

GOVERNANCE ACCESSIBILITY - PŘÍSTUPNÁ VEŘEJNÁ SPRÁVA A VEŘEJNÉ SLUŽBY

Michal RADA

Ministerstvo vnitra ČR, mv.kancelar@michalrada.cz

***Anotace:** Je třeba, abychom se naučili přístupnost ve smyslu využitelnost veřejných služeb a veřejné správy brát jako celek. Není to jen o přístupnosti informací, ale i o bezbariérovosti dopravy, bezbariérovosti veřejných služeb, odstraňování bariér v samotné veřejné správě, právním prostředí a o dostatečném množství informací. O tom všem je "governance accessibility" a není to zase tak složité.*

Governance accessibility

Pro osoby s určitými specifickými potřebami je jednou ze zásadních potřeb potřeba maximální možné integrace do společnosti a maximálního možného uplatnění jak na pracovním trhu, tak při seberealizačních, společenských, kulturních a jiných aktivitách. V rámci této integrace je pak naprosto nezbytné, aby i tyto osoby mohly plnohodnotně na rovnoprávném základě využívat obvyklých veřejných služeb.

Oblast Služby veřejné správy

Veřejná správa poskytuje soubor garantovaných veřejných služeb. Služby jsou jak regulatorního, tak klientského typu. Čas od času využívá určité služby či agendy veřejné správy prakticky každý.

Veřejná správa musí být natolik přístupná, že využívání jejích služeb (regulatorního i klientského typu) je umožněno v plné míře a bez zbytečných neodůvodněných omezení také osobám se zdravotním postižením. Tyto osoby navíc mohou požívat určitých výhod sloužících jako vyrovnání příležitostí omezených zdravotním znevýhodněním.

Mezi základní principy bezbariérové veřejné správy patří:

- Poskytování jasných, srozumitelných a pochopitelných služeb v rámci veřejné správy
- Dostupnost dostatečného rozsahu informací o právech a povinnostech ve vztahu ke státu a veřejné správě
- Bezbariérovost budov veřejné správy a odstraňování současných stavebních bariér
- Nastavení asistenčních mechanismů pro osoby se zdravotním postižením jako účastníky procesů veřejné správy
- Nediskriminace účastníků procesů veřejné správy kvůli jejich zdravotnímu postižení
- Vytvoření podmínek pro odstranění komunikačních bariér mezi úředníky a osobami se zdravotním postižením

Oblast Přístupnost informací

Jednou ze základních oblastí rovného přístupu je povinnost zajistit rovný přístup k informacím i pro osoby se specifickými potřebami, a to včetně osob se zdravotním postižením.

Mezi základní principy v oblasti přístupnost informací patří:

- Zajištění přístupu k informacím zejména veřejné správy i pro uživatele asistivních technologií
- Rozšíření problematiky přístupnosti i na elektronické formuláře, rozhraní aplikací a informačních systémů veřejné správy
- Zajištění přístupnosti dokumentů, a to zejména u dokumentů veřejné správy nesoucích rozhodování o právech a povinnostech
- Vazba přístupnosti informací na rovný přístup k právu a k veřejným službám, a to i s využitím asistivních technologií

Oblast Právní prostředí, práva a povinnosti

V moderní společnosti je nastaven jednoznačný a srozumitelný právní rámec, a to zejména ve vztazích mezi státem zastoupeným orgány veřejné moci a klientem. Každému musí být k dispozici úplné, aktuální a srozumitelné znění právních předpisů a musí mu být podáno dostatečné množství informací o právech a povinnostech. Osoby se zdravotním postižením mají v mnohých případech ztížený přístup k právním předpisům a k možnosti jejich využití. To je způsobeno jednak komunikační a informační bariérou a jednak potřebou nastavení určitých nestandardních pravidel pro tyto osoby, je-li to potřebné.

Mezi základní principy bezbariérového práva patří:

- Snadný přístup k informacím o právním prostředí, včetně platných právních předpisů
- Nediskriminace osob se zdravotním postižením v přístupu k právním předpisům a k informacím o jejich aplikaci
- Služby poradenství a právní pomoci
- Jasně vymezení zvláštních možností pro osoby se zdravotním postižením, včetně jasně vymezení jejich práv a povinností

Oblast Veřejná doprava

Také veřejná hromadná doprava jako jedna ze základních veřejných služeb musí být v maximální možné míře bezbariérová. Hromadná doprava patří mezi služby garantované státem, a to ať už provozované státem, nebo regiony, či obcemi prostřednictvím k tomu zřízených společností dopravců, nebo provozovaná soukromými dopravci s garancemi a v rámci regulačního rámce stanoveného buď státem, nebo regionem či obcí.

Mezi základní principy bezbariérovosti dopravy patří:

- Budování sítě veřejné dopravy umožňující její využívání také osobami se zdravotním postižením

- Budování bezbariérových zastávek a stanic veřejné dopravy a odstraňování již existujících bariér
- Vymáhání zákazů diskriminace a vymáhání všech práv cestujících hromadné dopravy, včetně osob se zdravotním postižením
- Využívání bezbariérových vozů a souprav ve veřejné dopravě
- Mechanismy umožňující určité formy asistence při využívání dopravy pro osoby se zdravotním postižením
- Poskytování relevantních informací přístupnou formou, a to jak o samotné síti veřejné dopravy, tak i o její bezbariérovosti

Oblast Nediskriminující služby

Ať už se to týká služeb poskytovaných státem, či služeb poskytovaných ryze komerčním či neziskovým sektorem, žádná služba by neměla přímo diskriminovat. Je pochopitelné, že třeba nevidomá osoba nedostane řidičský průkaz, na druhou stranu tato osoba nesmí být jakkoliv diskriminována ve využívání auta (jako jeho uživatel či vlastník, nikoliv řidič) a ve využívání služeb s tím souvisejících. Nediskriminace se týká i služeb poskytovaných soukromým sektorem. Nemůže-li si například někdo koupit zboží v obchodě jen proto, že není schopen obchod "užívat", je to stejně trestné, jako kdyby daný obchod diskriminoval cizince, či matku s dítětem.

Mezi základní principy služeb na rovnoprávném základě patří:

- Potírání jakékoliv formy nepřijatelné diskriminace
- Osvěta povinností rovného přístupu vůči soukromým poskytovatelům služeb jakéhokoliv typu
- Zvýšení monitorovací a preventivní činnosti
- Nastavení mechanismů pomoci a asistence pro osoby se specifickými potřebami, která jim pomůže některé služby využívat

Hovoříme-li o poskytování služeb všeobecně, je třeba si uvědomit, že do toho je třeba řadit i služby z oblasti sociální a zdravotní, neboť ty nelze jednoduše vyčleňovat.

Přístupnost informací

V rámci aktivit governance accessibility je přístupnost informací veřejné správy jednou z klíčových oblastí, neboť správnou implementací principů přístupnosti informací prezentovaných ve všech možných formách se splňuje i jeden z principů, který je stanovený mezinárodně platnými předpisy týkajícími se lidských práv osob se zdravotním postižením. V této souvislosti je třeba zmínit nejen potřebu modernizace principu přístupnosti informací prezentovaných na webových stránkách (oblast přístupnosti webových stránek), ale také daleko širší potřebu řešit oblast přístupnosti digitálních dokumentů, neboť tyto dokumenty, zejména pocházejí-li z činnosti veřejné správy, jsou mnohdy nositeli zcela zásadních informací o právech a povinnostech. To znamená, že musíme v rámci celoevropského kontextu vnímat přístupnost jako daleko širší problém, než jak byla vnímána doposud. Je přitom třeba vycházet zejména z těchto dvou nepodkročitelných principů:

1. S veřejně dostupnými informacemi se musí být schopen seznámit kdokoliv – protože jsou veřejně dostupné a nelze diskriminovat někoho, kdo by se s nimi seznámit nemohl.
2. S informacemi měnícími práva a povinnosti se ten, jehož práva a povinnosti jsou stanovována či měněna, musí být schopen seznámit, a to – pokud je toho schopen – nezávisle na pomoci dalších osob, neboť pro něj jsou tyto informace určeny a on je jejich cílovým uživatelem.

Co se týče EU, tak v roce 2013 byl projednáván návrh Směrnice EU o přístupnosti webových stránek subjektů veřejné správy. Vzhledem k tomu, že návrh směrnice nebyl po odborné stránce příliš uspokojivý a vzhledem k chybějícím závazným nutným dokumentům bylo jednání o této směrnici také díky ČR pozastaveno. Ukazuje se, že je nutné zamyslet se nad novým pojetím případné celoevropské regulace v této oblasti. Je tedy potřeba politickou a odbornou diskuzi v rámci členských států EU na toto téma obnovit. Přestože pro ČR není otázka harmonizace v rámci prostoru celé EU nutná, neboť ČR má nadstandardní pojetí přístupnosti (myšleno i pro budoucí legislativní rámec pro tuto oblast), odborníci z ČR jsou v této oblasti v rámci EU velice aktivní, neboť ČR patřila vždy v této oblasti k odborné špičce. Je třeba si uvědomit, že i v celoevropském kontextu se oblast přístupnosti informací potencionálně týká minimálně jedné čtvrtiny veškeré populace.

V rámci této problematiky je neméně důležitá i oblast osvěty a popularizace, a to především vůči orgánům veřejné moci a firmám vytvářejícím a poskytujícím technologie pro tvorbu obsahu a dokumentů a jejich správu. Také tomu se v rámci ministerstva vnitra intenzivně věnujeme, a to také v součinnosti s projekty odborné veřejnosti (jako je Blind friendly web apod.). V této souvislosti provozujeme například i portál "Přístupnost informací ve veřejné správě" (www.pristupnost-informaci.cz), který je internetovým zdrojem Ministerstva vnitra ČR, Iniciativy informatiky pro občany a dalších partnerů v této oblasti. Tento informační zdroj je zejména v poslední době hojně využíván, neboť soustřeďuje základní informace o problematice přístupnosti informací v jejím nejširším pojetí a nabízí k dispozici i řadu dalších zdrojů informací. Na tomto portále také probíhají jednotlivé veřejné diskuze k připravovaným a předkládaným dokumentům a návrhům. Prostřednictvím tohoto webu se na nás také obracují nejen úřady veřejné správy a žádají o metodickou či konkrétní pomoc v konkrétních případech oblasti přístupnosti.

Shrneme-li poznatky získané z uplynulého období, lze konstatovat, že oblast přístupnosti informací se již stala běžnou součástí elektronizace v rámci úřadu. Na druhou stranu se stále potýkáme s určitými problémy, a to především způsobenými nedostatečně vyjasněnou a nedostatečně aplikovanou legislativou (což vyřešíme novým legislativním rámcem), nedostatečně technologicky reagujícími a svazujícími pravidly přístupnosti nastavenými na národní úrovni (což vyřešíme implementací principů mezinárodní normy WCAG 2.0), neřešenou přístupností dokumentů (což také vyřešíme legislativně) a stále ještě občasným nepochopením důležitosti celé této problematiky a neschopností řešit ji v úřadu jako zásadní technický, ale také systémový problém. Situace v oblasti přístupnosti se na národní úrovni neustále zlepšuje, avšak stále máme před sebou ještě veliký kus práce. Lze ale reálně konstatovat, že ČR je v této oblasti na předních pozicích a že máme k dispozici odborníky, kteří jsou vnímáni jako významné kapacity i na celosvětové úrovni. Co se týče vnímání samotné přístupnosti zejména ze strany úřadů veřejné správy, tak za poslední období se to také významně zlepšilo. Stále ale ještě narážíme na určité nepochopení principu a smyslu této oblasti a je třeba si otevřeně přiznat, že některé aspekty přístupnosti nemáme příliš systémově dobře řešeny. I na nápravě těchto věcí se však intenzivně pracuje.

Při tvorbě nového právního rámce pro přístupnost je potřeba naplnit tyto základní cíle:

1. V oblasti přístupnosti webových stránek chceme reagovat na technické i normové trendy a vytvořit funkční a moderní a zbytečně technologicky neomezující model přístupnosti založený na současných standardech.
2. Přístupnost potřebujeme rozšířit nejen na samotné webové stránky, ale i na formuláře a internetová rozhraní a aplikace, které využívá klient veřejné správy.
3. Potřebujeme vyřešit oblast přístupnosti dokumentů, a to nastavením zcela nového legislativního rámce.

Oblast Přístupnost webových stránek, aplikací, rozhraní a informací

Při tvorbě nového legislativního ustanovení vycházíme z již existující povinnosti dané Zákonem č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy, který ukládá povinnost přístupnosti webových stránek orgánů veřejné moci (viz předchozí kapitola). Při zhodnocení zjištěných problémů lze jako nejvhodnější

řešení připravit takové obecné legislativní ustanovení, které by identifikované problémy v praxi zcela, nebo alespoň významně, eliminovalo. Mělo by se jednat o významnější legislativní zakotvení, které vnímá povinnost přístupnosti jako obecnější a širší přístupnost informací – tedy nejen účelově vykládanou potřebu přístupnosti “některých webových stránek”, a to se zveřejněním informací v “nezbytně nutném rozsahu”, což skutečně není řešení, které by bylo možné v dnešní době považovat za ideální (viz předchozí poměrně obsáhlá kapitola).

Nová legislativní úprava musí splňovat následující:

- Je nutné rozšířit povinnost přístupnosti nejen na samotné webové stránky, ale i na informace na nich zveřejňované a obecně na zveřejňované informace, a to nikoliv pouze v nezbytně nutném rozsahu.
- Je nutné rozšířit povinnost přístupnosti i na aplikace a rozhraní pro komunikaci s občanem, neboť i tyto elektronické služby (elektronická rozhraní) musí být i osoba se specifickými potřebami schopna plně využívat.
- Z důvodů určité zastaralosti je nanejvýš vhodné opustit stanovená konkrétní pravidla přístupnosti, která jsou mnohdy příliš technologicky svazující, a nahradit je obecnými moderními principy přístupnosti.

Zejména poslední jmenovaný princip, tedy harmonizace našich technických pravidel s mezinárodními standardy přinese posílení interoperability na jedné straně, a to včetně posílení jistoty uživatelů, a na druhé straně to umožní nárůst konkurenceschopnosti vzhledem ke standardizaci i pro firmy nabízející technologie pro správu a tvorbu obsahu webových stránek.

Oblast Přístupnost dokumentů

Zatímco u webových stránek jsou v České republice nastaveny alespoň základní legislativní principy pro jejich přístupnost, v oblasti digitálních dokumentů žádná legislativa pro jejich přístupnost není. A to i přesto, že digitální dokumenty tvoří naprosto zásadní zdroj informací, u nichž musíme zajistit, aby se s nimi mohly seznámit také osoby se zdravotním postižením. Takřka 70 % takzvaných “užitných informací” je v dokumentech, 20 % je ve formulářích a interaktivních aplikacích veřejné správy a pouze něco málo přes 10 % je na statických webových stránkách. Dokumenty, které orgány veřejné moci zveřejňují (například na svých webových stránkách, či na své úřední desce), nebo doručují příjemcům (například prostřednictvím datových schránek či elektronické pošty) přitom v mnoha případech znamenají určení a změnu práv a povinností třetích osob a je tedy nezbytné, aby tyto dokumenty byly v maximální možné míře přístupné. Musíme zachovat základní právo osob (včetně osob se zdravotním postižením) mít možnost seznámit se s dokumenty v digitální podobě publikovanými, zveřejňovanými, odesílanými a doručovanými veřejnou správou.

V současné době platí pro oblast digitálních dokumentů legislativní rámec stanovený zákonem č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a Vyhláškou č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby. Jednou z věcí, kterou zmíněná vyhláška upravuje, jsou také záležitosti týkající se vytváření, vyřizování a odesílání digitálních dokumentů. Jsou stanoveny jednak věcné a obsahové náležitosti jakéhokoliv dokumentu a především výstupní datové formáty dokumentů v digitální podobě (ustanovení § 23 zmíněné vyhlášky). Naprostou většinu všech dokumentů, u které je po jejich obsahové stránce nezbytné zajistit jejich přístupnost, tvoří takzvané statické textové dokumenty (dopisy, rozhodnutí, rozsudky, zprávy apod.). Je povinností orgánu veřejné moci odesílat digitální dokumenty takového typu ve výstupním datovém formátu, který je stanoven na PDF/A ve specifikaci ISO 19005. Pro úplnost připomínáme, že odesláním dokumentu se fakticky rozumí i jeho zveřejnění na webových stránkách, nebo jakýkoliv jiný způsob jeho zveřejnění v digitální či analogové podobě. Lze tedy konstatovat, že nás v první řadě zajímají dokumenty, které již podle současné legislativy musejí být v datovém formátu PDF/A a musejí být opatřeny uznávaným elektronickým podpisem, nebo uznávanou elektronickou značkou buď konkrétní úřední osoby, nebo úřadu jako takového. Související ustanovení vyhlášky dále říká, že takovéto dokumenty mohou být odesílány (a tedy i zveřejňovány) i v jiném formátu, avšak vždy musí být také ve výstupním datovém formátu.

Při tvorbě nového (a v tomto případě zcela nového) legislativního rámce pro zavedení povinnosti přístupnosti dokumentů je tedy nanejvýš vhodné dodržet následující principy:

- Je třeba stanovit obecnou povinnost přístupnosti dokumentů, a to zejména u dokumentů zveřejňovaných a odesílaných.
- Minimální množinou, pro niž je třeba stanovit povinnost přístupnosti, jsou statické textové dokumenty – přístupnost tedy bude platit pro dokumenty ve formátu PDF/A.
- V této oblasti lze využít možnosti odesílat a zveřejňovat dokument také v jiném datovém formátu, kterou již nyní příslušná vyhláška umožňuje, ovšem primárním cílem je zajistit přístupnost u dokumentů ve výstupním datovém formátu.
- Ve vyhlášce je třeba stanovit několik základních technických parametrů, které zajistí, aby byl daný dokument přístupný.
- Je vhodné umožnit po dohodě obou stran i jiný způsob sdělení informací obsažených v daném dokumentu, neboť existují i objektivní důvody, pro které nebude možné zajistit přístupnost u všech dokumentů.