

Sprawni w prawie

Osoby z niepełnosprawnością
intelektualną w prawie Unii Europejskiej

Jarosław Kamiński

Zeszyt nr 6



© Copyright by PSOUU 2006

ISBN 83-60105-26-X

Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób
z Upośledzeniem Umysłowym
ul. Głogowa 2 b
02-639 Warszawa
tel.: 0-22 848-82-60, 0-22 646-03-14
fax: 0-22 848-61-62
e-mail: zg@psouu.org.pl
www.psouu.org.pl

Zeszyt nr 6 wchodzi w skład serii pt. „*Sprawni w prawie*”.

Redaktor serii: Jarosław Kamiński

Projekt okładki: Cezary Sotek

Skład i druk: Daniel Jakoniuk, DG-GRAF Warszawa



Publikacja jest dofinansowana przez
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

Jarosław Kamiński

Sprawni w prawie

Zeszyt nr 6

Osoby z niepełnosprawnością intelektualną w prawie Unii Europejskiej



Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym

Warszawa 2006

Unia Europejska jest polityczną i gospodarczą wspólnotą zrzeszającą obecnie 27 państw członkowskich: Austria, Belgia, Bułgaria, Cypr, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niemcy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Węgry, Wielka Brytania, Włochy.

Historia Unii Europejskiej sięga początku lat pięćdziesiątych (1951 r.) ubiegłego stulecia, kiedy to sześć państw (Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, Niemcy, Włochy) postanowiło powołać do życia Europejską Wspólnotę Węgla i Stali. Sukces, jakim okazało się funkcjonowanie powyższej organizacji, doprowadził do powstania w 1957 r. dwóch kolejnych organizacji gospodarczych: Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej oraz Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Rozwój gospodarczy całej organizacji oraz państw zrzeszonych zachęciła państwa członkowskie do rozszerzenia współpracy gospodarczej o współpracę polityczną. W skutek wieloletnich negocjacji w 1992 r. została utworzona Unia Europejska.

Trudno jest określić sytuację osób z niepełnosprawnością intelektualną w Europie bez odwoływania się do całej grupy osób niepełnosprawnych. Unia Europejska w podejmowanych przez siebie inicjatywach nie dokonuje rozróżnienia na rodzaje posiadanej przez dane osoby niepełnosprawności. Wszystkie dokumenty oraz działania dotyczą wszystkich osób niepełnosprawnych, niezależnie od tego, czy jest to niepełnosprawność intelektualna, fizyczna, słuchowa, czy też wzrokowa.

Dla zdefiniowania „niepełnosprawności” zaczęto używać pojęcia modeli niepełnosprawności.

Po pierwsze, mówi się o **medycznym modelu niepełnosprawności**. W tym ujęciu, niepełnosprawność jest rozpatrywana z punktu widzenia profesji medycznych, związanych z chorobą, warunkami zdrowotnymi i upośledzeniem. Niepełnosprawność rozumiana jest jako bezpośredni rezultat indywidualnego odchylenia od normy. Profesjonaliści dostosowują osobę niepełnosprawną do życia w społeczeństwie. Osoba niepełnosprawna jest wyjątkiem i tak postrzegany jest główny problem – jako wyjątkowy i wymagający specjalnych metod zaradczych. Tworzono zatem specjalne szkoły, specjalne formy zatrudnienia, wprowadzano specjalne zmiany

w środowisku, takie jak podjazdy, rampy, specjalne urządzenia. Osoby, wciąż postrzegane jako wyjątek od reguły, były stygmatyzowane poprzez choćby konieczność używania oddzielonego wejścia. W tym ujęciu źródło niepełnosprawności znajduje się w człowieku.

Po drugie, występuje **model społeczny niepełnosprawności**. Niepełnosprawność jest traktowana jako kategoria administracyjna, która określa uprawnienia i przywileje pewnej grupy osób. Skojarzona jest z ubóstwem i nieproduktywnością, zależnością i bierną postawą. Problem niepełnosprawności wiąże się z pomocą społeczną i dobroczynnością i próbuje się go rozwiązać poprzez działania akcyjne, odwołujące się do ludzkiej ofiarności. Osoba niepełnosprawna jest przedmiotem tych działań – pojawia się w roli petenta i proszącego oraz przedstawia się go jako „ciężar dla społeczeństwa”. W tym ujęciu źródło niepełnosprawności również znajduje się w osobie niepełnosprawnej. Jednocześnie istnieje całkowicie odmienny sposób postrzegania społecznego modelu niepełnosprawności, przez wielu rozróżniany jako trzeci model – **model praw człowieka**. W takim rozumieniu niepełnosprawność jest postrzegana jako normalny aspekt życia człowieka i definiowana jest w kontekście praw człowieka. Zwraca się uwagę przede wszystkim na bariery środowiskowe i konieczność ich usunięcia. Niepełnosprawność traktowana jest dynamicznie – jako interakcja pomiędzy osobą niepełnosprawną a środowiskiem, podlega ciągłym zmianom, nie jest ujmowana jako pewien brak po stronie jednostki. W tym modelu idea wyrównywania szans jest centralnym pojęciem, wokół którego tworzy się rozwiązania indywidualne i polityczne. Stworzenie środowiska przyjaznego i pozbawionego barier jest kluczem do pełnego i twórczego udziału osób niepełnosprawnych w życiu społecznym i zawodowym. Do zadań społeczeństwa należy przede wszystkim eliminowanie barier utrudniających osobom niepełnosprawnym pełne funkcjonowanie w życiu społecznym. Źródło niepełnosprawności znajduje się poza człowiekiem.

W Unii Europejskiej mieszka blisko 500 mln ludzi, z czego ponad 10% stanowią osoby niepełnosprawne. Początek zainteresowania problematyką osób niepełnosprawnych na poziomie Unii Europejskiej datuje się na połowę lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku. Pierwszym dokumentem, w którym zwrócono uwagę na osoby niepełnosprawne była rezolucja z dnia 9 czerwca 1974 r. inicjująca program promujący rehabilitację zawodową osób niepełnosprawnych we Wspólnotach Europejskich. Kolejnym dokumentem dotyczącym praw osób niepełnosprawnych było zalecenie Komisji Europejskiej z dnia 24 czerwca 1986 r. w sprawie zatrudniania osób niepełnosprawnych. Dokument ten dotyczył przede wszystkim zatrudniania osób niepełnosprawnych w zakładach pracy chronionej lub na specjalnie utworzonych w tym celu stanowiskach stanowił, iż wszystkie państwa członkowskie powinny zapewnić osobie niepełnosprawnej możliwość tego typu zatrudnienia, jeśli z uwagi na rodzaj niepełnosprawności dana osoba nie może być zatrudniona na zasadach ogólnych. Jednakże Unia Europejska nie zajmuje się tylko i wyłącznie sprawami zatrudnieniowymi osób niepełnosprawnych, ale również

szeregiem innych, równie istotnych z punktu widzenia tychże osób. Zajęto się między innymi integracją dzieci i młodych osób niepełnosprawnych w powszechnym systemie edukacji, jak również podjęto uchwałę dotyczącą programu działania w zakresie dostępności transportu dla osób o ograniczonej mobilności.

W latach osiemdziesiątych Komisja Europejska wydała decyzje o ustanowieniu dwóch następujących po sobie programów wspólnotowych: *Helios* (1988-1991) i *Helios II* (1993-1996). Dzięki tym programom zrealizowano szereg projektów na rzecz środowiska osób niepełnosprawnych – zagadnienie niepełnosprawności wpisało się w kontekst polityki społecznej i zatrudnienia Unii Europejskiej. Następne działania na poziomie Unii Europejskiej, *Horizont* w ramach inicjatywy *Employment* (1996-2000) oraz inicjatywa *Equal* (2000-2006), ugruntowały miejsce osób niepełnosprawnych w podejmowanych działaniach. Jednakże polityka wobec osób niepełnosprawnych spoczywa przede wszystkim na barkach państw członkowskich. Oznacza to, że każdy kraj prowadzi samodzielną politykę w tej dziedzinie polityki społecznej i na tej podstawie budowane są na poziomie krajowym różne systemy wsparcia tych osób. Największym problemem dla państw członkowskich jest brak jednolitej definicji niepełnosprawności, każde państwo posiada własną definicję tego pojęcia, stworzoną na potrzeby krajowego ustawodawstwa. Ponadto zdarza się, iż w danym kraju Unii Europejskiej występuje kilka definicji pojęcia „niepełnosprawności” stworzonych dla różnych celów, np. rehabilitacji społecznej, zawodowej, rentowych, czy też emerytalnych.

W przeszłości polityka wobec osób z niepełnosprawnością w dużej mierze polegała na społecznym wynagradzaniu poprzez działania charytatywne, oddzielne świadczenia na marginesie społeczeństwa oraz rozwój specjalistycznych usług opiekuńczych, czyli dominował model medyczny. Pomimo że była ona potrzebna i oparta na dobrych intencjach, polityka ta prawdopodobnie skomplikowała problem niepełnosprawności oraz udziału osób niepełnosprawnych w życiu społeczeństwa. Obecnie jednym z największych wyzwań społecznych stojących przed Unią Europejską oraz państwami członkowskimi jest dowartościowanie i ujawnienie różnic indywidualnych osób niepełnosprawnych. W podejściu do osób niepełnosprawnych zaczyna przeważać podejście antydyskryminacyjne, czyli tworzenie równych szans dla wszystkich bez względu na to, czy są pełnosprawne, czy niepełnosprawne. Powyższe można najlepiej podsumować terminem „*włączanie w główny nurt życia*” (ang. *mainstreaming*). Dotyczy to takiego sformułowania polityki państwa, które wspiera pełny udział i włączenie osób z niepełnosprawnością w procesy gospodarcze i społeczne. Oznacza to również, że problematyka niepełnosprawności nie powinna być dalej rozpatrywana w oderwaniu od głównego nurtu polityki państwa. Natomiast oba te zagadnienia należy wyraźnie postrzegać jako integralne elementy. Podejście to ma zastosowanie do wszystkich osób niepełnosprawnych i przynosi im korzyści, bez względu na rodzaj czy stopień niepełnosprawności.

Wzrost zainteresowania kwestią niepełnosprawności zawdzięcza się przede wszystkim *Traktatowi amsterdamskiemu*, który wprowadził słynny już art. 13 ustalający ogólną zasadę **zakazu dyskryminacji**. Artykuł ten stanowi, że „*bez uszczerbku dla innych postanowień niniejszego Traktatu i w granicach kompetencji, które Traktat powierza Wspólnocie, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, może podjąć środki niezbędne w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, **niepełnosprawność** [podkreślenie moje], wiek lub orientację seksualną*”. Dzięki wprowadzonym zmianom pojęcie niepełnosprawności zostało po raz pierwszy wprowadzone do przepisów traktatowych.

Dało to podstawę do podjęcia szerszych działań na rzecz walki z dyskryminacją osób niepełnosprawnych. Pierwszym przejawem tej walki jest wydana na bazie art. 13 dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. *ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy*, czyli tzw. **dyrektywa antydyskryminacyjna**. Wprowadzony przez dyrektywę zakaz dyskryminacji dotyczy: warunków dostępu do zatrudnienia; dostępu do wszystkich typów i poziomów szkolenia zawodowego; warunków zatrudnienia w tym wynagrodzeń i zwolnień; członkostwa w organizacjach zawodowych. Celem tej dyrektywy jest wyznaczenie ogólnych ram dla walki z dyskryminacją ze względu na religię lub przekonania, **niepełnosprawność**, wiek lub orientację seksualną w odniesieniu do zatrudnienia i pracy, w celu realizacji w państwach członkowskich zasady równego traktowania. Pomimo wprowadzenia tak szerokiego spektrum podmiotów, dyrektywa ta jest bardzo istotna z punktu widzenia osób niepełnosprawnych. Znajduje w niej również potwierdzenie zasady, że osoby niepełnosprawne są pełnoprawnymi obywatelami europejskimi, jednakże w celu umożliwienia im korzystania z ich praw potrzebne są pewne, drobne udogodnienia. Przejawem tego jest art. 5, który wprowadza regulacje dotyczące tzw. racjonalnych usprawnień dla osób niepełnosprawnych (ang. *reasonable accommodation*). Oznacza to, że pracodawca podejmuje właściwe środki, z uwzględnieniem potrzeb konkretnej sytuacji, aby umożliwić osobie niepełnosprawnej dostęp do pracy, wykonywanie jej lub rozwój zawodowy bądź kształcenie, o ile środki te nie nakładają na pracodawcę nieproporcjonalnie wysokich obciążeń.

Jak wynika z powyższego, kwestia zatrudniania osób niepełnosprawnych jest jedną z najważniejszych do rozwiązania przez Unię Europejską. Podjęcie zatrudnienia przez osoby niepełnosprawne jest procesem złożonym z dwóch etapów: pierwszy dotyczy podjęcia decyzji o wejściu na rynek pracy, a drugi polega na podjęciu zatrudnienia. Aż 52,2% osób niepełnosprawnych jest nieaktywnych ekonomicznie w porównaniu z 28,1% w populacji osób sprawnych, natomiast osoby niepełnosprawne aktywne zawodowo są tylko nieznacznie częściej bezrobotne niż osoby sprawne aktywne zawodowo (12% w porównaniu z 10%). Niepełnosprawność bardziej wpływa na wskaźnik aktywności zawodowej niż na wskaźnik bezrobocia. Stąd

głównym problemem osób niepełnosprawnych jest ich poziom aktywności zawodowej niż problem dostępu do pracy. Kluczowy problem polega na niskim poziomie aktywności zawodowej. Wskaźnik aktywności zawodowej znacznie różni się w zależności od rodzaju niepełnosprawności. W najtrudniejszej sytuacji znajdują się osoby z niepełnosprawnością intelektualną, z zaburzeniami w uczeniu się oraz z chorobami psychicznymi. Zwłaszcza w stosunku do tej grupy osób należy podjąć specyficzne i przemyślane działania, aby znalazły one swoje miejsce na rynku pracy. Ponadto osoby niepełnosprawne są ogólnie starsze, mniej wykształcone oraz otrzymują mniejsze wynagrodzenie za tę samą pracę. Wszystkie te cechy powodują, że osoby niepełnosprawne znajdują się w podwójnie niekorzystnej sytuacji – można mówić o „podwójnym zmarginalizowaniu” osób niepełnosprawnych na rynku pracy.

Powszechnie obowiązuje pogląd, iż obecnie w Unii Europejskiej można wprowadzić na rynek pracy od 2 do 3,5 miliona niepełnosprawnych pracowników, jednakże podstawowym warunkiem osiągnięcia tego celu jest zwiększenie poziomu aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych. Jednakże na unijnym rynku pracy może występować szereg niekorzystnych zjawisk. Po pierwsze, obserwuje się w wielu krajach UE tzw. „pułapkę świadczeń” (ang. *benefits trap*). Osoby niepełnosprawne mają lepszą sytuację finansową w związku z pobieraniem różnego rodzaju zasiłków i świadczeń niż wtedy, gdyby podjęli zatrudnienie. Po drugie, mówi się o tzw. „fenomenie wierzchołka góry lodowej” (ang. *iceberg phenomenon*). Spośród osób niepełnosprawnych nieaktywnych ekonomicznie zaledwie 17,5% osób chce i jest w stanie podjąć pracę (w ogólnej populacji 4,5%). Po trzecie, niski wskaźnik bezrobocia osób niepełnosprawnych można częściowo wyjaśnić „syndromem zniechęconego pracownika” (ang. *discouraged worker effect*). Ponieważ osoby niepełnosprawne nisko oceniają szanse uzyskania pracy, w ogóle nie wchodzą na rynek pracy i nie podejmują takich prob. Po czwarte, przy ogólnym braku miejsc pracy, osoby niepełnosprawne znajdują się gdzieś na końcu kolejki na nowe miejsca pracy. W okresie kryzysu gospodarczego osoby niepełnosprawne pierwsze wypadają z rynku pracy i ostatnie na ten rynek wracają.

Unia Europejska podejmuje szereg działań, zwiększających poziom aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych. Wdraża się aktywne instrumenty rynku pracy. Można wyróżnić kilka kategorii aktywnych instrumentów rynku pracy, kierowanych do osób niepełnosprawnych:

- antydyskryminacja/równe szanse,
- zapobieganie/utrzymanie istniejących miejsc pracy,
- subsydiowane miejsca pracy,
- rehabilitacja, szkolenia zawodowe i wsparcie powrotu do pracy,
- zatrudnienie chronione,
- oprzyrządowanie stanowiska pracy i adaptacja miejsca pracy,
- działania wspierające przedsiębiorczość osób niepełnosprawnych.

Ponadto każde państwo członkowskie posiada ogólny system wspierania zatrudnienia, który nie jest specyficznie adresowany do osób niepełnosprawnych, ale z którego osoby niepełnosprawne też mogą korzystać.

Jednocześnie Komisja Europejska przyjęła tzw. *Plan Działania Unii Europejskiej w sprawie Niepełnosprawności*. Z punktu widzenia tego Planu najistotniejsze są trzy kluczowe cele operacyjne:

- pełne wdrożenie Dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy;
- udane uwzględnienie problematyki niepełnosprawności w odpowiednich politykach Unii Europejskiej;
- zwiększenie dostępności dla wszystkich.

Plan Działania Unii Europejskiej w sprawie Niepełnosprawności obejmuje okres 2004-2010 w kolejnych fazach, z których każda obejmuje szereg priorytetów. Faza I obejmowała okres 2004-2005, natomiast faza II obejmuje lata 2006-2007. Wstępna analiza pierwszej fazy wykazała, że udało się uwzględnić problematykę niepełnosprawności w niektórych obszarach, w szczególności w zatrudnieniu, nowoczesnych technologiach i edukacji (e-kształcenie). Można w większym stopniu oddziaływać i osiągnąć bardziej udaną integrację osób niepełnosprawnych na rynku pracy, jeżeli połączy się koncepcję uwzględniania tej problematyki w politykach z konkretnymi działaniami w tej dziedzinie.

Faza druga dotyczyć będzie aktywnej integracji osób niepełnosprawnych, w oparciu o obywatelską koncepcję niepełnosprawności, zgodnie z Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej, która stanowi m.in., iż Unia Europejska „*uznaje i szanuje prawo osób niepełnosprawnych do korzystania ze środków mających zapewnić im niezależność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu społeczności*” oraz zgodnie z wartościami określonymi w Konwencji ONZ w sprawie ochrony i promowania praw i godności osób niepełnosprawnych, nad którą właśnie toczą się prace. Zakłada się, że zgodnie z koncepcją obywatelską, osoby niepełnosprawne mają te same wybory i kontrolę nad codziennym życiem, co osoby w pełni sprawne. To podkreśla potrzebę otoczenia umożliwiającego osobom niepełnosprawnym bardziej niezależne funkcjonowanie. Osoby niepełnosprawne oraz ich potrzeby są zatem elementem kluczowym przy świadczeniu usług opieki i wsparcia.

W Unii Europejskiej w walkę o prawa osób niepełnosprawnych zaangażowane są przede wszystkim organizacje pozarządowe. Jedną z podstawowych organizacji jest Europejskie Forum Osób Niepełnosprawnych, czyli EDF.

Głównym celem działania EDF jest reprezentowanie osób niepełnosprawnych w dialogu z Unią Europejską i innymi europejskimi władzami, a przede wszystkim dążenie do zniesienia dyskryminacji osób niepełnosprawnych we wszystkich sprawach życia codziennego. Proces

utworzenia stałej i niezależnej organizacji, której głównym zadaniem było reprezentowanie osób niepełnosprawnych na poziomie polityki Unii Europejskiej rozpoczął się w połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Przyczynił się do tego koniec projektu HELIOS II, jak również przyjęcie przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 20 grudnia 1993 roku „Standardowych Zasad Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych” (Rezolucja 48/96), a przede wszystkim Zasada 18, która stanowi, że *„Państwa powinny określić prawo organizacji osób niepełnosprawnych do reprezentowania osób niepełnosprawnych na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Państwa powinny także uznać doradczą rolę organizacji osób niepełnosprawnych w kształtowaniu polityki społecznej w odniesieniu do tych osób”*.

Bardzo istotnym dokumentem przyjętym z inicjatywy Europejskiego Forum Osób Niepełnosprawnych jest tzw. Deklaracja Madrycka – *„Brak dyskryminacji plus działania pozytywne dają w efekcie społeczne włączenie”*. Została ona przyjęta na Pierwszym Europejskim Kongresie na Rzecz Osób Niepełnosprawnych, który odbył się w Madrycie w dniach 20-24 marca 2002 r. Co prawda deklaracja ta zawierała głównie postulaty prawne, polityczne i administracyjne opracowane z myślą o Europejskim Roku Osób Niepełnosprawnych, ale nadal pozostaje bardzo istotnym dokumentem dotyczącym osób niepełnosprawnych, z którym liczą się wszyscy podejmujący działania na ich rzecz.

Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym jest organizacją pozarządową, samopomocową i niedochodową.

MISJA

Misją PSOUU jest:

- dbanie o godność ludzką, miejsce w rodzinie i wśród innych ludzi oraz szczęście osób z upośledzeniem umysłowym,
- wspieranie rodzin, aby były one w stanie sprostać sytuacjom, które pociągają za sobą fakt urodzenia dziecka z upośledzeniem umysłowym oraz wspólne życie i przekształcać własny ból w gotowość niesienia pomocy innym.

CELE

Celem PSOUU jest działanie na rzecz wyrównywania szans osób z niepełnosprawnością intelektualną, tworzenia warunków przestrzegania wobec nich praw człowieka, prowadzenia ich ku aktywnemu uczestnictwu w życiu społecznym oraz wspieranie ich rodzin. *(Art. 4. Statutu)*

CZŁONKOWIE

Członkami zwyczajnymi mogą być rodzice osób z niepełnosprawnością intelektualną, same te osoby, członkowie rodzin, opiekunowie prawni oraz przyjaciele, w tym profesjonalści zaangażowani w pracę dla ich dobra. *(Art. 7 §1 Statutu)*

Członkami wspierającymi są osoby fizyczne lub prawne przyczyniające się materialnie do działalności statutowej Stowarzyszenia. *(Art. 8 §1 Statutu)*

KOŁA

Koła są podstawowymi terenowymi jednostkami organizacyjnymi Stowarzyszenia, jako osoby prawnej. *(Art. 22 §1 Statutu)*

STATYSTYKA

130 koła terenowe

14,5 tysiąca członków (rodzice, osoby niepełnosprawne intelektualnie, przyjaciele)

320 dziennych placówek

19,5 tysiąca dzieci i dorosłych w placówkach

11 chronionych rodzinnych mieszkań grupowych

3 mieszkania treningowe

3 Zakłady Aktywności Zawodowej

Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym jest organizacją pożytku publicznego.