

VOLBY PRO VŠECHNY

stanovisko organizací osob se zdravotním postižením a organizací zastupujících jejich zájmy k věcnému návrhu Volebního zákoníku v souvislosti s výkonem volebního práva osob se zdravotním postižením

22 března 2012

Úvod

Toto stanovisko bylo vypracováno organizacemi osob se zdravotním postižením a organizacemi zastupujícími jejich zájmy v České republice. Stanovisko je předloženo s ohledem na článek 4 odst. 3 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením (dále také „Úmluva OSN“), podle kterého jsou členské státy povinny konzultovat osoby se zdravotním postižením a aktivně s nimi spolupracovat prostřednictvím jejich reprezentativních organizací při vytváření veškerých politik a legislativy, jenž se jich týká. Dále s ohledem na článek 33 odst. 3 Úmluvy, který předpokládá účast občanské společnosti, včetně osob se zdravotním postižením a jejich reprezentativních organizací na procesu monitorování řádné implementace Úmluvy OSN.

Předkládané stanovisko vychází z analýzy mezinárodních *soft* a *hard law* dokumentů upravujících problematiku volebního práva osob se zdravotním postižením. Nejvýznamnějším dokumentem je Úmluva OSN, která přináší nejvyšší standard ochrany základních práv a svobod všech osob se zdravotním postižením, a která byla Českou republikou ratifikována v roce 2009.¹

Návrh Volebního zákoníku

V únoru 2010 schválila vláda věcný záměr „Volebního zákoníku“, který má nově upravovat vztahy vznikající při volebním procesu. Podle usnesení vlády ČR ze dne 14. 3. 2012, má být volební zákon předložen vládě do 31. prosince 2012. Na základě rozboru věcného záměru dospěly níže podepsané organizace k závěru, že dokument nezohledňuje moderní přístup k oblasti výkonu práva volit a přístupnosti volebního procesu osobám se zdravotním postižením a nereflexuje závazky České republiky vyplývající z Úmluvy OSN a relevantních dokumentů Rady Evropy. Mimo jiné věcný záměr neupravuje tzv. přiměřené úpravy (angl. *reasonable accommodation*) při výkonu volebního práva, ani nereflexuje koncept tzv. univerzálního dizajnu. Oba právní koncepty jsou zásadní pro legislativní úpravu konkrétních opatření, které směřují k implementaci mezinárodních závazků ČR. Takovými opatřeními může být například vytvoření volebních lístků a dalších materiálů v lehce srozumitelném jazyku, odstranění fyzických bariér ve volebních místnostech, umožnění přítomnosti asistenta u voleb, apod. Obáváme se, že pokud Česká republika nezajistí právo osob se zdravotním postižením plně se účastnit voleb a volebního procesu, nedojde ani k respektování a naplnění práva na účast na politickém a veřejném životě podle článku 29 Úmluvy OSN.

¹ Úmluva OSN o právech osob se zdravotním postižením byla publikována ve sbírce mezinárodních smluv dne 12. 22. 2010 pod č. 10/2010.

Vývoj na poli OSN

V roce 2006 přijalo Valné shromáždění OSN Úmluvu o právech osob se zdravotním postižením, podle které mají všechny osoby se zdravotním postižením právo na rovné zacházení, ve všech oblastech života. Právo na účast na politickém a veřejném životě upravuje článek 29 Úmluvy OSN. Podle tohoto ustanovení musí státy zajistit, aby se osoby se zdravotním postižením mohly v plné míře účastnit politického a veřejného života, a to tím, že odstraní všechny bariéry ve výkonu volebního práva založené na existenci zdravotního postižení. Navíc musí státy zaručit přiměřené úpravy tak, aby právo volit bylo plně realizováno.

Jediný orgán, který má mandát závazně interpretovat ustanovení Úmluvy OSN, je Výbor OSN pro práva osob se zdravotním postižením se sídlem v Ženevě (dále jenom „Výbor OSN“). Výbor v rámci své činnosti zatím posuzoval soulad domácího právního řádu a praxe s Úmluvou OSN v případě dvou států, konkrétně Tuniska a Španělska. V obou případech zaujal Výbor OSN jednoznačný postoj k implementaci článku 29 Úmluvy OSN. V závěrečných doporučeních pro Tunisko doporučil, aby *„[s]tát neprodleně upravil zákaz diskriminace na základě zdravotního postižení v anti-diskriminačním zákoně, zejména v případě diskriminace v oblasti volebního práva [...]“*², a dále aby *„urychleně přijal legislativní opatření pro zajištění výkonu volebního práva a účasti na veřejném životě pro lidi se zdravotním postižením, včetně osob pod opatrovnictvím nebo poručnictvím, na rovnoprávném základě s ostatními.“*³

V září 2011 Výbor OSN dále zpřesnil svou pozici, když ve svých závěrečných doporučeních pro Španělsko zdůraznil, že nestačí, že budou odstraněny legislativní bariéry pro výkon aktivního i pasivního volebního práva, ale *„všem lidem se zdravotním postižením, kteří jsou voleni do veřejných funkcí, musí být poskytnuty přiměřené úpravy, včetně osobních asistentů.“*⁴

V prosinci 2011 se Vysoký komisař OSN pro lidská práva vyjádřil k interpretaci článku 25 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech tak, že toto ustanovení je potřebné vykládat ve smyslu článku 29 Úmluvy OSN. V Tematické studii ohledně participace lidí s postižením na politickém a veřejném životě potvrdil, že článek 29 Úmluvy OSN *„nepředvídá existenci žádného odůvodněného omezení [volebního práva] a neumožňuje výjimky pro žádnou skupinu lidí se zdravotním postižením.“*⁵ Z toho důvodu by státy při implementaci Úmluvy měly prioritně odstranit z legislativy a praxe jakékoliv omezení práva volit na základě zdravotního postižení. Nejenže mají pak státy povinnost *„přijmout všechna vhodná opatření k tomu, aby lidé s postižením mohli vykonávat právo volit“*, ale tato opatření musí šetřit nezávislost, autonomii a důstojnost této skupiny osob. Z toho důvodu *„alternativní možnosti výkonu volebního práva by měly být užity jen tehdy, kdy je nemožné, nebo extrémně těžké pro osoby se zdravotním postižením, aby volili ve volební místnosti jako všichni ostatní.“*⁶

² Závěrečná doporučení Výboru pro práva osob se zdravotním postižením pro Tunisko, vydané dne 15. dubna 2011. (CRPD/C/TUN/CO/1) odst. 13.

³ *Ibid.* odst. 35.

⁴ Závěrečná doporučení Výboru pro práva osob se zdravotním postižením pro Španělsko, vydané dne 19. října 2011, CRPD/C/ESP/CO/1), odst. 48.

⁵ Tematická studie Vysokého komisaře OSN pro lidská práva ohledně participace lidí s postižením na politickém a veřejném životě, vydaná dne 21 prosince 2011, (A/HRC/19/36), odst. 68.

⁶ *Ibid.* odst. 74.

Vývoj na poli Rady Evropy

V návaznosti na autoritativní interpretaci článku 29 Úmluvy OSN, kterou provedl Výbor OSN pro práva osob se zdravotním postižením, přijal Výbor Ministrů Rady Evropy v listopadu 2011 Doporučení č. CM/Rec(2011)14 o účasti lidí se zdravotním postižením na politickém a veřejném životě.⁷ V tomto doporučení orgán Rady Evropy zdůraznil, že „[č]lenské státy jsou povinny zajistit, že všechny aspekty politického a veřejného života jsou přístupné osobám se zdravotním postižením“, a to se zejména týká „přístupnosti budov, služeb a zboží, procesů, informací a komunikace.“⁸ Pro zajištění plné účasti lidí se zdravotním postižením na volbách by měly státy implementovat koncepty univerzálního dizajnu⁹ a přiměřených úprav¹⁰, a to ve smyslu článku 2 Úmluvy OSN. Výbor Ministrů Rady Evropy dále uvedl, že „[p]okud stát nezajistí přístupnost voleb prostřednictvím univerzálního dizajnu a přiměřených úprav, dopustí se porušení práv a důstojnosti osob se zdravotním postižením a principů nediskriminace a rovných příležitostí.“¹¹

Z doporučení tak vyplývá, že nezajištěním přístupnosti volebního procesu pro všechny osoby se zdravotním postižením dochází k porušení jejich základních práv a svobod. Navíc, omezení výkonu volebního práva z důvodu odepření přiměřených úprav může zakládat diskriminaci na základě zdravotního postižení.

Dne 19. prosince 2011 vydala tzv. Benátská komise, poradní orgán Rady Evropy pro otázky ústavněprávního charakteru, Revidované interpretativní stanovisko k dobré praxi ve volebních věcech týkající se účasti lidí s postižením ve volbách.¹² V tomto revidovaném stanovisku Benátska komise jednoznačně uvedla, že „všeobecné hlasovací právo je základním principem evropského volebního dědictví [a] lidé se zdravotním postižením nesmí být v tomto ohledu diskriminováni, jak vyplývá z článku 29 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením a judikatury Evropského soudu pro lidská práva.“ Dále bylo zdůrazněno, že „hlasovací proces a vybavení musí být přístupné všem osobám se zdravotním postižením tak, aby mohly vykonávat své demokratická práva, a musí jím být umožněno, pokud je to potřebné, využívat asistence u voleb, při respektování principu individuálního hlasování.“ Komise se také vyjádřila k účasti osob se zdravotním postižením při přípravě voleb, a to tak, že „využití principu univerzálního dizajnu a přímá, či nepřímá participace uživatelů ve všech stádiích plánování jsou efektivními prostředky pro vytvoření přístupných volebních místností a procesů pro hlasování a přístup k informacím o volbách.“¹³

⁷ Recommendation CM/Rec(2011)14 of the Committee of Ministers to member states on the participation of persons with disabilities in political and public life. Doporučení je dostupné na adrese:

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1871285&Site=CM>

⁸ Příloha k Doporučení Výboru Ministrů č. CM/Rec(2011)14 pro členské státy ohledně účasti lidí s postižením na politickém a veřejném životě, odst. 2.

⁹ Podle definice v čl. 2 CRPD, „univerzální design znamená navrhování výrobků, vybavení, programů a služeb tak, aby je mohly v co největší míře využívat všechny osoby bez nutnosti úprav nebo specializovaného designu. Univerzální design nevyklučuje podpůrné pomůcky pro určité skupiny osob se zdravotním postižením, pokud jsou zapotřebí.“

¹⁰ Podle definice v čl. 2 CRPD, „přiměřená úprava znamená nezbytné a odpovídající změny a úpravy, které nepředstavují nepřiměřené nebo nadměrné zatížení, a jsou prováděné, pokud to konkrétní případ vyžaduje, s cílem zaručit osobám se zdravotním postižením uplatnění nebo užívání všech lidských práv a základních svobod na rovnoprávném základě s ostatními.“

¹¹ Příloha k Doporučení Výboru Ministrů č. CM/Rec(2011)14 pro členské státy ohledně účasti lidí s postižením na politickém a veřejném životě, odst. 2.

¹² Revised Interpretative Declaration to the Code of Good Practice in Electoral Matters on the Participation of People with Disabilities in Elections, CDL-AD(2011)045. Dokument je dostupný na adrese:

[http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)045-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)045-e.pdf)

¹³ *Ibid.*, odst. II.

Doporučení

1. Článek 4 odst. 3 Úmluvy OSN zavazuje Českou republiku zajistit účast osob se zdravotním postižením a jejich reprezentativních organizací při vytváření nové legislativy. Z tohoto důvodu se obracíme na Ministerstvo vnitra s návrhem na vytvoření pracovní skupiny pro řešení plného uplatnění práv osob se zdravotním postižením v oblasti práva volit a přístupnosti voleb. Závěry pracovní skupiny by měly být zapracovány do paragrafového znění návrhu Volebního zákona, který by měl odpovídat relevantním mezinárodním standardům.
2. Návrh Volebního zákona by neměl vylučovat žádnou skupinu osob se zdravotním postižením z výkonu volebního práva a měl by upravovat právo všech osob se zdravotním postižením na přiměřené úpravy, tak aby bylo zajištěno jejich aktivní i pasivní volební právo. Volební zákon by měl dále zejména zohledňovat koncept univerzálního dizajnu tak, aby proces voleb i samotné hlasování byly přístupné všem osobám, bez ohledu na druh a stupeň jejich zdravotního postižení.

Signatáři

Centrum advokacie duševně postižených (MDAC), www.mdac.info

Instand, www.instand.cz

Kolumbus, www.os-kolumbus.org

Liga lidských práv, www.llp.cz

Osmý den, agentura pro podporované zaměstnávání, www.osmyden.cz

Quip, společnost pro změnu, www.kvalitavpraxi.cz

Společnost na podporu lidí s mentálním postižením v České republice, www.spmp.cz

Kontaktní osoba:

Mgr. Zuzana Durajová
právnička Ligy lidských práv a Centra advokacie duševně postižených (MDAC)

Burešova 6, 602 00 Brno
Tel: 773 692 282
Email: zdurajova@mdac.info