



HRVATSKI SABOR

Klasa: 021-12/12-09/81

Urbroj: 65-12-03

Zagreb, 5. prosinca 2012.

Primljeno: - 6 -12- 2012		
Klasifikacijska oznaka:	Org. jed.	
713-01/12-05/02	00301	
Uredbeni broj:	Pril.	Vrij.
65-12-1	1	

04

VLADI REPUBLIKE HRVATSKE

Na temelju članka 177. stavak 4. Poslovnika Hrvatskoga sabora u prilogu upućujem, radi davanja mišljenja, ***Posebno izvješće pravobraniteljice za osobe s invaliditetom u svrhu podizanja razine svijesti o primjeni UN Konvencije o pravima osoba s invaliditetom***, koje je predsjedniku Hrvatskoga sabora, sukladno odredbi članka 17. stavka 2. Zakona o pravobranitelju za osobe s invaliditetom ("Narodne novine", broj 107/07), dostavila pravobraniteljica za osobe s invaliditetom, aktom od 15. studenoga 2012. godine.





REPUBLIKA HRVATSKA

Pravobraniteljica za osobe s invaliditetom

Broj: POSI.R-029-58/12-01/01

Zagreb, 15. studeni 2012.

REPUBLIKA HRVATSKA
65 - HRVATSKI SABOR
ZAGREB, Trg Sv. Marka 6

Primljeno: 04-12-2012		
Klasifikacijska oznaka:	Org. jed.	
021-12/12-09/81	65	
Uredbeni broj:	Pril.	Vrij.
41102-12-01	1	—

Hrvatski sabor

n/p predsjednika Sabora g. Josipa Leke

PREDMET: Posebno izvješće Pravobraniteljice za osobe s invaliditetom

- dostavlja se.

Poštovani gospodine Leko,

Temeljem članka 17. Zakona o pravobranitelju za osobe s invaliditetom (Narodne novine, 107/07) dostavljamo vam *Posebno izvješće pravobraniteljice za osobe s invaliditetom u svrhu podizanja razine svijesti o primjeni UN Konvencije o pravima osoba s invaliditetom* zajedno s prijedlogom zaključaka koje predlažemo za usvajanje.

Prilikom rasprave saborskim zastupnicima uručit ćemo primjerke UN-ove publikacije *Priručnik za saborske zastupnike: Od isključenosti do jednakosti: ostvarivanje prava osoba s invaliditetom* čije je hrvatsko izdanje priredio Ured pravobraniteljice za osobe s invaliditetom u suradnji s Uredom Ujedinjenih naroda za razvoj, UNDP Hrvatska.

S poštovanjem,

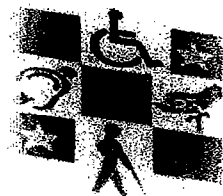
Prilog :

-Posebno izvješće pravobraniteljice za osobe s invaliditetom



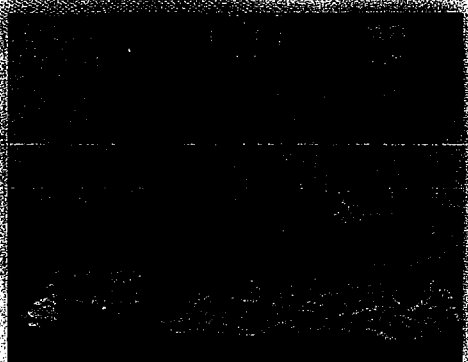
PRAVOBRANITELJICA ZA
OSOBE S INVALIDITETOM

Anka Slonjšak
Anka Slonjšak



POSEBNO IZVJEŠĆE PRAVOBRANITELJICE ZA OSOBE S INVALIDITETOM U SVRHU PODIZANJA RAZINE SVIJESTI O PRIMJENI UN KONVENCIJE O PRAVIMA OSOBA S INVALIDITETOM

Prosinac, 2012.



SADRŽAJ

1.	Uvod – svrha izvješća	1
2.	Što znači shvaćanje invaliditeta iz perspektive ljudskih prava?	5
2.1.	Tko su osobe s invaliditetom?	5
2.2.	Što znači puno uključenje osoba s invaliditetom u društvo?	6
2.3.	Koji su preduvjeti uključanju osoba s invaliditetom u društvo?	6
2.4.	Što znači pristupačnost za osobe s invaliditetom?	6
2.5.	Što je razumna prilagodba – jedno od temeljnih načela Konvencije?	7
3.	Obaveze države	8
3.1.	Što znači postupno ostvarivanje prava, a koja se prava moraju primijeniti odmah?	10
3.2.	Tko prati provođenje Konvencije?	10
3.3.	Periodično izvještavanje	10
3.4.	Koji su prvi koraci nakon potpisivanja i ratificiranja Konvencije?	12
4.	Prijedlozi zaključaka i preporuka	14

1. UVOD - SVRHA IZVJEŠĆA

U ožujku 2007. godine otvorena je za potpisivanje Konvencija Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom. Republika Hrvatska bila je među prvim državama u svijetu koja je Konvenciju potpisala. Hrvatski je sabor Konvenciju ratificirao 1. lipnja 2007. godine. Time je Hrvatski sabor kao najviše zakonodavno tijelo iskazao svoje opredjeljenje, odnosno opredjeljenje čitavog hrvatskog društva i njegovih institucija za puno ostvarivanje svih temeljenih ljudskih prava osoba s invaliditetom u Republici Hrvatskoj. Konvencija je stupila na snagu 03. svibnja 2008. godine te time postala dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, po svojoj pravnoj snazi iznad zakona.

Najznačajniji zaokret koji Konvencija uvodi je odmicanje od medicinskog modela invaliditeta i usvajanje socijalnog modela i modela ljudskih prava. Medicinski model odnosi se prema invaliditetu kao prema osobnom problemu izazvanom bolešću, ozljedom ili zdravstvenim stanjem koje zahtijeva medicinsku njegu. Pritom se nastoji potaknuti prilagođavanje pojedinca društvu. Nasuprot tome, socijalni model invaliditeta uključuje razumijevanje invaliditeta kroz interakciju oštećenja i okoline koja uslijed svoje neprilagođenosti oštećenje pretvara u invaliditet odnosno ograničavanje aktivnosti (funkcioniranja) neke osobe i njezine participacije, odnosno sudjelovanja u društvu na ravnopravnoj osnovi s drugima. Novi pristup invaliditetu ostvaruje se kroz fokusiranje na preostale sposobnosti i oslonjen je na procjenu sustava potpore koji društvo treba osigurati osobi kako bi se njezine mogućnosti izjednačile s mogućnostima ostalih građana bez oštećenja.

Konvencija je težište odgovornosti za umanjivanje prepreka iz okoline prenijela na državu potpisnicu (odnosno njezina tijela i institucije), a na pitanje osoba s invaliditetom gleda se kao na pitanja ljudskih prava, dakle ne osobni problem pojedinca nego dio ljudske različitosti. Stoga je Konvencija kao sastavni dio našeg pravnog sustava obvezala RH da cjelokupno zakonodavstvo i praksu uskladi s njezinim načelima.

Neovisni stručnjaci iz akademske zajednice proveli su 2010. godine istraživanje pod nazivom *Istraživanje stavova članova predstavničkih tijela o političkim dimenzijama invaliditeta i uključivanju osoba s različitim vrstama oštećenja u politički život*. Jedan od rezultata tog istraživanja je da kreiranje javnih politika za osobe s invaliditetom nije još uvijek u potpunosti utemeljeno na načelima koja bi odgovarala modelu ljudskih prava koje je unijela Konvencija. Analizirajući dokumente javne politike i zakone u istraživanju su utvrdili da je u nekim segmentima još uvijek prisutno gledanje na osobe s invaliditetom u smislu medicinskog modela iako je prisutan pomak prema socijalnom modelu koji se primjerice očituje kroz ciljeve strateških dokumenata da se otklanjaju prepreke u okolini i osigurava podrška.

Sukladno obavezi iz čl. 33 st. 2 Konvencije, Republika Hrvatska osnovala je 1. srpnja 2008. godine Ured pravobraniteljice za osobe s invaliditetom kao nezavisni nacionalni mehanizam za zaštitu, praćenje i promicanje Konvencije što proizlazi iz Zakona o pravobranitelju za osobe s invaliditetom (Narodne novine, br. 107/07):

Čl 6. Pravobranitelj za osobe s invaliditetom:

-prati usklađenost zakona i drugih propisa u Republici Hrvatskoj, koji se odnose na zaštitu prava i interesa osoba s invaliditetom, s odredbama Ustava Republike Hrvatske i međunarodnih dokumenata koji se odnose na zaštitu prava i interesa osoba s invaliditetom,

-prati izvršavanje obveza Republike Hrvatske koje proizlaze iz međunarodnih dokumenata koji se odnose na zaštitu prava i interesa osoba s invaliditetom,
-predlaže poduzimanje mjera za izgradnju cjelovitog sustava zaštite i promicanja prava i interesa osoba s invaliditetom.

Sukladno Zakonu o pravobranitelju za osobe s invaliditetom, pravobraniteljica jednom godišnje podnosi Hrvatskom saboru izvješću o radu u kojem između ostalog ukazuje na stanje zaštite prava osoba s invaliditetom, a među ostalim svojim aktivnostima predviđenim Zakonom o pravobranitelju za osobe s invaliditetom sudjeluje i u predlaganju i izmjeni zakona u kojima se uređuju pitanja od značaja za osobe s invaliditetom. Na temelju cjelokupnog dosadašnjeg rada Ureda pravobraniteljice unatoč pozitivnim pomacima koji su primjetni u životima osoba s invaliditetom nakon ratificiranja Konvencije i velikim naporima na podizanju razine svijesti o Konvenciji koju su uložile organizacije osoba s invaliditetom i međunarodne organizacije, i dalje je vidljiva nedovoljna upoznatost hrvatske javnosti i institucija od lokalne do državne razine o tome tko su osobe s invaliditetom i koje su obaveze države u osiguravanju socijalnog modela u politici za osobe s invaliditetom.

Uvođenje Konvencije u pravni sustav RH i primjena socijalnog modela u razmatranju pitanja koja se tiču osoba s invaliditetom zahtijeva izmjenu postojećeg zakonodavstva i praksi, a sve u svrhu poštivanja i ostvarivanja prava osoba s invaliditetom zajamčenih ovim obvezujućim međunarodnim dokumentom. Pravobranitelj za osobe s invaliditetom ima pravo Hrvatskom saboru podnijeti i posebna izvješća kada ocijeni potrebnim, radi poduzimanja mjera od značaja za zaštitu prava i interesa osoba s invaliditetom.

Usmjerenost na zbrinjavanje osoba s invaliditetom kao ranjivih članova društva, što je temeljni cilj ranije prihvaćenog medicinskog modela i dalje je zastupljena u određenim sektorskim politikama kao što je primjerice politika socijalne skrbi. Istraživanje je naime pokazalo da je razvoj politike prema širem socijalnom modelu, koji uključuje model ljudskih prava, još uvijek na početnom stupnju. U hrvatskim dokumentima kroz koje se provode javne politike rijetko je naglasak stavljen na nužnost osiguravanja poštivanja ljudskog dostojanstva kao osnove za daljnji razvoj politika prema osobama s invaliditetom. Poštivanje ljudskog dostojanstva koristi se kao argumentacija tek u slučajevima transfera međunarodnih standarda i dokumenata u domaće zakonodavstvo, dakle samo uz vanjski poticaj.

Budući da su članovi najvišeg zastupničkog tijela Republike Hrvatske i nositelji zakonodavne vlasti u Republici Hrvatskoj smatramo da je iznimno važno da upravo oni budu upoznati s promijenjenim shvaćanjem invaliditeta od medicinskog prema socijalnom modelu i modelu ljudskih prava koje promiče Konvencija. Stoga je Ured pravobraniteljice za osobe s invaliditetom i Ured Ujedinjenih naroda za razvoj, UNDP Hrvatska pripremio hrvatsko izdanje UN-ove publikacije *Priručnik za saborske zastupnike: Od isključenosti do jednakosti: ostvarivanje prava osoba s invaliditetom* i ovo posebno izvješće u kojem ćemo ujedno istaknuti zaključke čije će usvajanje pridonijeti bržoj i učinkovitijoj implementaciji Konvencije u hrvatskom društvu odnosno pridonijeti da osobe s invaliditetom u Hrvatskoj od isključenih građana postanu jednaki.

Ovo posebno izvješće podnosimo povodom obilježavanja Međunarodnog dana osoba s invaliditetom i Međunarodnog dana ljudskih prava kako bismo još jednom istaknuli da su pitanja prava osoba s invaliditetom zapravo pitanja ljudskih prava. Konvencija nadopunjuje ostale međunarodne ugovore o zaštiti ljudskih prava. Ona ne priznaje neka nova ljudska prava osoba s invaliditetom, nego pojašnjava obveze država kada je riječ o poštivanju i osiguravanju jednakog uživanja ljudskih prava osoba s invaliditetom, odnosno daje jasne smjernice o tome što ljudska prava znače u kontekstu invaliditeta.

Pitanja osoba s invaliditetom su pitanja ljudskih prava, a ne pitanja liječenja i davanja socijalne pomoći.

IZVORI: U pripremi ovog izvješća koristili smo *Godišnja izvješća o radu pravobraniteljice za osobe s invaliditetom*, UN-ov *Priručnik za saborske zastupnike: Od isključenosti do jednakosti: ostvarivanje prava osoba s invaliditetom* i dokument *Analiza implementacije Konvencije o pravima osoba s invaliditetom Programa Ujedinjenih naroda za razvoj u Hrvatskoj*, priređen za Ministarstvo socijalne politike i mladih u travnju 2012. godine.

Zašto bi saborske zastupnike trebala zanimati prava osoba s invaliditetom:¹

- Ljudska prava osoba s invaliditetom trebalo bi promicati iz istog razloga iz kojeg se promiču ljudska prava svih ostalih ljudi: zbog urođenog i jednakog dostojanstva i vrijednosti svakog ljudskog bića.
- U većini zemalja, osobe s invaliditetom nailaze na prepreke kada je riječ o obrazovanju, zapošljavanju, glasovanju, neovisnom životu u zajednici i zdravstvenoj zaštiti.
- Jedini način na koji se osobama s invaliditetom može osigurati puno uživanje njihovih ljudskih prava je zajamčiti ta prava nacionalnim zakonodavstvom, podržavati to zakonodavstvo kroz dosljedno provođenje, koordinirane i kontinuirane radnje od strane svih ministarstava te osigurati da pravne institucije zahtijevaju poštivanje tih prava.
- Marginalizacija osoba s invaliditetom i podupiranje njihove ovisnosti o drugima su skupi, kako za njihove obitelji, tako i društvo u cjelini. Osnaživanje osoba s invaliditetom kako bi mogle živjeti neovisno i doprinositi društvu socijalno je i ekonomski isplativo.
- Svatko može steći invaliditet u nekom trenutku svoga života zbog bolesti, nesreće ili starosti.
- Osobe s invaliditetom su, kao i svi ostali, glasači, porezni obveznici i građani. Oni očekuju Vašu podršku i na nju imaju potpuno pravo.

Ustav Republike Hrvatske (NN, br. 85/10) u članku 57 kaže da *država posvećuje posebnu skrb zaštiti osoba s invaliditetom i njihovu uključivanju u društveni život.*

UN-ova Konvencija o pravima osoba s invaliditetom (NN, MU, br. 6/07, 3/08 i 5/08) pobliže objašnjava što znači zaštita osoba s invaliditetom, u čemu se ogleda njihova uključenost u društveni život, a posebice naglašava obaveze država potpisnica da osobama s invaliditetom osiguraju podršku potrebnu uključivanju.

Shvaćanje invaliditeta koje Konvencija promiče je revolucionarno. Naime, ona naglašava da je društvo to koje oštećenje osobe pretvara u invaliditet i da je *invaliditet „patologija društva“, odnosno rezultat neuspjeha društava da uključe sve osobe i da prihvate razlike među pojedincima*².

Razlog zbog kojeg su djeca s teškoćama u razvoju isključena iz redovnog obrazovnog sustava nije činjenica da je dijete slijepo, gluho, kreće se uz pomoć invalidskih kolica ili ima psihosocijalno oštećenje, već razloge treba tražiti u nedostatnoj educiranosti nastavnika da podučavaju svu djecu bez obzira na njihove različitosti, u negativnim stavovima i predrasudama njihove okoline, arhitektonskoj nepristupačnosti škola ili javnim politikama koje podršku dodatnih stručnjaka osiguravaju djeci s teškoćama u razvoju samo u posebnim školama gdje su izdvojena od svojih vršnjaka bez invaliditeta čime započinje njihova segregacija koja uvelike doprinosi tome da ih se kasnije dodatno segregira smještajem u posebne ustanove.

¹ UN-ov Priručnik za saborske zastupnike: *Od isključenosti do jednakosti: ostvarivanje prava osoba s invaliditetom*

² Navanethem Pillay, visoki povjerenik za ljudska prava Ujedinjenih naroda

2. ŠTO ZNAČI SHVAĆANJE INVALIDITETA IZ PERSPEKTIVE LJUDSKIH PRAVA?

Shvaćanje invaliditeta iz perspektive ljudskih prava predstavlja napredak u razmišljanju i djelovanju država potpisnica i svih sektora društva, tako da se osobe s invaliditetom više ne smatraju primateljima milosrđa ili predmetom odlučivanja drugih već nositeljima prava. Model ljudskih prava nastoji pronaći načine poštivanja, potpore i slavljenja ljudskih različitosti stvaranjem uvjeta koji omogućuju učinkovito sudjelovanje širokog raspona osoba, uključujući i osobe s invaliditetom. Zaštita i promicanje njihovih prava nije vezana samo uz osiguravanje usluga povezanih s invaliditetom. Ona uključuje usvajanje mjera kojima bi se promijenili stigmatizirajući stavovi i obrasci ponašanja kojima se marginalizira osobe s invaliditetom. Također uključuje i usvajanje politika, zakona i programa koji bi uklonili prepreke i osobama s invaliditetom jamčili ostvarivanje građanskih, kulturnih, ekonomskih, političkih i socijalnih prava.

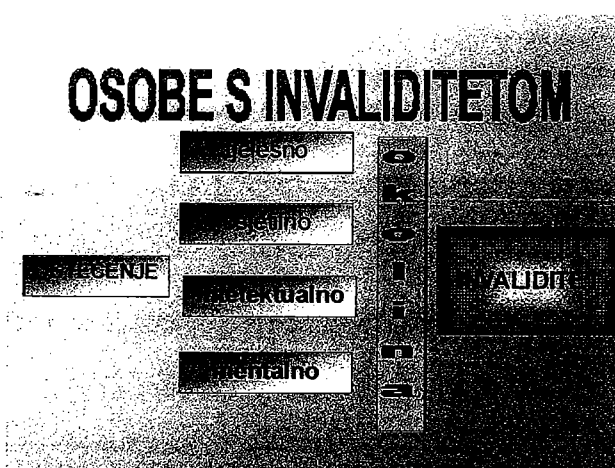
Javne politike i zakoni mogu ograničavati prava i biti prepreka njihovu ostvarivanju!

U svrhu postizanja stvarnog ostvarivanja prava, potrebno je izmijeniti one javne politike i zakone koji ograničavaju prava poput: zakona koji osobama s invaliditetom zabranjuju stupanje u brak; zakona kojima se dopušta liječenje osoba s invaliditetom bez njihovog slobodnog i informiranog pristanka; zakona koji dopuštaju lišavanje slobode na temelju mentalnog ili intelektualnog oštećenja. Uz to, nužno je donijeti programe, podizati razinu svijesti i osigurati podršku društva kako bi se promijenio način na koji društvo djeluje i otklonile prepreke koje osobama s invaliditetom onemogućuju puno sudjelovanje.

2.1. TKO SU OSOBE S INVALIDITETOM?

*Osobe s invaliditetom uključuju one koji imaju dugotrajna tjelesna, **mentalna**, **intelektualna** ili osjetilna oštećenja koja u međudjelovanju s različitim preprekama mogu sprečavati njihovo*

puno i učinkovito sudjelovanje u društvu na ravnopravnoj osnovi s drugima. (Konvencija o pravima osoba s invaliditetom, NN-MU, 6/07, 3/08, 5/08)



Dosad se uglavnom smatralo da su osobe s invaliditetom samo one koje imaju tjelesna ili osjetilna oštećenja (nemogućnost samostalnog kretanja, oštećenje vida i sluha). Konvencija naglašava da prepreke u okolini nisu samo fizičke prirode nego da se mogu očitovati u nepristupačnim informacijama ili predrasudama društva koje sprečavaju sudjelovanje u društvu

osobama s intelektualnim teškoćama (dosad korišteni termin bio je mentalna retardacija) i osobama s mentalnim ili psiho-socijalnim teškoćama (dosad korišteni termin osobe s duševnim smetnjama).

2.2. Što znači puno uključenje osoba s invaliditetom u društvo?

Puno uključenje u društvo znači da se osobe s invaliditetom prihvaća i poštuje kao ravnopravne sudionike. Na njihove potrebe se gleda kao na sastavni dio društvenog i ekonomskog poretka, a ne kao na „posebne“ potrebe. U svakodnevnom životu osoba s invaliditetom i djece s teškoćama u razvoju to znači da nisu zbog svog oštećenja isključena iz redovnog obrazovnog sustava, da ih se nakon stjecanja kvalifikacija koje odgovaraju potrebama tržišta rada ne pasivizira kroz socijalne naknade nego im se osigurava kompenzacijska naknada za povećane troškove koji proizlaze iz njihova invaliditeta i osigurava podrška kako bi u punoj mjeri mogli ostvariti svoje preostale potencijale na otvorenom tržištu rada; podrška koja im treba za neovisan život u zajednici pruža im se tamo gdje žive, a ne da se moraju izdvojiti iz svoje sredine i provesti ostatak života u ustanovi gdje se za njih nađe mjesta, često bez svojih osobnih stvari i živjeti životom koji diktira domski raspored.

2.3. Koji su preduvjeti uključanju osoba s invaliditetom u društvo?

Konvencija je podigla standarde zaštite ljudskih prava na novu razinu. Prema dosadašnjim standardima oštećenje osobe bilo je prirodna prepreka njihovom uživanju prava: *nitko im ne uskraćuje pravo na obrazovanje i rad, one su „bolesne“ i zato ne mogu raditi i obrazovati se*. Konvencija kao prvi međunarodni dokument o ljudskim pravima donesen u 21. stoljeću kaže da je njihova nemogućnost sudjelovanja rezultat međudjelovanja oštećenja i okoline. Drugim riječima, osoba se ne može obrazovati i raditi ne samo zbog svog oštećenja nego zbog toga što ne može ući u školu ili na radno mjesto. Uvodi obavezu države da osigura razumnu prilagodbu i kaže da je uskraćivanje razumne prilagodbe oblik diskriminacije, odnosno stavljanje u nepovoljniji položaj na osnovi invaliditeta.

Da bi se postiglo puno uključenje, nužno je stoga pristupačno fizičko i društveno okruženje bez prepreka.

2.4. Što znači pristupačnost za osobe s invaliditetom?

Pristupačnost je temelj za uživanje svih prava i za neovisno življenje u zajednici. Ovisno o oštećenju osobe različite su prepreke u okolini koji onemogućuju uživanje prava i različiti elementi pristupačnosti uz koje se te prepreke uklanjaju:

- za osobe s fizičkim oštećenjem, odnosno onima koje se zbog teškoća u kretanju kreću uz pomoć pomagala važna je **arhitektonska pristupačnost**
- za osobe s osjetilnim i intelektualnim oštećenjima važna je **komunikacijska pristupačnost** odnosno dostupnost informacija u različitim oblicima: na Brailleovom pismu za slijepe, znakovnom jeziku za gluhe ili u oblicima jednostavnim za čitanje i razumijevanje za osobe s intelektualnim teškoćama
- osobe s psihosocijalnim oštećenjima su zbog svojih mentalnih teškoća suočena s **društvenim preprekama** i stigmom 'duševne bolesti' koje treba uklanjati borbom protiv predrasuda.

Pristupačnost između ostalog znači da se tijekom stranačkih izbora ne isključuje osobe s invaliditetom te im je osigurana, primjerice, arhitektonska pristupačnost biračkog mjesta (za osobe s fizičkim oštećenjima) i dostupnost materijala o izbornom postupku u različitim formatima (na Brailleovom pismu za slijepe osobe ili u materijalu jednostavnom za razumijevanje za osobe s intelektualnim teškoćama). Osiguravanje rampi, hodnika i vrata koja su dovoljno velika i nemaju prepreka, postavljanje kvaka na vrata, dostupnost informacija na Brailleovom pismu i lako čitljivih oblika, korištenje tumačenja znakovnog jezika/angažiranje tumača te dostupnost pomoći i potpore mogu osobi s invaliditetom osigurati pristup radnom mjestu, mjestu zabave, glasačkoj kabini, prijevoznom sredstvu, sudu itd. Bez pristupa informacijama ili mogućnosti slobodnog kretanja, ostala su prava osoba s invaliditetom također ograničena.

2.5. Što je razumna prilagodba – jedno od temeljnih načela Konvencije?

„Razumna prilagodba“ znači potrebnu i odgovarajuću prilagodbu i podešavanja, koja ne predstavljaju neproporcionalno ili neprimjereno opterećenje, da bi se u pojedinačnom slučaju, tamo gdje je to potrebno, osobama s invaliditetom osiguralo uživanje ili korištenje svih ljudskih prava i temeljnih sloboda na izjednačenoj osnovi s drugima (čl. 2).

„Prilagodba“ je podešavanje pravila, prakse, uvjeta ili zahtjeva obzirom na specifične potrebe osobe s invaliditetom, kako bi se toj osobi omogućilo puno i ravnopravno sudjelovanje.

Na radnom mjestu, prilagodba može uključivati nabavu ili prilagodbu softvera i tipkovnice za zaposlenika s oštećenjem vida, obuku ili davanje dodatnog vremena za izvršenje zadatka. U obrazovanju, razumna prilagodba može zahtijevati osiguravanje alternativnih načina ispunjavanja školskih ili studijskih obveza, pomoć nastavnika ili korištenje pomoćnih tehnologija.

Poslodavci, obrazovne ustanove, pružatelji usluga i ostali imaju zakonsku obvezu osigurati razumnu prilagodbu. Pri odlučivanju o tome jesu li poslodavac ili škola poduzeli sve potrebne mjere kako bi se prilagodile zaposleniku ili učeniku s invaliditetom, ključni pojam je „neproporcionalno ili neprimjereno opterećenje“. Kako bi poslodavac ili škola opravdali da su po zakonu izuzeti od obveze prilagodbe, potrebno je dokazati da bi prilagođavanje potrebama pojedinca predstavljalo neprimjereno ili neproporcionalno opterećenje za organizaciju s obzirom na čimbenike kao što su zdravlje, sigurnost ili trošak.

S pojmom sudjelovanja i uključjenja povezan je pojam **univerzalnog dizajna** kojeg Konvencija definira kao „oblikovanje proizvoda, okruženja, programa i usluga na način da ih mogu koristiti svi ljudi u najvećoj mogućoj mjeri, bez potrebe prilagođavanja ili posebnog oblikovanja“ (čl. 2). Drugim riječima, u fazi oblikovanja treba uzeti u obzir potrebe svih članova društva kako bi se kasnije izbjegle posebne prilagodbe.

Invaliditet nije u osobi. Invaliditet stvara društvo. Invaliditet je dio ljudske različitosti koji treba poštovati, a ne hendikep koji treba izliječiti. U pojedincu treba prepoznati njegove posebne sposobnosti i prihvatiti ga, a društvo je to koje se treba prilagoditi i ovoj ljudskoj različitosti.

Poštivanje razlika podrazumijeva prihvaćanje drugih u kontekstu međusobnog razumijevanja. Ono uključuje prihvaćanje invaliditeta kao dijela ljudske raznolikosti i čovječnosti. Unatoč nekim vidljivim ili očitim razlikama, svi ljudi imaju jednaka prava i dostojanstvo.

Žene, muškarci i djeca s invaliditetom prečesto se najviše nalaze na margini svih društava i suočeni su s jedinstvenim izazovima kada je riječ o uživanju njihovih ljudskih prava. Dugo se vremena pretpostavljalo da su takvi izazovi prirodna i neizbježna posljedica njihovog tjelesnog, mentalnog, intelektualnog ili osjetilnog oštećenja.

Usvajanjem Konvencije odbacuju se takvi stavovi, što predstavlja duboku promjenu u postojećim pristupima invaliditetu. Treba mijenjati društva, a ne pojedince, a Konvencija pruža putokaz za takve promjene. Osobe s invaliditetom su u prošlosti bile nevidljive u sustavu ljudskih prava, dok ih se u radu na ljudskim pravima zaobilazilo.

Navanethem Pillay, Visoki povjerenik za ljudska prava Ujedinjenih naroda

Prava izričito navedena u Konvenciji su:

- › Jednakost pred zakonom bez diskriminacije
- › Pravo na život i osobnu slobodu i sigurnost
- › Jednakost pred zakonom i poslovna sposobnost
- › Sloboda od mučenja
- › Sloboda od izrabljivanja, nasilja i zlostavljanja
- › Pravo na poštivanje tjelesnog i mentalnog integriteta
- › Sloboda kretanja i državljanstva
- › Pravo na život u zajednici
- › Sloboda izražavanja i mišljenja
- › Poštivanje privatnosti
- › Poštivanje doma i obitelji
- › Pravo na obrazovanje
- › Pravo na zdravlje
- › Pravo na rad
- › Pravo na primjeren životni standard
- › Pravo na sudjelovanje u političkom i javnom životu
- › Pravo na sudjelovanje u kulturnom životu

Osobama s invaliditetom najčešće se uskraćuju sljedeća temeljna prava:³

- | | |
|----------------------------------|---|
| › Stjecanje obrazovanja | › Pristup informacijama |
| › Slobodno kretanje | › Dobivanje odgovarajuće zdravstvene skrbi |
| › Neovisno življenje u zajednici | › Ostvarivanje političkih prava (glasovanje) |
| › Zapošljavanje | › Poslovna sposobnost i samostalno odlučivanje uz podršku |

³ Priručnik za saborske zastupnike: Od isključenosti do jednakosti: ostvarivanje prava osoba s invaliditetom

Konvencija navodi posebna područja za djelovanje država. Utvrditi pravo nije isto što i jamčiti ostvarivanje tog prava. Iz tog razloga Konvencija obvezuje države stranke na osiguravanje odgovarajućeg okruženja koje će osobama s invaliditetom omogućiti puno uživanje svojih prava na ravnopravnoj osnovi s drugima.

Načelo sudjelovanja i uključivanja ima za cilj uključiti osobe s invaliditetom u šire društvo i u proces donošenja odluka koje će na njih utjecati, potičući ih da budu aktivni u svojim vlastitim životima i unutar zajednice. Uključivanje je dvosmjerni proces: osobe bez invaliditeta bi trebale podržavati sudjelovanje osoba s invaliditetom. Krilatica Konvencije je **Ništa o nama, bez nas!** Osobe s invaliditetom su stručnjaci za svoje živote i svoje iskustvo stoga ih je nužno uključivati u donošenje svih odluka koji utječu na njihove živote.

3. OBAVEZE DRŽAVE

'Pomaganje' osobama s invaliditetom nije pitanje našeg milosrđa niti naše humanosti nego pitanje poštivanja njihovih ljudskih prava.

Osobe s invaliditetom su nositelji prava, a država ima obavezu osigurati jednake mogućnosti i stvarnu ravnopravnost za sve svoje građane

Osobe s invaliditetom nisu objekt liječenja i njege nego subjekt svojih vlastitih života; nisu predmet pružanja milosrđa i humanosti, nego nositelji prava. Politika za osobe s invaliditetom kao sinteza društvenih napora da ispuni svoje obaveze prema jednoj od najmarginaliziranijih skupina društva nije izraz dobre volje političara koji se tako prikazuju milosrdnima i humanima pomažući potrebitima, nego obaveza države da osigura jednake mogućnosti i stvarnu ravnopravnost za sve svoje građane.

Radnje koje moraju poduzeti države stranke⁴

- › Usvojiti zakonodavstvo i administrativne mjere radi promicanja ljudskih prava osoba s invaliditetom.
- › Usvojiti zakonske i druge mjere radi uklanjanja diskriminacije.
- › Štititi i promicati prava osoba s invaliditetom u svim politikama i programima.
- › Zaustaviti provođenje svih radnji kojima se krše prava osoba s invaliditetom.
- › Osigurati da javni sektor poštuje prava osoba s invaliditetom.
- › Osigurati da javni sektor i pojedinci poštuju prava osoba s invaliditetom.
- › Pokrenuti istraživanje i proizvodnju pristupačnih roba, usluga i tehnologije za osobe s invaliditetom te potaknuti ostale na pokretanje takvog istraživanja.
- › Osigurati osobama s invaliditetom pristupačnost informacija o potpornim tehnologijama.
- › Promicati izobrazbu o pravima iz Konvencije među stručnjacima i osobljem koje radi s osobama s invaliditetom.
- › Savjetovati se i uključiti osobe s invaliditetom u proces donošenja i provođenja zakonodavstva i politika te u procese donošenja odluka koje se njih tiču.

⁴ Priručnik za saborske zastupnike: Od isključenosti do jednakosti: ostvarivanje prava osoba s invaliditetom

3.1. Što znači postupno ostvarivanje prava, a koja se prava moraju primijeniti odmah?

Svaka država mora poduzeti mjere kojima će se **postupno** ostvarivati ekonomska, socijalna i kulturna prava, koristeći pritom najveću količinu dostupnih resursa. Ova obveza, poznata kao postupno ostvarivanje, priznaje da je često potrebno dosta vremena kako bi se u potpunosti ostvarila mnoga od tih prava, primjerice, kod stvaranja ili unapređivanja sustava socijalne zaštite ili zdravstvene skrbi. Dok postupno ostvarivanje daje državama strankama, osobito zemljama u razvoju, određenu fleksibilnost pri postizanju ciljeva Konvencije, ono ih ne oslobađa odgovornosti koju imaju pri zaštiti tih prava.

Za razliku od ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, **građanska i politička prava** ne podliježu postupnom ostvarivanju. Drugim riječima, ta prava države moraju **odmah** zaštititi i promicati.

3.2. Tko prati provođenje Konvencije?

Konvencija predviđa praćenje kako na nacionalnoj, tako i na međunarodnoj razini:

Na nacionalnoj razini, države stranke dužne su odrediti jednu ili više **središnjih mjesta unutar vlade** koje bi se bavile pitanjima vezanima uz provedbu. Države stranke također moraju razmotriti osnivanje ili predlaganje **koordinacijskog tijela unutar vlade** radi olakšavanja provedbe. Također, države stranke dužne su održavati, jačati ili osnovati **neovisnu instituciju**, kao što je nacionalna institucija za zaštitu ljudskih prava radi promicanja, zaštite i praćenja Konvencije.

Na međunarodnoj razini, provedbu Konvencije prati UN-ov Odbor za prava osoba s invaliditetom.

3.3. Periodično izvještavanje

Svaka država potpisnica Konvencije dužna je podnijeti Odboru početno sveobuhvatno izvješće o mjerama poduzetima radi provedbe Konvencije. Svaka država dužna je podnijeti svoje početno izvješće u roku od dvije godine nakon stupanja na snagu Konvencije za tu državu.

Periodično izvještavanje predstavlja način promicanja poštivanja obveza iz Konvencije od strane država i sredstvo dopuštanja Vladama, nacionalnim institucijama za zaštitu ljudskih prava i civilnom društvu da ocijene razinu poštivanja ljudskih prava osoba s invaliditetom u zemlji.

Saborski zastupnici imaju važnu ulogu kod osiguravanja da se Vlada pridržava svojih odgovornosti izvještavanja iz Konvencije.

Saborski zastupnici mogu:

- Osigurati da Vlada na vrijeme pripremi početno izvješće, kao i daljnja izvješća.
- Zahtijevati da se nacrti izvješća izrade uz puno uključenje osoba s invaliditetom kroz rasprave i druge slične mehanizme konzultacija.
- Tražiti od Vlade objašnjenja u slučaju kašnjenja s podnošenjem izvješća i, ukoliko je to potrebno, služiti se parlamentarnim postupcima kako bi se Vladu potaknulo na pridržavanje svojih obveza izvještavanja.
- Biti aktivno uključenim(om) u pripremanje izvješća, primjerice svojim članstvom u relevantnim saborskim odborima.

- Osigurati da izvješće sadrži sve mjere koje je Sabor donio u korist prava osoba s invaliditetom.
- Tražiti široku distribuciju zaključaka Odbora.
- Poticati relevantna ministarstva na provođenje zaključaka Odbora.
- Postavljati pitanja nadležnim ministrima u Saboru o daljnjim aktivnostima koja će poduzeti vezano uz značajne prepreke provedbi.
- Pokrenuti pitanja iz zaključaka Odbora na saborskim i javnim raspravama.

Temeljno je načelo međunarodnog prava da država stranka međunarodnog ugovora osigura usklađenost domaćeg zakonodavstva i prakse s onime što se zahtijeva ugovorom. U nekim slučajevima, ugovor može pružiti opće smjernice o mjerama koje treba poduzeti. U drugim slučajevima, ugovor sadrži specifične odredbe. Konvencija o pravima osoba s invaliditetom sadrži oba oblika odredbi. Na taj način parlament ima ključnu ulogu u osiguravanju provođenja zakonskih mjera propisanih Konvencijom.

Što parlament može učiniti kako bi osigurao ugrađivanje Konvencije u nacionalno zakonodavstvo⁵

› Priznati građanska, kulturna, ekonomska, politička i socijalna prava ženama, muškarcima i djeci s invaliditetom osnovnim zakonom države (ustav ili temeljni zakon)

Ponovno razmotriti postojeće odredbe ustava ili temeljnog zakona i zaštitu osoba s invaliditetom;⁶

› Uključiti opće jamstvo jednakosti; ☐

› Zabraniti diskriminaciju na osnovi invaliditeta; ☐

› Uključiti posebne odredbe o pravima osoba s invaliditetom;

› Revidirati terminologiju koja se koristi za osobe s invaliditetom. ☐

› Usvojiti nacionalno zakonodavstvo u koje je ugrađen sadržaj Konvencije ili čak njezin čitav tekst, izričito navodeći kako je taj zakon provediv pred sudovima.

› Usvojiti dodatno provedivo zakonodavstvo. Ovisno o postojećem zakonodavstvu, vaša zemlja može usvojiti ili izmijeniti i dopuniti:

› Sveobuhvatan diskriminacijski zakon, uključujući zabranu diskriminaciju na osnovi invaliditeta u javnom i privatnom životu; ☐

› Nediskriminacijske zakone u različitim sektorima, kao što su rad, obrazovanje i pristup pravosuđu, uključujući invaliditet kao zabranjeno područje

› Osigurati postojanje mehanizma za savjetovanje s osobama s invaliditetom, i/ili organizacijama koje ih predstavljaju, na razini donošenja zakona. ☐

› Revidirati terminologiju koja se koristi za osobe s invaliditetom u postojećem zakonodavstvu.

⁵ Priručnik za saborske zastupnike: Od isključenosti do jednakosti: ostvarivanje prava osoba s invaliditetom

⁶ Temeljem praćenja provedbe Konvencije o pravima osoba s invaliditetom kroz rad Ureda pravobraniteljice za osobe s invaliditetom, zaključujemo da su od navedenih mjera one označene znakom ☐ provedene dok na preostalima još treba raditi.

3.4. Koji su prvi koraci nakon potpisivanja i ratificiranja Konvencije?⁷

Nakon potpisivanja i ratificiranja Konvencije, parlamenti bi trebali:

1. Obaviti sveobuhvatnu analizu zakonodavstva

Država bi također trebala utvrditi u kojoj mjeri je postojeće zakonodavstvo usklađeno s Konvencijom i koje je sve nove zakonske mjere i mjere javne politike potrebno uvesti kako bi se Konvencija provodila. Također bi trebalo utvrditi detaljno razrađeni vremenik revizije zakonodavstva.

Temeljna pitanja koja bi trebala biti obuhvaćena mjerama⁸

› Svako zakonodavstvo trebalo bi se temeljiti na shvaćanju da:

› je invaliditet rezultat međudjelovanja osobe i okoline i da

› osobe s invaliditetom imaju pravo na građanska, kulturna, ekonomska, politička i socijalna prava na ravnopravnoj osnovi s drugima. ☒

› Diskriminacija na osnovi invaliditeta, uključujući uskraćivanje razumne prilagodbe kao oblika diskriminacije, od strane privatnog i javnog sektora, je zabranjena. ☒

› Osobe s invaliditetom bi trebale biti uključene u sve aspekte društva, uključujući: Politički i javni život,

› Kulturni život, rekreaciju, razonodu i šport; i obrazovanje. ☒

› Pristupačnost fizičkog okruženja, prijevoza, tehnologija, informacija i komunikacija te javnih objekata i službi.

Posebne mjere privremenog ili trajnog karaktera radi ubrzavanja ili postizanja de facto jednakosti. ☒

› Potrebno je zajamčiti prava pojedinaca i skupina na građansko, kazneno i upravno djelovanje protiv diskriminacije na osnovi invaliditeta te odgovarajuće pravne lijekove. ☒

› Sve definicije oblika invaliditeta trebale bi biti u skladu s člankom 2. Konvencije.

› Trebalo bi osigurati pravo osoba s invaliditetom na jednakost pred zakonom i priznavanje njihove poslovne sposobnosti, uključujući mjere podrške i potrebne zaštitne mehanizme.

› Osobe s invaliditetom trebale bi imati pristup pravosuđu svim fazama sudskog postupka.

› Trebalo bi uspostaviti nacionalni mehanizam praćenja provedbe Konvencije. ☒

2. Osigurati usklađenost zakona s Konvencijom

Osiguravanje usklađenosti *novih* zakona i propisa s Konvencijom, kao i njihovog unapređivanja ciljeva Konvencije, podjednako je važno kao i analiza postojećeg zakonodavstva. Konvencija obvezuje države da uzmu u obzir osobe s invaliditetom u svim politikama i programima (članak 4.1.(c)). Vladini službenici trebali bi osigurati usklađenost svojih prijedloga s Konvencijom kod razvoja politika i zakona.

⁷ Priručnik za saborske zastupnike: Od isključenosti do jednakosti: ostvarivanje prava osoba s invaliditetom

⁸ Temeljem praćenja provedbe Konvencije o pravima osoba s invaliditetom kroz rad Ureda pravobraniteljice za osobe s invaliditetom, zaključujemo da su od navedenih mjera one označene znakom ☒ provedene dok na preostalima još treba raditi.

Zakonodavna vlast ima ključnu ulogu u pažljivom ispitivanju novog zakonodavstva. Parlamenti bi trebali osigurati postojanje etape u zakonodavnom procesu u kojoj je moguće ispitati usklađenost zakonodavstva s Konvencijom. To može uključivati osnivanje odbora koji bi ispitali zakonske prijedloge ili ustupili tu odgovornost postojećem odboru ili odborima koji bi ispitali usklađenost zakonodavstva s načelima ljudskih prava. Pritom je također od iznimne važnosti osigurati da osobe s invaliditetom budu obaviještene o tim procesima i nacrtima zakona te i omogućiti da iznesu svoja mišljenja zakonodavnoj vlasti.

3. Uključiti osobe s invaliditetom u zakonodavni proces

Osobe s invaliditetom bi trebale biti aktivno uključene u stvaranje nacrtu zakonodavstva i u druge procese odlučivanja koji se na njih odnose – jednako kao što su bile aktivno uključene u stvaranje nacrtu same Konvencije. Također bi ih trebalo poticati na davanje mišljenja i smjernica prilikom provedbe zakona. Parlament bi trebao osigurati komunikacijsku i arhitektonsku pristupačnost osobama s invaliditetom.

Kako saborski zastupnici mogu pomoći pri ugrađivanju Konvencije u nacionalno zakonodavstvo

- Osigurati da osnovni državni zakon (ustav ili temeljni zakon) štiti i priznaje građanska, kulturna, ekonomska, politička i socijalna prava osoba s invaliditetom.
- Osigurati analizu postojećeg zakonodavstva kako bi se utvrdila njegova usklađenost s Konvencijom.
- Osigurati da sva područja navedena u Konvenciji budu ugrađena u nacionalno zakonodavstvo, kako ono postojeće, tako i novo.
- Osigurati savjetovanje s osobama s invaliditetom i njihovim organizacijama tijekom procesa donošenja zakona.
- Osigurati da se na parlamentarnoj razini ustanove odgovarajuće institucije i mehanizmi kako bi se osiguralo da svi novousvojeni zakoni budu usklađeni s Konvencijom.
- Osigurati da državnom proračunu bude dodijeljeno dovoljno financijskih sredstava za različite sektore koji su važni za ostvarivanje prava osoba s invaliditetom.
- Iskoristite parlamentarne postupke kao što su: podnošenje zakonskih prijedloga, rasprave.
- podizati razinu svijesti o pravima osoba s invaliditetom kroz: raspravu unutar političke stranke, udruživanje s drugim saborskim zastupnicima, radi jačanja sposobnosti lobiranja, partnerstva s organizacijama osoba s invaliditetom i kampanje za informiranje javnosti.

4. PRIJEDLOZI ZAKLJUČAKA I PREPORUKA

- Potrebno je obaviti sveobuhvatnu analizu postojećih zakona kako bi se utvrdilo u kojoj mjeri su usklađeni s Konvencijom o pravima osoba s invaliditetom.

Primjerice iz dosadašnjeg iskustva primjene Konvencije vidljivo je da je potrebno revidirati odredbe zakona koja se odnose na *poslovnu sposobnost*: zakona koji osobama s invaliditetom otežavaju stupanje u brak; zakona kojima se dopušta liječenje osoba s invaliditetom bez njihovog slobodnog i informiranog pristanka (osobe s duševnim smetnjama); zakona koji dopuštaju lišavanje slobode na temelju mentalnog ili intelektualnog oštećenja.

Posebnu pozornost također treba posvetiti zakonskim rješenjima koja se odnose na *omogućavanje neovisnog života u zajednici kroz osiguravanje usluga*, nasuprot dosadašnjoj praksi smještanja osoba u ustanove kako bi im se potrebne usluge pružile tamo *kao i zaštiti od prisilnih medicinskih intervencija* te bi trebale osigurati postojanje zakona i postupaka kojima bi se pratilo djelovanje tog zakonodavstva, istražili slučajevi zlostavljanja i uvele kaznene mjere, ovisno o potrebi (članak 16.4.).

Konvencija također sadrži niz jamstava koja se odnose na područja u kojima su se uskraćivala i još uvijek se uskraćuju prava osoba s invaliditetom. Ona uključuju pravo na osobnu slobodu i sigurnost osobe (članak 14.) i pravo na slobodu od mučenja i slobodu od izrabljivanja, nasilja i zlostavljanja unutar i izvan doma, uključujući i psihijatrijske ustanove. Država bi trebala pažljivo revidirati zakone i njihovo djelovanje, osobito u područjima kao što su *uskraćivanje osobne slobode osobama s invaliditetom, uključujući one s intelektualnim i mentalnim poteškoćama*.

- Prilikom donošenja novih propisa potrebno je osigurati njihovu usklađenost s načelima ljudskih prava i Konvencijom o pravima osoba s invaliditetom. U tu svrhu potrebno je razviti i dosljedno primjenjivati matricu s procjenama učinaka zakona na osobe s različitim vrstama invaliditeta, te informirati/obučiti saborske zastupnike i javne službenike i njegovoj dosljednoj i sustavnoj primjeni.
- Potrebno je omogućiti osobama s invaliditetom dostupnost informacija o donošenju zakona koji se tiču njihovih prava i interesa i olakšati iznošenje njihovih mišljenja zakonodavnoj vlasti primjerice uključivanjem osoba s invaliditetom u rad saborskih odbora kao vanjskih članova.
- Hrvatski sabor treba osigurati pristupačnost informacijama osobama s invaliditetom, koristeći pritom tehnologije i metode (velika tiskana slova, Brailleovo pismo, jednostavan jezik, znakovni jezik) prilagođene različitim oblicima invaliditeta – naročito je potrebno osigurati pristupačnost mrežne stranice Hrvatskog sabora.
- Potrebno je osigurati da se postojeće zakonodavstvo tumači u skladu sa smislom i duhom Konvencije o pravima osoba s invaliditetom.

- Potrebno je revidirati terminologiju koja se koristi za osobe s invaliditetom u čitavom postojećem zakonodavstvu, vodeći računa o primjeni ispravne terminologije prilikom donošenja novih propisa.
- Potrebno je isticati obvezu izravne primjene Konvencije o pravima osoba s invaliditetom u radu svih državnih tijela.
- Potrebno je osnažiti i dodatno kapacitirati postojeće središnje mjesto unutar Vlade Republike Hrvatske za koordinaciju politika za osobe s invaliditetom.
- Prava osoba s invaliditetom kao i prava ostalih građana Republike Hrvatske dio su nadležnosti svih vladinih resora i ministarstava pa je potrebno da se sva ministarstva aktivno uključe u kreiranje i provedbu politika za osobe s invaliditetom u svojoj nadležnosti.
- Središnje mjesto za provedbu Konvencije unutar Vlade kao i koordinacijski mehanizam u okviru Vlade treba osigurati veću dostupnost pisanih uputa, smjernica i preporuka kao i primjera dobre prakse vezanih uz provedbu pojedinih članaka UN-ove Konvencije svim tijelima uprave te osigurati sustavno praćenje i provjeru predloženih aktivnosti u odnosu na zahtjeve, a kako bi se izbjeglo samo načelno prihvatanje prijedloga mjera i aktivnosti bez njihove stvarne provedbe.
- Saborski zastupnici trebaju biti dio izaslanstva koje će sudjelovati u raspravi o inicijalnom izvješću o provedbi Konvencije o pravima osoba s invaliditetom pred UN-ovim Odborom za prava osoba s invaliditetom i aktivno se uključiti u distribuciju zaključaka Odbora.