

GOVERNANCE ACCESSIBILITY JE NOVÝ SMĚR PRO EVROPU I PRO NÁS

Michal RADA

Úřad vlády ČR, kancelar@michalrada.cz

***Anotace:** S pojmem "governance accessibility" se setkáváme již několik let, dnes už jsou to ale zcela konkrétní principy a pomalu se ho daří prosazovat na všech úrovních veřejné správy. Přesto, že dosud nemá rozumný český překlad (dosud se překládá dost krkolomně jako "přístupnost veřejné správy a veřejných služeb", což uznáte, není příliš ideální), dostal se už do povědomí české veřejné správy a začíná opravdu fungovat. Pojďme si o něm tedy říci více a podívat se, jak u nás funguje a jak hlavně má fungovat do budoucna.*

Co a o čem je governance accessibility?

Pojem "governance accessibility" je anglickým výrazem dost přesně vystihujícím, o co jde. Dal by se přeložit přesně jako "přístupnost vládnutí", což v angličtině sice leccos vystihuje, ale pro našince je to i tak dost nesrozumitelné. Ve stručnosti se jedná o to, abychom ve veřejné správě a ve veřejných službách dělali všechno pokud možno již od počátku tak, aby to bylo přístupné a použitelné (pojmy "accessibility and usability") i pro osoby se zdravotním postižením. Když kdokoliv slyší slovo přístupnost, asi ho hned napadne technická přístupnost zejména webů a webových stránek. Ale to je jen jedna z mnoha podoblastí, přestože je asi nejznámější.

Před několika málo lety se Evropská unie dohodla na deseti základních zásadách nebo principech pro GA, které mají být základem pro to, aby co nejvíce veřejných služeb bylo opravdu přístupných. Toto desatero zahrnuje následující rámcové zásady:

1. Rovné šance a rovný přístup
2. Rovné možnosti práva a jeho dosažení
3. Rovný přístup k veřejným i komerčním službám
4. Liniová bezbariérovost
5. Bezbariérová doprava
6. Přístupné informace nejen veřejné správy
7. Přístupné a použitelné služby včetně těch elektronických
8. Podpora osob se zdravotním postižením
9. Zabránění a předcházení diskriminaci
10. Pozitivní kompenzace a integrace

Jak je tedy vidět, nejedná se jen o technickou přístupnost k informacím a webům na internetu, ale o komplexní problematiku zahrnující všechny základní oblasti života a potřeb osob se zdravotním postižením. Tyto základní evropské zásady jsou naplňovány jednak již na evropské úrovni (třeba ve strategických materiálech, nebo jejich respektováním při sestavování evropské harmonizační legislativy) a jednak mají být respektovány a naplňovány jednotlivými členskými státy.

Vzpomínám si velice dobře na dobu, kdy jsme společně tyto zásady definovali - Česká republika byla v této věci vždycky velice aktivní. Jsou to zásady obecné, a to zcela záměrně. Každý stát to má s veřejnou správou a veřejnými službami trochu jinak, a tak cokoliv konkrétnějšího by bylo problematické. Toto desatero navíc stanovuje naprostý základ souboru práv nás zdravotně postižených. Není náhodou, že vychází z preambule a textu Mezinárodní úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, která je základní úmluvou, jíž je vázána jak Evropská unie jako celek, tak všechny její členské státy.

Naplňování těchto deseti zásad je pak věcí každého členského státu. Pochopitelně něco vychází ze samotné evropské harmonizace, kdy EU třeba zásady promítá již do svých směrnic a nařízení (tak je tomu třeba v dopravě, nově i v přístupnosti informací či v ochraně spotřebitele a volném pohybu služeb) a je logické, že

státy mají tyto zásady naplňovat ve své národní legislativě. Ale především při faktickém budování svých služeb. Je sice hezké, že v zákonech je zákaz diskriminace zdravotně postižených, ale pokud si stát nedá pozor, může sám svojí nedostatečnou pozorností tyto lidi neúmyslně diskriminovat, jak se tomu v některých případech bohužel stalo.

GA na národní úrovni

Je tedy jasné, že pouhá deklarace toho, že chceme zásady naplňovat, nestačí. Jde o to, abychom tak opravdu činili. To znamená respektovat následující obecné teze:

- Přístupná veřejná správa
- Přístupné a využitelné služby
- Integrace osob se zdravotním postižením
- Využívání služeb na rovnoprávném základě

Pojďme se na ně podívat trochu podrobněji.

Přístupná veřejná správa

Veřejná správa musí od počátku respektovat to, že jejími klienty jsou i osoby se zdravotním postižením, a nesmí na to zapomínat. Při jakékoliv službě, jakékoliv regulaci a při stanovování podrobností pro výkon veřejné správy musí respektovat rovnoprávnost těchto osob a neklást jim k naplňování povinností a požadování práv jakékoliv překážky. Má se tak dít na všech úrovních, tedy při návrhu věcného záměru, při sestavování legislativy, při definici procesů ve veřejné správě i při navrhování a realizaci samotných služeb.

Přístupné a využitelné služby

Veřejnoprávní služby mají být přístupné každému. Tedy i lidem se zdravotním postižením. To zahrnuje i fakt, že je třeba na to myslet již při návrhu služby a tvorbě legislativy, ale zejména nezapomínat na něco, co by pak OZP jakýmkoliv neodůvodněným způsobem omezovalo.

Integrace osob se zdravotním postižením

Základem je zdravotně postižené nevyčleňovat, ale integrovat je. V případě služeb a výkonu veřejné správy je tedy správným postupem nebudovat speciální služby pro tyto klienty, ale naopak přizpůsobovat standardní služby tak, aby i pro tyto klienty byly použitelné a přístupné.

Využívání služeb na rovnoprávném základě

I veřejné služby, byť by byly vykonávány někým jiným než orgány veřejné moci, musejí být na rovnoprávném základě využitelné. Tedy nesmí se - ať už úmyslně či omylem, nebo nedostatečnou pozorností, klást překážky v jejich využívání i osobami se zdravotním postižením. Definice toho, co je veřejná služba, je přitom složitá, protože může být také v každém státě jiná. Lze ale vycházet z logiky, kdy třeba zdravotnictví, byť není veřejnou správou, takovou veřejnou službou je. Takovou veřejnou službou je bezpochyby i veřejná hromadná doprava, školství (včetně soukromého) nebo právní služby.

Při definici toho, co je veřejná služba, narážíme na dva hlavní problémy. Z jedné strany oprávněný požadavek na to, aby veřejných služeb bylo co nejvíce a z druhé strany snaha poskytovatelů služeb být co nejméně regulováni. Tyto dva směry jdou přímo proti sobě, a tak je často velice nesnadné, ne-li nemožné, dojít k rozumné dohodě. Zde pak musí nastoupit stát, který prostě musí jasně vymezit, co a jak. Ale i pokud se o některé službě neříká, že je to "veřejná služba" ve smyslu definice pro governance accessibility, neznamená to, že taková služba nemusí být přístupná. Dalším omylem totiž je, že si leckdo myslí, že se povinnost přístupnosti vztahuje jen na veřejné služby.

Úkrok stranou: Co je povinnost?

Pozor právě na obecně nesprávný výklad, že přístupné musí být jen to, co je přímo veřejnou správou. Platí totiž i obecné principy nediskriminace, a ty se vztahují na všechny a na všechno. Je tedy rozumné

s přístupností počítat i u ryze komerčních služeb poskytovaných komerčními subjekty. I ty totiž mohou - aniž by to vůbec tušily - de facto diskriminovat zdravotně postižené třeba tím, že jejich informace a nástroje nejsou moc přístupné.

Tady je třeba ale říci, že primárním cílem je ovlivňovat trh tak, aby se přístupnost zlepšovala sama od sebe a netlačit třeba žalobami na diskriminaci - to je totiž často kontraproduktivní a přináší to sice zlepšení, ale na úkor dobrého jména zdravotně postižených. Domluva a dobré slovo a pomocná ruka udělá v naprosté většině případů víc než vyhrožování žalobami a tvrdý postup.

Přístup České republiky

OSGA - vládní pracovní skupina

Pod Vládním výborem pro zdravotně postižené občany vznikla v listopadu 2016 Odborná skupina pro přístupnost veřejné správy a veřejných služeb (označovaná jako OSGA). Odborná skupina vznikla především za účelem systémového řešení takzvané governance accessibility (tedy dělat primárně veřejnou správu a veřejné služby přístupné a použitelné pro osoby se zdravotním postižením) a k vzájemné edukaci, výměně zkušeností, diskusí a návrhům na zlepšení přístupnosti a použitelnosti služeb.

Kdo je v odborné skupině?

Členy odborné skupiny jsou zástupci jednotlivých resortů dle segmentů, jichž se tato problematika dotýká a také zástupci organizací sdružujících zdravotně postižené.

Konkrétní aktuální složení členů odborné skupiny je následující: Michal Rada, předseda odborné skupiny, Úřad vlády (předseda odborné skupiny); Dagmar Radová, Úřad vlády (tajemnice odborné skupiny); Petr Běhunek, Národní rada osob se zdravotním postižením ČR (za osoby se zdravotním postižením); Štefan Čulík, Oddělení koncepce sociálních služeb, Ministerstvo práce a sociálních věcí (za oblast sociálních služeb); Dana Hacaperková, Odbor nepojistných sociálních a rodinných dávek, Ministerstvo práce a sociálních věcí (za oblast dávek pro osoby se zdravotním postižením a zvláštních pomůcek); Ivo Hruban, Odbor veřejné dopravy, Ministerstvo dopravy (za oblast dopravy a dopravních služeb); Šárka Kochmanová, Odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy, Ministerstvo vnitra (za oblast veřejné správy a územní samosprávy); Petr Jiříček, Oddělení koncepcí a strategií trhu práce, Ministerstvo práce a sociálních věcí (za oblast trhu práce a zaměstnanosti); Jana Klimentová, Odbor podnikatelského prostředí a vnitřního obchodu, Ministerstvo průmyslu a obchodu (za oblast výrobků a služeb); Jitka Marečková, Odbor stavebního řádu, Ministerstvo pro místní rozvoj (za oblast bezbariérovosti a přístupnosti prostředí); Iva Matějková, Odbor regionální a národnostní kultury, Ministerstvo kultury (za oblast kultury, knih a audiovizuálních děl); Petra Nováková, sekretariát VVZPO, Úřad vlády (za sekretariát vládního výboru pro ZPO); Pavel Ptáčník, vedoucí sekretariátu VVZPO, Úřad vlády (za sekretariát vládního výboru pro ZPO); Petr Svoboda, Odbor eGovernmentu, Ministerstvo vnitra (za oblast eGovernmentu a přístupnosti informací); Jan Šnyrych, Sjednocená organizace nevidomých a slabozrakých ČR (za osoby se zrakovým postižením); Jiří Štika, Odbor regionální politiky, Ministerstvo pro místní rozvoj (za oblast regionálního rozvoje); Kateřina Vrbová, Odbor elektronických komunikací, Ministerstvo průmyslu a obchodu (za oblast elektronických komunikací a služeb); Pavlína Spilková, Asociace organizací neslyšících, nedoslýchavých a jejich přátel (za osoby se sluchovým postižením). Jako hosté jsou dále přizváváni třeba zástupci Sekce pro evropské záležitosti Úřadu vlády a další.

V tuto chvíli se zvažuje rozšíření této odborné skupiny i o zástupce Ministerstva zdravotnictví, Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy a Veřejné ochránkyně práv.

Čemu se odborná skupina věnuje?

Snažíme se dělat schůze OSGA tematické, aby byl vždy dostatečný prostor na diskusi k daným tématům. Na každé schůzi se ale věnujeme aktuální evropské legislativě, zejména návrhu směrnice "European accessibility act" a přípravě a projednávání národní legislativy (zejména nový zákon o přístupnosti). Kromě toho jsme se ale už věnovali i konkrétním oblastem:

- (ne) přístupnost elektronické evidence tržeb:

EET je bohužel i přes aktuální snahy Ministerstva financí napravit, co se dá, bohužel učebnicovým příkladem, jak to vypadá, když se na zdravotně postižené zcela zapomene. Díky OSGA se postupně daří ty nejhorší průšvihy napravit, ale je to varování a poučení do budoucna, kdy na tuto oblast prostě musíme všichni myslet. Zatím je nastavena výjimka pro osoby se zrakovým postižením

a kombinovaným postižením. Toto řešení však není systémové a problém de facto jen odsunulo, našťastí ale zamezilo bezprecedentní diskriminaci a možnosti šikanózního jednání státu. Hned poté jsme tedy všichni začali pracovat na systémové nápravě všech problémů.

- Přístupnost veřejné dopravy:

Ministerstvu dopravy je často vytýkána laxnost a snad až nechuť zlepšovat přístupnost veřejné dopravy. OSGA je právě ale tím místem, kde je dostatečný prostor na diskusi a na to navrhovat konkrétní kroky ke zlepšení. MD se k tomu postavilo čelem, a tak se postupně daří i v této oblasti leccos napravovat.

- Přístupnost voleb:

I u voleb se na osoby se zdravotním postižením jaksi zapomíná, a to i přes to, že se můžeme pochlubit třeba přístupnými seznamy kandidátů nebo přístupnou formou průběžných výsledků voleb na webu volby.cz. Nicméně i zde je co zlepšovat. Tak se třeba podařilo nastartovat na MV aktivity pro zpřístupnění informací o volbách pro osoby se sluchovým postižením a pár dalších věcí, které do budoucna zlepší informovanost a přívětivost volení našich zástupců i pro voliče se zdravotním postižením.

- Problematika osob se sluchovým postižením:

V rámci Týdne komunikace sluchově postižených v září 2017 jsme uspořádali tematickou schůzi OSGA právě věnovanou problematice sluchově postižených. Tyto osoby trpí sociální a informační bariérou způsobenou naprosto odlišnou formou komunikace (znakový jazyk) a mají velice specifické potřeby. Více než dvouhodinová prezentace praktických problémů ukázala všem přítomným, jak důležité je na požadavky této skupiny nezapomínat a byla přínosem i do budoucna. Je vhodné ukazovat právě to, na co při řešení konkrétních tematických oblastí nezbyvá moc času.

- Přístupnost informací a elektronických služeb:

Asi nejvíce viditelnou oblastí je přístupnost na internetu. Zde ČR má již několik let povinnost pro orgány veřejné moci mít informace a internetové stránky přístupné. Nyní s přijetím nové evropské směrnice WMAA (Směrnice o přístupnosti internetových stránek a mobilních aplikací subjektů veřejného sektoru) se připravuje zcela nový zákon o přístupnosti. Právě OSGA je přitom tou meziúřadní platformou, kde se dokážeme často i pohádat (v dobrém slova smyslu) a čelit odlišným názorům a praxi a společně se pokoušet hledat konsenzus. A přístupnosti na internetu se věnujeme i mimo veřejnou správu, třeba přístupnosti elektronického bankovníctví, přístupnosti operačních systémů apod.

Toto jsou ale jen některá témata. Kdo má o práci OSGA zájem, může si informace o ní najít na internetových stránkách, kde jsou k dispozici i veškeré zápisy a podkladové materiály pro každou schůzi.

Jak na to?

Ted' se dostáváme ke zcela zásadní otázce. Řekli jsme si, co to GA je a proč je nutno se tomu věnovat skutečně na všech úrovních. Ale jak?

Jsou oblasti, kde jsou pravidla jasná a kde prakticky není moc co vymýšlet. Takovou oblastí je třeba právě přístupnost internetu, kde existují dva mezinárodní standardy, které řeší všechno, a to standardy WCAG a WAI-ARIA. Ale u spousty oblastí prostě moc standardů není, a tak se všichni společně musíme věci učit tak trochu za pochodu.

Je třeba na to myslet na všech úrovních

V rámci veřejné správy si budeme muset osvojit tyto bazální věci:

- veřejná správa a veřejné služby jsou maximálně přístupné
- budujeme služby rovnou tak, aby přístupné byly
- učíme se, že i jiné principy vedou ke zlepšení přístupnosti
- učíme se pozitivní marketing tam, kde je oprávněný

To se samozřejmě snadněji řekne, než udělá. Nutností je promítat principy GA do všech projektů veřejné správy. Tedy nesoustředit se jen na ICT projekty, ale i na projekty pro fungování veřejné správy.

GA je již součástí vládních dokumentů

Není to jen prázdná deklarace. V ČR se postupně a mnohdy dost nenápadně (což je mimochodem naprosto správné) promítají i do strategických a koncepčních materiálů na vládní úrovni. Úkoly spojené s GA jsou tak už zakotveny do:

- Národní plán pro OZP (kapitola 8)
- Akční plán rozvoje digitálního trhu
- Akční plán Společnost 4.0
- Strategie inkluzivního vzdělávání
- Koncepce aktivního stárnutí
- GeoInfoStrategie
- Strategie rozvoje IDS
- Nepřímo Strategický rámec rozvoje veřejné správy
- Zásady pro digitálně přívětivou legislativu
- Národní architektonický plán eGovernmentu
- Národní informační koncepce ČR (připravuje se na MV)

GA jako legislativní zásada

Všechno začíná a končí u paragrafů a zákonů. Proto je i v oblasti GA nutno myslet na to, aby naše zákony byly opravdu takové, aby základní právo na rovný přístup pro osoby se zdravotním postižením bylo respektováno. V roce 2017 se podařilo opravdu husarský kousek. Podařilo se totiž zpracovat a vládou projednat materiál "Zásady pro tvorbu digitálně přívětivé legislativy", což je první ucelený materiál o tom, jaké zásady obecně musejí být dodrženy, aby česká legislativa nebránila modernizaci. Přesto, že se jedná o zásady především vedoucí k efektivizaci veřejné správy a regulace obecně, governance accessibility se do nich jako jeden ze základních principů dostala taktéž.

V rámci vládních zásad DPL je samostatná zásada věnována přístupnosti služeb a informací:

Zásada 3: Budování služeb přístupných a použitelných pro všechny, včetně osob se zdravotním postižením (princip governance accessibility)

Zásada upravuje rovný přístup k informacím a službám pro všechny, tedy i pro osoby se specifickými potřebami, především se zdravotním postižením. Pro tyto osoby musejí být přístupné veškeré informace a elektronické služby bez omezení, přičemž mají být respektovány mezinárodní standardy pro technickou přístupnost tak, aby tyto osoby mohly využívat standardní prostředky a služby s využitím jejich specializovaných programů a asistivních technologií. Přístupnost musí být zajištěna v maximální možné míře tak, aby neomezovala uživatele ani poskytovatele služeb a provozovatele příslušných systémů (tj. a zároveň byla standardně řešena). ČR přitom musí respektovat i desatero zásad governance accessibility a zabránit jakékoliv diskriminaci plynoucí z nepřístupnosti a nedostatečné použitelnosti služeb.

Cíl: Nebude docházet k diskriminaci osob se zdravotním postižením a systémy a služby veřejné správy pro ně budou zcela standardně přístupné.

Přínosy naplnění: Ve všech oblastech je přístupnost stanovena jako výchozí povinnost, (musí být dodržován jak veřejnou správou, tak i komerčním sektorem na základě zákonem stanovené povinnosti).

Dopady nenaplnění: Nebude-li tato zásada dodržována, může v některých případech docházet k přímé diskriminaci osob se zdravotním postižením a nemožnosti pro tyto osoby využívat služby na rovnoprávném základě. Může tedy docházet k diskriminačním sporům

a k neoprávněnému trestání těchto osob za nesplnění povinností nesprávně vytvořenými službami a systémy. Dále může docházet k situacím, kdy díky nepřístupným službám a informačním systémům může být vymáhání práv a naplňování povinností určitými osobami objektivně nemožné, nebo nepřiměřeně obtížné.

Tato oblast se také promítá do dalších materiálů týkajících se přípravy a hodnocení legislativy, a to třeba do "Návrhu Mechanismu systematického přezkumu účinnosti právních předpisů".

Shrňme si to

U nás v České republice máme stran přístupnosti leccos odpracováno. Máme povinnost přístupnosti internetových stránek poměrně moderní a obecné právo zákazu diskriminace, řešíme kompenzaci zdravotního postižení v rámci sociálního a zdravotního systému, máme legislativu pro bezbariérovost veřejných staveb a další. Přesto je nutno neusínat na vavřínech.

Je stále co zlepšovat. Můžeme být hrdí na to, že naši odborníci dávají tón i v rámci Evropy. Ale důležité pak také je, abychom to, co doporučujeme na úrovni Evropy, sami dodržovali.

Je to hodně o diskusi, o konsenzu a o nutnosti úředníků vcítit se do potřeb nás zdravotně postižených. To je samozřejmě vždycky problém a snahy o zjednodušená řešení jsou vždy tím prvním, co každého napadne. Je pak především na nás zdravotně postižených, abychom dokázali veřejné správě vysvětlit, jak má naše potřeby naplnit a pomáhal jí v tom. Nikdo jiný to totiž za nás neudělá.