawie art. 12 konwencji – równość wobec prawa], dostępny na stronie internetowej: www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/DGCArticles12And9.aspx.

5 Zob. FRA (2009), *EU-MIDIS European Union Minorities and Discrimination Survey. Main Results Report* [Badanie UE-MIDIS dotyczące mniejszości i dyskryminacji w Unii Europejskiej. Sprawozdanie zawierające główne wyniki], Luksemburg, Urząd Publikacji, oraz FRA (2012), *Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w przypadkach dotyczących dyskryminacji w UE – dalsze działania na rzecz równości*, Luksemburg, Urząd Publikacji.

Europejskiego ani w wyborach do władz lokalnych. W sprawozdaniu FRA z 2010 r. „Prawo osób cierpiących na zaburzenia psychiczne i osób niepełnosprawnych umysłowo do udziału w życiu politycznym”, aktualizowanym w późniejszych sprawozdaniach rocznych FRA, stwierdzono, iż niektóre państwa członkowskie będą musiały zreformować swoje ustawodawstwo w celu osiągnięcia standardów określonych w Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Zgodnie z wnioskami Komitetu do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych państwa członkowskie UE powinny zmienić ustawodawstwo krajowe, które pozbawia osoby prawa do głosowania ze względu na niepełnosprawność lub okoliczność zastępczą, na przykład ocenioną „zdolność”.

Jak stwierdzono w Europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności na lata 2010–2020, Komisja Europejska wspiera osiąganie zgodności ustawodawstwa państw członkowskich dotyczącego zdolności prawnej z Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych. Działania takie mogą być kontynuowane w ramach Grupy Wysokiego Szczebla ds. Niepełnosprawności, w której przedstawiciele państw członkowskich UE mogą dzielić się doświadczeniami związanymi z opracowywaniem i wdrażaniem reform prawa w tej dziedzinie.

Usuwanie barier administracyjnych

Krajowe organy publiczne powinny zagwarantować, że wymóg w zakresie rejestracji do głosowania bądź w zakresie racjonalnego usprawnienia nie skutkuje wykluczeniem osób z niepełnosprawnościami z udziału w wyborach. Działania w tym zakresie mogą obejmować środki gwarantujące, że proces rejestracji jest dostępny poprzez zaprojektowanie odpowiednich stron internetowych zgodnie z unijną normą EN 301549, która jest spójna z uznanymi międzynarodowymi normami dostępności (na przykład Wytycznymi dotyczącymi dostępności treści internetowych (WCAG) 2.0 AA sporządzonymi przez World Wide Web Consortium), oraz poprzez udostępnienie informacji w alternatywnych formatach, na przykład w zapisie łatwym do zrozumienia (easy-to-read), dużą czcionką lub brajlem.

Osoby mieszkające w placówkach opieki długoterminowej, które nie mogą dotrzeć do lokali wyborczych, powinny mieć możliwość głosowania poprzez użycie alternatywnych form głosowania. Takie metody głosowania muszą zapewniać poufność głosowania oraz możliwość wolnego wyboru popieranego kandydata bądź popieranej partii bez niezgodnego z prawem nacisku ze strony innych osób.

Skuteczność procedur składania skarg

Mechanizmy składania skarg, zarówno sądowe, jak i pozasądowe, powinny stać się bardziej dostępne dla osób z niepełnosprawnościami. Jednym z istotnych działań mogłoby być zniesienie ograniczeń w zakresie prawa osób pozbawionych zdolności prawnej do składania skarg niezależnie od ich opiekunów. Jednak należy również podjąć środki służące zapewnieniu dostępności informacji o sposobach i miejscu składania skarg wszystkim osobom z niepełnosprawnościami poprzez przygotowanie materiałów informacyjnych w różnych formatach. Takie informacje należy rozprowadzać za pośrednictwem organizacji wsparcia i doradztwa dla osób z niepełnosprawnościami, w tym organizacji osób z niepełnosprawnościami.

Wreszcie, jak wyjaśniono w sprawozdaniu FRA z 2011 r. „Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w Europie: przegląd wyzwań i możliwości” oraz w sprawozdaniu FRA z 2012 r. „Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w przypadkach dotyczących dyskryminacji w UE – dalsze działania na rzecz równości”, umożliwienie organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, w tym organizacjom osób z niepełnosprawnościami, wnoszenia pozwów do sądu może być ważnym krokiem w kierunku egzekwowania praw politycznych. Rygorystyczne przepisy dotyczące legitymacji procesowej często uniemożliwiają organizacjom społeczeństwa obywatelskiego przyjęcie bardziej bezpośredniej roli w postępowaniach sądowych w sprawach dotyczących naruszenia praw podstawowych.

Zwiększanie dostępności procedur, lokali i materiałów wyborczych

Jeżeli chodzi o normy w zakresie dostępności, większość państw członkowskich UE wprowadziła je w odniesieniu do budowy i remontów budynków publicznych, a blisko połowa państw członkowskich wprowadziła normy w odniesieniu do lokali wyborczych. Wiele państw członkowskich UE ustanowiło również wymogi prawne w zakresie dostępności dotyczące podmiotów przekazujących informacje za pośrednictwem internetu oraz radia i telewizji, mimo że w wielu przypadkach wymogi te mają zastosowanie jedynie do publicznych podmiotów przekazujących informacje. W większości państw członkowskich UE prawo wyborcze przewiduje wymóg, aby osobom z niepełnosprawnościami udostępnić pomoc w głosowaniu, choć w niektórych państwach pomoc taka jest dostępna tylko dla osób z niepełnosprawnością fizyczną lub sensoryczną.

Większość państw członkowskich wprowadziła normy w zakresie dostępności w odniesieniu do budowy i remontów budynków publicznych, a blisko połowa państw członkowskich wprowadziła normy w odniesieniu do lokali wyborczych. Bardzo trudno jest jednak ocenić, w jakim stopniu normy te są należycie wdrażane, ponieważ w praktyce brakuje solidnych i porównywalnych danych dotyczących dostępności. Brak danych oznacza, że nie można ustalić odsetka lokali wyborczych lub budynków publicznych, które są dostępne dla osób z niepełnosprawnościami. Ponadto nawet w przypadku

dostępności danych ich wiarygodność jest obniżona z powodu braku spójnych kryteriów oceny dostępności oraz skupienia się na potrzebach osób z niepełnosprawnością fizyczną, z pominięciem innych osób z niepełnosprawnościami.

Istotnym elementem zwiększenia dostępności jest zapewnienie racjonalnego usprawnienia. Choć prawo wyborcze w większości państw członkowskich UE przewiduje wymóg, aby osobom z niepełnosprawnościami udostępnić pomoc w głosowaniu, w niektórych państwach pomoc taka jest dostępna tylko dla osób z niepełnosprawnością fizyczną lub sensoryczną. Ponadto osoby z niepełnosprawnościami nie zawsze mogą same wybrać osobę, która miałaby im pomóc.

Udział w procesie wyborczym jest uzależniony od dostępu do informacji, zazwyczaj za pośrednictwem radia, telewizji i internetu, jak również materiałów drukowanych. Podobnie jak w przypadku budynków wiele państw członkowskich UE ustanowiło wymogi prawne w zakresie dostępności dotyczące podmiotów przekazujących informacje za pośrednictwem internetu oraz radia i telewizji, mimo że w wielu przypadkach wymogi te mają zastosowanie jedynie do publicznych podmiotów przekazujących informacje. Istniejące dane wskazują jednak, że w praktyce media zajmujące się wyborami pozostają w dużej mierze niedostępne dla osób z niepełnosprawnościami. W większości państw członkowskich na oficjalnej stronie internetowej zawierającej instrukcje dotyczące głosowania i informacje o kandydatach nie stwierdza się, że jest ona zgodna z normami dostępności internetu określonymi w Wytycznych dotyczących dostępności treści internetowych

Rysunek 2: Czy na stronie internetowej zawierającej instrukcje dotyczące głosowania i informacje o kandydatach stwierdza się, że jest ona zgodna z normami dostępności, według państw członkowskich UE?



Źródło: FRA, 2014

(WCAG) 2.0 AA⁶ sporządzonych przez World Wide Web Consortium, pomimo że niektóre państwa podjęły pewne kroki w celu zwiększenia dostępności informacji. Choć zwiększono dostępność napisów dolnych, dzięki którym telewizyjne programy wyborcze są bardziej dostępne dla wielu osób z niepełnosprawnością słuchową, mniej dostępne są audiodeskrypcja oraz krajowe tłumaczenia na język migowy.

Ważne jest, że partie polityczne, jako główne podmioty kształtowania polityki na wszystkich poziomach administracji, tworzą swoje materiały informacyjne w formatach dostępnych dla osób z niepełnosprawnościami.

Przykłady programów partii w dostępnych formatach można było znaleźć w połowie państw członkowskich UE, mimo że brakowało w tym zakresie konsekwencji; w kilku państwach członkowskich tylko jedna lub dwie partie przekazywały informacje w dostępnych formatach, a wtedy było to często w formie odpowiednim dla określonych rodzajów niepełnosprawności. Co ważne, zobowiązanie ogólnoeuropejskich partii politycznych do tworzenia swoich materiałów informacyjnych na potrzeby wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. w dużym stopniu wynikało z kampanii prowadzonych przez organizacje osób z niepełnosprawnościami na rzecz zwiększenia dostępności wyborów.

Opinie

Pomimo że w wielu państwach członkowskich UE wprowadzono prawne normy dostępności, mierzenie dostępności otoczenia jest utrudnione z powodu braku wspólnych unijnych kryteriów określających, co jest dostępnym budynkiem. Zgodnie z obowiązkami określonymi w art. 9 ust. 2 lit. a) Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych państwa strony, w tym UE i jej państwa członkowskie, powinny rozwijać, promować i monitorować proces wdrażania niezbędnych standardów i wytycznych dotyczących dostępności obiektów i usług oferowanych całemu społeczeństwu, w tym budynków administracji publicznej. Kryteria te powinny obejmować potrzeby w zakresie dostępności wszystkich osób z niepełnosprawnościami, nie tylko osób z niepełnosprawnością fizyczną. Komisja Europejska w dalszym ciągu wspiera i uzupełnia działania krajowe, między innymi poprzez drugą fazę zlecenia normalizacji M/420 w zakresie dostępności zabudowy.

W przypadku gdy osoby z niepełnosprawnościami potrzebują wsparcia, aby głosować, prawo powinno przewidywać możliwość pomocy w głosowaniu zapewnianej przez wybraną przez nie osobę. Pomoc taka powinna być dostępna dla wszystkich osób z niepełnosprawnościami, które się o nią zwrócą.

Państwa członkowskie UE powinny zachęcać dostawców usług medialnych do zwiększania dostępności swoich produktów. Strony internetowe powinny być projektowane zgonie z unijną normą dostępności EN 301549, natomiast materiały nadawane w środkach przekazu mogą być bardziej dostępne poprzez zastosowanie napisów, tłumaczenia na język migowy lub audiodeskrypcję, najlepiej z zachowaniem norm UE. Aby to osiągnąć, państwa członkowskie powinny rozważyć wzmocnienie środków prawnych i politycznych w zakresie dostępności środków przekazu, na przykład poprzez wyznaczenie wymiernych celów w odniesieniu do dostępności i rozszerzenie zakresu istniejącego ustawodawstwa, tak aby ująć w nim podmioty prywatne i publiczne. UE może ułatwić ten proces przez wspieranie wdrażania dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych, w której wzywa się państwa członkowskie do zachęcania dostawców usług medialnych do zagwarantowania większej dostępności ich usług dla osób z upośledzeniami wzroku lub słuchu.

W okresie przed wyborami materiały informacyjne zawierające instrukcje dotyczące głosowania i informacje o kandydatach powinny zawierać klarowne wyjaśnienia napisane prostym językiem i łatwo dostępne w różnych formatach. Państwa członkowskie powinny również zagwarantować, że dostępne są środki finansowe na przekazywanie dostępnych informacji w trakcie całego procesu wyborczego.

Partie polityczne powinny sporządzać swoje programy i inne materiały informacyjne w alternatywnych formatach, odpowiadających potrzebom osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności, w tym teksty w zapisie łatwym do zrozumienia, brajlem i dużą czcionką oraz filmy z napisami lub tłumaczeniem na język migowy. Partie polityczne mogą również zwiększyć możliwości osób z niepełnosprawnościami w zakresie uczestniczenia w działaniach partii poprzez podejmowanie środków na rzecz zwiększenia dostępności swoich wydarzeń, na przykład sprawdzając udogodnienia w miejscach spotkań i zapewniając tłumaczenie na język migowy.

6 World Wide Web Consortium (W3C) (2008), Wytyczne dotyczące dostępności treści internetowych (WCAG) 2.0, zalecenie W3C, 11 grudnia 2008 r., dostępne na stronie internetowej: www.w3.org/TR/2008/REC-WCAG20-20081211.

Zwiększanie możliwości uczestniczenia w życiu politycznym

Aktywne zaangażowanie osób z niepełnosprawnościami, w tym za pośrednictwem reprezentujących je organizacji, w kształtowanie polityki i stanowienie prawa nie zostało jeszcze sformalizowane w formie wymogu ani nie zostało wprowadzone w praktyce we wszystkich państwach członkowskich UE. Ponadto mało jest informacji o liczbie wybranych urzędników, którzy identyfikują się jako osoby z niepełnosprawnościami.

W badaniu przeanalizowano również możliwości stworzone osobom z niepełnosprawnościami i reprezentującym je organizacjom w zakresie ich uczestnictwa w życiu politycznym w szerszym zakresie, wykraczającym poza głosowanie i wybory.

Ścisła współpraca z osobami z niepełnosprawnościami oraz aktywne angażowanie ich, poprzez reprezentujące je organizacje, w kształtowanie polityki i stanowienie prawa jest obowiązkiem określonym

w Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych; nie zostało to jednak sformalizowane w ramach wymogu bądź usystematyzowanej praktyki we wszystkich państwach członkowskich UE. Z analizy wynika, że organy publiczne podejmujące działania na rzecz wdrażania wspomnianej Konwencji coraz aktywniej współpracują z organizacjami osób z niepełnosprawnościami i coraz bardziej je angażują; jest to obiecująca praktyka ogólnoeuropejska, którą należy stosować szerszej w jeszcze bardziej szczegółowy sposób. Istnieją bardzo duże możliwości angażowania organizacji osób z niepełnosprawnościami w analizę i rozwiązywanie wyzwań nakreślonych w niniejszym sprawozdaniu.

Ważnym wskaźnikiem możliwości uczestniczenia osób z niepełnosprawnościami w życiu politycznym jest liczba osób z niepełnosprawnościami wybieranych do pełnienia funkcji publicznych. Niniejsze badanie pokazuje jednak, że brak jest wyraźnych dowodów określających, w jakim stopniu osoby z niepełnosprawnościami mogły korzystać z możliwości kandydowania do Parlamentu Europejskiego, parlamentów krajowych bądź władz lokalnych.

Opinie

Państwa członkowskie UE i instytucje UE powinny ściśle angażować osoby z niepełnosprawnościami, w tym poprzez reprezentujące je organizacje, w procesy decyzyjne dotyczące kwestii związanych z osobami z niepełnosprawnościami. W tym celu państwa członkowskie i instytucje UE powinny wzmocnić istniejące mechanizmy angażowania organizacji osób z niepełnosprawnościami, w tym poprzez tworzenie organów doradczych i konsultacyjnych. Wśród nich powinna być znaczna część organizacji osób z niepełnosprawnościami reprezentujących różne grupy osób z niepełnosprawnościami. Przedstawiciele osób z niepełnosprawnościami powinni być pełnoprawnymi członkami takich organów, na zasadzie równości z innymi osobami, i powinni dysponować niezbędnymi zasobami, tak aby mogli uczestniczyć w istotny sposób bez narażania na szwank swojej niezależności.

Państwa członkowskie UE i instytucje UE powinny zagwarantować, że informacje o możliwościach uczestniczenia w procesach konsultacyjnych dotyczących kształtowania prawa i polityki mających wpływ na osoby z niepełnosprawnościami są wyraźnie i szeroko rozpowszechniane przy użyciu dostępnych środków komunikacji. Państwa członkowskie powinny dopilnować, aby organizacje osób z niepełnosprawnościami przekazywały informacje w różnych formatach, na przykład w zapisie brajlem lub łatwym do zrozumienia. Wystąpienia publiczne oraz posiedzenia komisji, podczas których omawiane jest ustawodawstwo, powinny zostać udostępnione na przykład poprzez usunięcie fizycznych barier i zaangażowanie tłumaczy języka migowego.

Państwa członkowskie UE powinny rozważyć przyjęcie programów gwarantujących, że kandydaci lub potencjalni kandydaci mają takie same możliwości ubiegania się o wybieralne funkcje jak inne osoby. Można tu uwzględnić wsparcie finansowe i innego rodzaju pomoc służącą zapewnieniu dodatkowych środków, których osoby z niepełnosprawnościami mogą potrzebować na prowadzenie skutecznych kampanii, oraz działania na rzecz usuwania przeszkód fizycznych i innego rodzaju przeszkód, które utrudniają dostęp do budynków, gdzie prowadzona jest działalność polityczna. Po objęciu funkcji wybranym urzędnikom będącym osobami z niepełnosprawnościami należy zapewnić racjonalne usprawnienia niezbędne do wykonywania przez nich zadań na zasadzie równości z innymi osobami.

Racjonalne usprawnienia dopasowane do potrzeb konkretnej osoby mogą być konieczne nawet w otoczeniu, które jest dostępne. Aby zrealizować te usprawnienia, konieczne są informacje dotyczące potrzeb wybranych urzędników. Gromadzenie takich danych musi być zgodne z prawnie ustanowionymi gwarancjami zapewniającymi poufność i poszanowanie prywatności osób z niepełnosprawnościami.

Zwiększanie wiedzy o prawie osób z niepełnosprawnościami do udziału w życiu politycznym

Analiza FRA i ANED wskazuje na brak szkoleń i działań na rzecz zwiększania wiedzy wśród ważnych podmiotów, na przykład urzędników zajmujących się wyborami, partii politycznych, organów państwowych i dostawców usług medialnych, dotyczących sposobów realizacji prawa osób z niepełnosprawnościami do udziału w życiu politycznym. Ponadto należy budować możliwości odpowiednich podmiotów do zaspokajania potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

Aby zapewnić urzeczywistnienie praw, urzędnicy publiczni i inni kluczowi pracownicy muszą być dobrze poinformowani o równych prawach osób z niepełnosprawnościami w ujęciu ogólnym oraz o głównych zasadach określonych w Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, takich jak dostępność i obowiązek zapewnienia racjonalnych usprawnień. Z danych wynika, że szkolenia dla urzędników zajmujących się wyborami dotyczące niedyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, dostępności oraz racjonalnych usprawnień stanowią przewidziany prawem obowiązek tylko w jednym państwie członkowskim. Organizacje osób z niepełnosprawnościami odgrywają istotną rolę w zwiększaniu wiedzy o prawach osób z niepełnosprawnościami wśród organów publicznych i mogą one nadal odgrywać taką rolę poprzez dalszy rozwój mechanizmów konsultacji na wszystkich poziomach władzy.

Istotne znaczenie zwiększania wiedzy nie ogranicza się do organów publicznych i innych podmiotów zaangażowanych w wybory. Ważne jest również, aby same osoby z niepełnosprawnościami, szczególnie osoby z poważniejszymi upośledzeniami, często będące najbardziej wykluczonymi z życia politycznego, były świadome prawa do głosowania i uczestniczyły w życiu politycznym. Mając wiedzę o tych prawach, osoby z niepełnosprawnościami mogą skuteczniej same rozpoznawać praktyki i procedury uniemożliwiające im wykonywanie swoich praw.

Oprócz zwiększania wiedzy ważnym działaniem jest budowanie zdolności właściwych podmiotów w zakresie zaspokajania potrzeb osób z niepełnosprawnościami uczestniczących w wyborach. Dane dotyczące dostępności materiałów informacyjnych i kampanii wskazują na potrzebę zwiększenia zdolności partii politycznych i organizacji medialnych w zakresie zapewnienia większej dostępności tworzonych przez nie materiałów. Podobnie brak dostępności lokali wyborczych i budynków administracji publicznej wskazuje na potrzebę zwiększania zdolności odpowiednich

organów publicznych w zakresie kontroli wdrażania przepisów budowlanych dotyczących dostępności oraz na potrzebę opracowania szczegółowych i ujednoczonych wytycznych dotyczących oceny dostępności budynków w praktyce.

Opinie

Państwa członkowskie UE powinny podjąć konkretne działania na rzecz rozwoju zdolności organów publicznych w zakresie skutecznego monitorowania wdrażania przepisów budowlanych dotyczących dostępności, dopilnowując, aby organom odpowiedzialnym za zapewnienie zgodności z wymogami w zakresie dostępności przydzielono odpowiednie środki. Komisja Europejska powinna uczestniczyć w tym procesie poprzez dalsze wspieranie opracowywania ujednoczonych wytycznych dotyczących oceny dostępności budynków, przy uwzględnieniu potrzeb wszystkich osób z niepełnosprawnościami.

Państwa członkowskie powinny dopilnować, aby organy wyborcze oraz urzędnicy odpowiedzialni za nadzorowanie wyborów na poziomie lokalnym uzyskali pełne przeszkolenie w zakresie niedyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, dostępności oraz racjonalnych usprawnień. Szkolenie powinno również obejmować odpowiednie przepisy prawa krajowego dotyczące udzielenia pomocy osobom z niepełnosprawnościami podczas głosowania oraz procedur ubiegania się o pomoc lub wsparcie. Aby zagwarantować, że szkolenia odnoszą się do barier napotykaných przez osoby z niepełnosprawnościami, organizacje osób z niepełnosprawnościami powinny uczestniczyć w opracowywaniu i realizacji szkoleń, między innymi poprzez wspólne inicjatywy organów wyborczych i organizacji osób z niepełnosprawnościami.

Państwa członkowskie powinny podejmować działania służące zwiększaniu wiedzy osób z niepełnosprawnościami o procesie wyborczym. Można to osiągać poprzez projekty wychowania obywatelskiego służące edukacji osób z niepełnosprawnościami w zakresie ich praw politycznych oraz poprzez rozwój organizacji propagowania własnych praw. Działania mające na celu zwiększanie wiedzy obejmują również placówki opieki długoterminowej, w których mieszkają osoby z niepełnosprawnościami.

Aby zwiększyć zdolności partii politycznych i organizacji medialnych w zakresie udostępniania tworzonych przez nie materiałów osobom z niepełnosprawnościami, państwa członkowskie mogą opracować – wspólnie z organizacjami osób z niepełnosprawnościami – praktyczne wytyczne dotyczące sposobów tworzenia dostępnych programów, komunikatów i audycji radiowo-telewizyjnych.

Gromadzenie danych służących mierzeniu uczestnictwa osób z niepełnosprawnościami w życiu politycznym

Badanie opierało się na istniejących danych zebranych z ogólnodostępnych źródeł w 28 państwach członkowskich UE. W wyniku procesu gromadzenia danych i analizy wskazano trzy kluczowe kwestie:

- brak systematycznego gromadzenia danych;
- brak standardów i wytycznych w zakresie mierzenia dostępności, szczególnie w sposób służący uzyskiwaniu porównywalnych wyników w całej UE;
- problemy dotyczące istniejących metod opisywania doświadczeń osób z niepełnosprawnościami.

Ogólnie rzecz ujmując, badanie wykazuje, że z powodu braku wiarygodnych i porównywalnych danych nie jest jeszcze możliwe dokładne ocenienie sytuacji w zakresie uczestnictwa osób z niepełnosprawnościami w życiu politycznym w UE. Na poziomie państw członkowskich i UE niewiele danych o doświadczeniach osób z niepełnosprawnościami uczestniczących w wyborach jest gromadzonych w sposób systematyczny.

Nawet gdy dane były dostępne, dokonanie porównań między państwami było trudne z powodu braku wspólnego pojęcia niepełnosprawności oraz zharmonizowanych standardów UE w zakresie oceny dostępności. Istniejące dane często skupiają się na sytuacji osób z niepełnosprawnością fizyczną, a nie obejmują innych osób z niepełnosprawnościami, które mogą borykać się z mniej widocznymi barierami w zakresie uczestnictwa w życiu politycznym.

Gromadzenie wiarygodnych i dokładnych danych statystycznych dotyczących doświadczeń osób z niepełnosprawnościami jest zadaniem trudnym. Faktyczne wyłączenie niektórych osób z niepełnosprawnościami – na przykład osób mieszkających w placówkach opieki lub osób niekomunikujących się za pomocą mowy – z bieżących badań uwidacznia konieczność poprawy istniejących metod oraz zapewnienia odpowiednich środków gwarantujących, że ukierunkowane, szczegółowe i porównywalne dane opisują doświadczenia tych osób w sposób dokładny i wiarygodny. Wysiłki w tym zakresie są już podejmowane w skali globalnej przez

Grupę Waszyngtońską ds. Danych Statystycznych na temat Niepełnosprawności, w której uczestniczą FRA i Komisja Europejska, oraz na poziomie UE przez Eurostat. FRA będzie w dalszym ciągu współpracować z Komisją Europejską, ANED i innymi właściwymi podmiotami na rzecz poprawy w zakresie gromadzenia odpowiednich danych.

Opinie

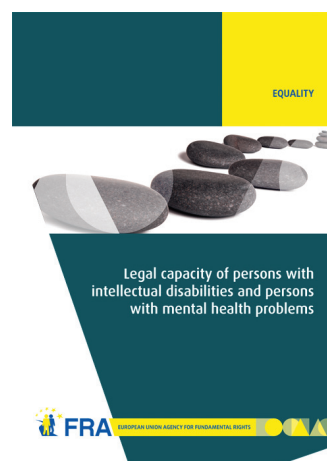
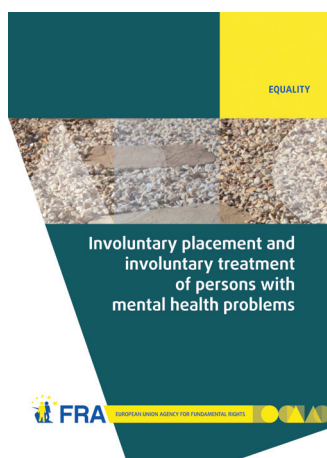
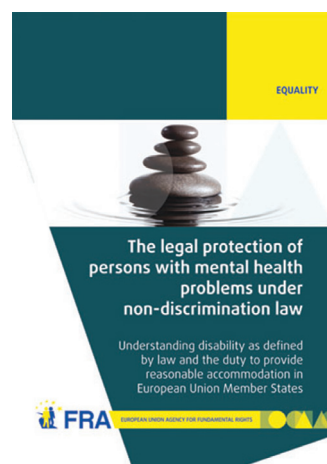
Wypełniając obowiązki określone w art. 31 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, UE i jej państwa członkowskie powinny podjąć się gromadzenia stosownych informacji, w tym danych statystycznych i pochodzących z badań, które umożliwią formułowanie i wdrażanie polityki służącej realizacji postanowień konwencji dotyczących uczestnictwa w życiu politycznym.

Uwzględniając działania określone w Europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności na lata 2010–2020 oraz cel włączenia społecznego określony w strategii „Europa 2020”, Komisja Europejska powinna działać na rzecz harmonizacji danych dotyczących niepełnosprawności gromadzonych w ramach europejskich sondaży społecznych (europejskiego badania warunków życia ludności, doraźnego modułu badania sondażowego siły roboczej, Europejskiego Ankietowego Badania Zdrowia), regularnie gromadząc porównywalne dane dotyczące barier utrudniających włączenie społeczne osób z niepełnosprawnościami, w tym ich uczestnictwo w życiu politycznym.

Aby zapewnić porównywalność danych w całej UE, instytucje i państwa członkowskie UE powinny współdziałać w celu opracowania wspólnie uzgodnionych wytycznych dotyczących oceny sytuacji osób z niepełnosprawnościami w zakresie praw podstawowych. Początkiem takich działań może być dalsze opracowywanie wspólnych wytycznych mierzenia dostępności.

Instytucje UE uprawnione do gromadzenia danych powinny wspierać i uzupełniać wysiłki państw członkowskich w zakresie gromadzenia danych statystycznych oraz informacji opisujących bariery uniemożliwiające osobom z niepełnosprawnościami pełnoprawne uczestnictwo w życiu politycznym i publicznym. Uwzględnić tu należy dalsze opracowywanie i wdrażanie metod gromadzenia danych obejmujących wszystkie osoby z niepełnosprawnościami, w tym osoby z poważniejszymi upośledzeniami.

Pięć poniższych sprawozdań FRA przedstawia dalszą analizę kwestii związanych z prawami osób niepełnosprawnych.





Możliwość uczestniczenia w życiu politycznym, czy to poprzez kandydowanie na wybieralne stanowisko, wstąpienie do partii politycznej, czy poprzez śledzenie wiadomości politycznych w środkach przekazu, jest podstawą funkcjonowania w społeczeństwie demokratycznym. W sprawozdaniu poddano analizie dane dotyczące sytuacji w zakresie uczestnictwa osób z niepełnosprawnościami w życiu politycznym; dane pochodzące z 28 państw członkowskich Unii Europejskiej zostały zebrane przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz finansowaną przez Komisję Europejską sieć Academic Network of European Disability Experts. Przedstawione w sprawozdaniu wskaźniki dotyczące praw człowieka pokazują, że bariery prawne i administracyjne, niedostępne procesy i informacje oraz brak świadomości praw politycznych mogą pozbawiać osoby z niepełnosprawnościami możliwości uczestniczenia w życiu politycznym społeczności, w których żyją. W badaniu wskazano też brak wiarygodnych i porównywalnych danych o doświadczeniach osób z niepełnosprawnościami biorących udział w wyborach w UE. Jak najszybsze poradzenie sobie z tymi wyzwaniami ma zasadnicze znaczenie dla wzmocnienia legitymacji instytucji publicznych i stworzenia sprawiedliwych społeczeństw sprzyjających włączeniu społecznemu, w których wszyscy obywatele mogą pełnoprawnie uczestniczyć.

Więcej informacji

Pełna wersja sprawozdania FRA *The right to political participation of persons with disabilities: human rights indicators* [Prawo osób z niepełnosprawnościami do udziału w życiu politycznym: wskaźniki dotyczące praw człowieka] znajduje się na stronie internetowej: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/indicators-political-participation-persons-disabilities>

Ogólne informacje o działaniach FRA w zakresie praw osób z niepełnosprawnościami są dostępne na stronie internetowej: <http://fra.europa.eu/en/theme/people-disabilities>



Urząd Publikacji

FRA – AGENCJA PRAW PODSTAWOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wiedeń – Austria
Tel. +43 158030-0 – faks +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency



© Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, 2014
Zdjęcie: © Shutterstock