

Wojciech Bąba

Katedra Europejskiej Integracji Gospodarczej

# Zwiększenie dostępności środowiska – nowy priorytet polityki Unii Europejskiej wobec osób niepełnosprawnych

## 1. Wprowadzenie

Aktywność Unii Europejskiej w obszarze polityki wobec osób niepełnosprawnych przez długi okres skupiała się na kwestiach związanych z rynkiem pracy<sup>1</sup>. W ostatnich latach zaczęły jednak zyskiwać na znaczeniu również inne kwestie, w tym m.in. problem zwiększania dostępności środowiska (*accessibility*) pod kątem potrzeb osób niepełnosprawnych. Przyczyną tego było zarówno tzw. nowe podejście do kwestii niepełnosprawności<sup>2</sup>, jak i pogarszająca się kondycja systemów opieki społecznej w krajach członkowskich UE. Zdaniem większości specjalistów zwiększenie dostępności środowiska (m.in. dostępności architektonicznej, środków komunikacji, dostępu do towarów i usług) jest niezbędne do zapewnienia osobom niepełnosprawnym pełni ich praw człowieka, co stanowi istotę wspomnianego wyżej nowego podejścia. Kwestia ta ma jednak również duże znaczenie ekonomiczne. Zwiększenie dostępności środowiska może bowiem wpłynąć na gospodarki krajów członkowskich UE zarówno w sposób pozytywny (dodatkový impuls popytowy ze strony osób niepełnosprawnych, które do tej pory miały utrudniony dostęp do rynku), jak i negatywny (kosztami zwiększenia

<sup>1</sup> Szerzej zob. W. Bąba, *Polityka UE wobec osób niepełnosprawnych w aspekcie rynku pracy*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, nr 832, Kraków 2010.

<sup>2</sup> Będzie o tym mowa w rozdz. 3.

dostępności środowiska zostaną w dużej mierze obciążone przedsiębiorstwa, co może doprowadzić do pogorszenia ich konkurencyjności).

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie najważniejszych zagadnień związanych z kwestią zwiększania dostępności środowiska pod kątem potrzeb osób niepełnosprawnych, w tym w szczególności:

- przyczyn wzrostu zainteresowania Unii Europejskiej kwestią zwiększania dostępności środowiska,
- obszarów kluczowych, tj. takich, w których zdaniem UE poprawa dostępności środowiska będzie miała największy wpływ na poprawę sytuacji osób niepełnosprawnych,
- działań na rzecz zwiększania dostępności podejmowanych przez organy Unii Europejskiej.

## **2. Niepełnosprawni w Unii Europejskiej – znaczenie demograficzne i ekonomiczne**

Ustalenie liczby osób niepełnosprawnych zamieszkujących kraje członkowskie Unii Europejskiej nie jest proste. Każdy kraj członkowski stosuje własne kryteria orzekania o niepełnosprawności oraz prowadzi samodzielną politykę wobec osób niepełnosprawnych. Działania wobec osób niepełnosprawnych podejmowane na szczeblu Unii Europejskiej mają na celu przede wszystkim wyrównywanie różnic w sytuacji (zwłaszcza prawnej) osób niepełnosprawnych zamieszkujących kraje członkowskie. W związku z tym dane na temat populacji osób niepełnosprawnych zamieszkujących kraje członkowskie UE są na ogół mało porównywalne.

Starając się rozwiązać ten problem, instytucje unijne już od połowy lat 90. podejmowały działania na rzecz zgromadzenia danych statystycznych opisujących w wiarygodny sposób populację osób niepełnosprawnych żyjących na obszarze całej Unii Europejskiej. Informacji dostarczyło tzw. Europejskie Badanie Panelowe Gospodarstw Domowych (*European Community Household Panel – ECHP*), którego częściowe wyniki zostały opublikowane w 1996 r. W badaniu tym znalazło się m.in. pytanie o to, czy badana osoba uznaje się za niepełnosprawną. Odpowiedzi na to pytanie wykazały, że 14,5% obywateli krajów UE-14<sup>3</sup> w wieku produkcyjnym (16–64 lata) uskarżało się na umiarkowany lub poważny stopień niepełnosprawności<sup>4</sup>, co przekładało się na ok. 26 milionów osób w 14 krajach członkowskich UE.

Z kolei informacji na temat populacji osób niepełnosprawnych żyjących w 10 krajach kandydujących do członkostwa w UE dostarczyło badanie Euroba-

<sup>3</sup> Badanie nie objęło Szwecji.

<sup>4</sup> *Disability and Social Participation in Europe*, European Commission, Eurostat, Luksembourg 2001.

rometer 2002.1. Wyniki tego badania wykazały, że osoby zgłaszające jakąś formę niepełnosprawności stanowią ok. 25% populacji tych krajów<sup>5</sup>. W maju 2004 r., tj. w momencie rozszerzenia UE o 10 nowych krajów członkowskich, liczbę osób niepełnosprawnych zamieszkujących 25 krajów członkowskich UE szacowano na ponad 45 mln, z czego ok. połowy (45–65%) stanowiły osoby w wieku produkcyjnym (16–64 lata)<sup>6</sup>.

Znaczenie kwestii gromadzenia danych statystycznych na temat populacji osób niepełnosprawnych zamieszkujących Unię Europejską zostało szczególnie podkreślone w ostatnim Europejskim planie działania wobec niepełnosprawności (*Disability Action Plan – DAP*) na lata 2008–2009<sup>7</sup>.

Polityka wobec osób niepełnosprawnych, oprócz wymiaru demograficznego oraz prawnego, ma również bardzo ważny wymiar ekonomiczny. Tradycyjne podejście do problemu niepełnosprawności uznawało osobę niepełnosprawną za trwale niezdolną do samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie. Społeczeństwo (przez budżet państwa) finansowało większość wydatków związanych z egzystencją osób niepełnosprawnych (najważniejszym podmiotem w tej dziedzinie była naturalnie rodzina oraz najbliższe otoczenie osoby niepełnosprawnej). Do najważniejszych wydatków tego typu zaliczyć należy renty z tytułu niepełnosprawności, renty wypadkowe, koszty zabiegów lekarskich i rehabilitacyjnych itp. Nowe podejście do kwestii niepełnosprawności nie tylko podkreśla wagę zapewnienia osobom niepełnosprawnym pełni ich praw, mocno akcentuje również znaczenie samodzielności i odpowiedzialności osób niepełnosprawnych. To sama osoba niepełnosprawna jako pełnoprawny członek społeczeństwa ma zadbać o zaspokojenie swoich potrzeb, w tym finansowych. Państwo i społeczeństwo ma jedynie podejmować działania, które mają do zadania osobie niepełnosprawnej umożliwić oraz ułatwić. Stąd właśnie wynika związek nowego podejścia do kwestii niepełnosprawności z zagadnieniami dotyczącymi rynku pracy, zwłaszcza aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Badania poziomu aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych zamieszkujących UE wykazują bowiem, że jedynie ok. 50% tychże osób jest aktywnych zawodowo, a tym samym utrzymuje się z płacy lub zasiłku dla bezrobotnych.

Autorzy opracowań dotyczących nowego podejścia do kwestii niepełnosprawności są zgodni, że przejście od koncepcji osoby niepełnosprawnej jako niesamodzielnej, utrzymującej się ze środków otrzymywanych od państwa, do koncepcji

---

<sup>5</sup> *Candidate Countries Eurobarometer 2002.1: The Social Situation in Countries Applying for European Union Membership*, European Commission, Brussels 2002.

<sup>6</sup> J. Gałęziak, *Osoby niepełnosprawne na rynkach pracy krajów Unii Europejskiej*, UKiE, Warszawa 2004, s. 3.

<sup>7</sup> Zob. rozdz. 4.

osoby niepełnosprawnej pracującej i utrzymującej się z płacy wynikało nie tylko z dążenia państwa do upodmiotowienia i usamodzielnienia osób niepełnosprawnych. Bardzo ważną rolę odegrała tu bowiem kwestia rosnących kosztów dotychczasowej polityki wobec osób niepełnosprawnych (zwłaszcza systemu rentowego, opieki społecznej oraz opieki zdrowotnej). Koszty nowej polityki wobec osób niepełnosprawnych rozkładałyby się bowiem na większą liczbę podmiotów, takich jak m.in.:

- Skarb Państwa (w przeszłości miał dominującą rolę),
- sama osoba niepełnosprawna (m.in. dochody z pracy),
- pracodawca osoby niepełnosprawnej (przedsiębiorca ją zatrudniający) – obciążony m.in. kosztami dostosowania stanowiska pracy do potrzeb osoby niepełnosprawnej,
  - sektor prywatny (przedsiębiorstwa) oraz samorzady lokalne – obciążone częścią kosztów zwiększania dostępności środowiska (dostępność środków komunikacji, prywatnej i publicznej infrastruktury, dóbr i usług),
  - konsumenci – ponosiliby koszty gorszej konkurencyjności produktów krajowych czy lokalnych (firmy zmuszone do poniesienia wydatków na rzecz zwiększenia dostępności prawdopodobnie zareagują podwyżką cen swoich towarów lub usług).

Kwestia kosztów polityki wobec osób niepełnosprawnych nabrała szczególnego znaczenia w sytuacji rosnących od początku lat 90. problemów ze sfinansowaniem polityki społecznej oraz systemów emerytalnych krajów rozwiniętych (w tym krajów UE oraz krajów kandydackich). Kraje te musiały odpowiedzieć na pytanie, jak prowadzić skuteczną politykę społeczną w sytuacji starzenia się społeczeństw oraz niskiego przyrostu naturalnego. Model repartycyjny<sup>8</sup> (stosowany m.in. w części krajów członkowskich UE) jest obecnie właściwie niemożliwy do utrzymania. Tradycyjny mechanizm praca → renta → emerytura przestaje działać ze względu na malejącą liczbę osób płacących składki i jednocześnie rosnącą liczbę osób pobierających świadczenia. Natomiast wady modelu kapitałowego<sup>9</sup> uwidoczniły się wyraźnie w momencie wystąpienia kryzysu finansowego.

Oprócz czynników demograficznych kondycję europejskich systemów opieki społecznej oraz emerytalnych pogorszyła jeszcze zła sytuacja na rynku pracy krajów członkowskich, przede wszystkim niski średni poziom aktywności zawodowej obywateli (w ostatnich latach tylko ok. 60% obywateli krajów UE w wieku produkcyjnym było aktywnych zawodowo) oraz utrzymujące się w większości krajów UE wysokie bezrobocie. Obecny kryzys spowodował wzrost bezrobocia w krajach

---

<sup>8</sup> W modelu tym osoby pracujące opłacają składki, które są przeznaczone na finansowanie bieżących emerytur.

<sup>9</sup> w modelu tym każdy pracownik wpłaca składki na własne konto w funduszu emerytalnym, który później będzie wypłacał mu świadczenia (emeryturę).

członkowskich oraz związany z tym wzrost zainteresowania pomocą finansową ze strony państwa (zasiłki dla bezrobotnych, opieka społeczna).

Przedstawione wyżej tendencje nie tylko wpłynęły na całą gospodarkę, miały także specyficzny wpływ na sytuację osób niepełnosprawnych. Przykładowo starzenie się społeczeństw prowadzi do wzrostu liczby osób niepełnosprawnych (spadek sprawności wraz z wiekiem), a także powoduje wzrost zapotrzebowania na kosztowne usługi medyczne (dodatkový negatywny wpływ na koszty utrzymania systemów opieki zdrowotnej). Jeżeli natomiast chodzi o rynek pracy, to zmiany, jakie nastąpiły w tym obszarze w ostatnich latach (zwłaszcza związane z pojawieniem się Internetu i nowych technologii informacyjnych), mogą mieć na sytuację osób niepełnosprawnych wpływ zarówno pozytywny, jak i negatywny. Wpływ pozytywny może polegać m.in. na tym, że postęp technologii informatycznych umożliwia prowadzenie pracy zawodowej, zdobywanie wykształcenia, dokonywanie formalności w urzędach w sposób zdalny. Wpływ negatywny wiąże się natomiast z tym, że praca zawodowa w większości współczesnych zawodów, a także korzystanie ze wspomnianych wyżej technologii, wymaga coraz częściej sporych umiejętności oraz specjalistycznych kwalifikacji. Osoby niepełnosprawne mają zaś na ogół duże problemy z ich zdobyciem.

Na podstawie powyższej analizy wysnuć można wniosek, że zwiększenie dostępności środowiska dla osób niepełnosprawnych nie będzie obecnie polegać jedynie na likwidacji barier architektonicznych czy też dostosowaniu środków transportu. Rosnąć będzie znaczenie zwiększenia tzw. dostępności elektronicznej (*e-accessibility*), co znalazło już swój wyraz w dokumentach unijnych.

### **3. Charakterystyka dotychczasowych działań Unii Europejskiej na rzecz przeciwdziałania dyskryminacji osób niepełnosprawnych**

Jak wspomniano we wstępie, aktywność instytucji wspólnotowych dotycząca problemu niepełnosprawności przez długi okres skupiała się na rynku pracy. Przykładowo już w latach 70. XX w. Wspólnoty Europejskie podejmowały działania prawne na rzecz readaptacji zawodowej osób niepełnosprawnych.

Bardzo duże znaczenie dla polityki UE wobec osób niepełnosprawnych miało wykształcenie się na początku lat 90. XX w. nowego podejścia do kwestii niepełnosprawności. Dzięki działaniom takich organizacji, jak ONZ, WHO czy Rada Europy, osoby niepełnosprawne przestano traktować jako takie, które odbiegają od pewnej społecznej normy, a tym samym zmuszone do dostosowania się do reszty społeczeństwa lub indywidualnego wysiłku na rzecz przezwyciężenia swoich problemów. Zgodnie z nowym podejściem niepełnosprawność to nie problem indywidualny, lecz społeczny. To społeczeństwo jako całość winno podej-

mować wysiłki na rzecz zapewnienia osobom niepełnosprawnym pełni ich praw człowieka i obywatela oraz ponosić koszty dostosowania środowiska do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Największe znaczenie dla przeniesienia zasad nowego podejścia do *acquis communautaire* miał podpisany 2 października 1997 r. traktat amsterdamski. Dokument ten jako pierwszy nadał instytucjom unijnym bezpośrednio kompetencje do prowadzenia polityki wobec osób niepełnosprawnych na szczeblu UE. Od tego momentu instytucje te mogły w tym obszarze wydawać akty prawne obligatoryjne (zobowiązujące kraje członkowskie do podjęcia konkretnych działań – dyrektywy, rozporządzenia), a nie – tak jak wcześniej – wyłącznie akty prawne nieobligatoryjne (zalecenia, opinie). Podstawą działań instytucji unijnych miała być sformułowana w traktacie zasada zwalczania dyskryminacji. Ustanowiono również specjalne instrumenty mające służyć jej zwalczaniu.

Art. 13 zmodyfikowanego Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską głosił odtąd, że „w granicach kompetencji, które Traktat powierza Wspólnotom, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacjach z Parlamentem Europejskim, może podjąć środki niezbędne w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”<sup>10</sup>. Większość dokumentów dotyczących osób niepełnosprawnych przyjmowanych przez instytucje wspólnotowe w późniejszym okresie odwoływała się bezpośrednio m.in. właśnie do art. 13 TWE. Ochrona praw osób niepełnosprawnych wzmocniona została w projekcie Karty Praw Podstawowych, będącej częścią Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, a po jego odrzuceniu – traktatu lizbońskiego.

Działania Unii Europejskiej wobec osób niepełnosprawnych dotyczące rynku pracy określiło kilka dokumentów przyjętych na przełomie XX i XXI w.<sup>11</sup>:

– Rezolucja (1999/C 186/02) Rady UE z 17 czerwca 1999 r. w sprawie równych szans w zatrudnieniu dla osób niepełnosprawnych,

– Dyrektywa Rady UE (2000/78/EC) z 27 listopada 2000 r. w sprawie ustanowienia ogólnych ram dla równego traktowania w zatrudnieniu i wykonywaniu zawodu,

– Decyzja Rady UE (2000/750/EC) z 27 listopada 2000 r. ustanawiająca wspólnotowy program działań w celu zwalczania dyskryminacji,

Polityka UE wobec osób niepełnosprawnych nie ograniczyła się jednak wyłącznie do rynku pracy. Sformułowana w traktacie amsterdamskim zasada zwalczania dyskryminacji dotyczyła bowiem nie tylko dyskryminacji w zatrud-

<sup>10</sup> Traktat o Unii Europejskiej, tekst skonsolidowany (uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Nicei), Dz.Urz. UE C 325 z 24 grudnia 2002 r.

<sup>11</sup> Szerzej na temat tych działań w: W. Bąba, *op. cit.*

nieniu i wykonywaniu zawodu (utrudnianie dostępu do rynku pracy). Instytucje UE, a zwłaszcza Komisja Europejska, uznały mianowicie, że utrudnienia, jakie napotykają osoby niepełnosprawne w dostępie do infrastruktury architektonicznej, transportowej, a także w dostępie do towarów i usług czy też edukacji, uznać można i należy za formę dyskryminacji. Komisja podjęła zatem działania na rzecz rozszerzenia zakazu dyskryminacji na kwestie niezwiązane z zatrudnieniem<sup>12</sup>.

Wzrost zainteresowania zwiększeniem dostępności środowiska wynikał jednak nie tylko z dążenia do zapewnienia osobom niepełnosprawnym pełni praw, ale również z kwestii czysto ekonomicznych. Jak już wcześniej wspomniano, w polityce wobec osób niepełnosprawnych kluczowe znaczenie dla Komisji Europejskiej miał aspekt rynku pracy. Dążenie do zwiększenia poziomu aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych znalazło pełen wyraz w przyjęciu wspomnianej wyżej dyrektywy w sprawie ustanowienia ogólnych ram dla równego traktowania w zatrudnieniu i wykonywaniu zawodu z 27 listopada 2000 r. Starając się ocenić skutki wprowadzenia tejże dyrektywy, Komisja Europejska zleciła badania, które miały ustalić czynniki decydujące o niskim poziomie aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych (tj. te, które w największym stopniu utrudniają tym osobom dostęp do rynku pracy). Wyniki badania jednoznacznie wskazały, że ankietowane osoby niepełnosprawne za czynnik w największym stopniu utrudniającym im aktywność zawodową uznały problemy z dostępnością miejsca pracy, zwłaszcza architektoniczne oraz komunikacyjne. Niewystarczające dostosowanie miejsca, stanowiska, charakteru, czasu pracy (tych kwestii dotyczyła Dyrektywa 2000/78/EC) znalazły się dopiero na kolejnych miejscach<sup>13</sup>.

Po przeanalizowaniu wyników wspomnianych badań uzasadnione wydaje się stwierdzenie, że do efektywnej polityki aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych nie wystarczą działania w zakresie zwalczania dyskryminacji w miejscu pracy (w zatrudnieniu i wykonywaniu zawodu). Niezbędne jest tu również aktywne działanie na rzecz zwiększenia dostępności otoczenia dla osób niepełnosprawnych.

Zarówno w wypadku rynku pracy, jak i kwestii niezwiązanych z zatrudnieniem podstawą działań UE wobec osób niepełnosprawnych jest dążenie do aktywnego przeciwdziałania dyskryminacji osób niepełnosprawnych. O tym, że zjawisko to występuje w rzeczywistości oraz że ma ono poważny charakter, świadczyć mogą wyniki badań ankietowych *Discrimination in the European Union – Percep-*

---

<sup>12</sup> Zob. rozdz. 4.

<sup>13</sup> Komunikat Komisji Europejskiej COM (2007) 738 z dnia 26 listopada 2007 r.: *Sytuacja osób niepełnosprawnych w rozszerzonej Unii Europejskiej – Europejski Plan Działania na lata 2008–2009*, Aneks 1.

tions, Experiences and Attitudes<sup>14</sup>, opublikowane w lipcu 2008 r. Jedno z pytań zadanych w badaniach dotyczyło skali dyskryminacji postrzeganej przez osobę ankietowaną ze względu na niepełnosprawność występującą w kraju zamieszkania. Ankietowanym zadano pytanie, czy ich zdaniem w kraju, w którym mieszkają, występuje dyskryminacja ze względu na niepełnosprawność. Odpowiadając, ankietowani mogli zaznaczyć jedną z odpowiedzi:

- bardzo często (*very widespread*),
- często (*widespread*),
- rzadko (*fairly rare*),
- bardzo rzadko (*very rare*).

Rozkład odpowiedzi na to pytanie przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Łączny udział odpowiedzi „bardzo często” i „często” w odpowiedziach na pytanie o powszechność dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność w kraju respondenta

Kraj	Udział (w %)
Francja	61
Włochy	56
Portugalia	55
Grecja	49
Węgry	49
Holandia	47
Wielka Brytania	47
Belgia	46
Szwecja	46
Średnia dla UE-27	45
Finlandia	45
Czechy	43
Litwa	43
Hiszpania	41
Słowenia	41
Estonia	40
Austria	38
Polska	38
Rumunia	38
Niemcy	37

<sup>14</sup> *Discrimination in the European Union – Perceptions, Experiences and Attitudes*, Special „Eurobarometer”, nr 296, s. 9.



Kraj	Udział (w %)
Łotwa	34
Słowacja	34
Bułgaria	32
Dania	31
Luksemburg	31
Cypr	30
Irlandia	25
Malta	21

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Discrimination in the European Union...*, s. 10.

Autorzy badania zwracają uwagę, że wyraźne różnice w odpowiedziach respondentów z różnych krajów niekoniecznie muszą oznaczać różny poziom dyskryminacji osób niepełnosprawnych istniejący w tych krajach. Ponieważ w badaniach analizowano postrzeganie zjawiska, mogą one wynikać zarówno z różnic w rzeczywistej skali dyskryminacji osób niepełnosprawnych w tych krajach, jak i z różnej świadomości istnienia tego problemu wśród respondentów z danego kraju. Dodatkowa analiza pozwoliła autorom zaobserwować pewną prawidłowość: osoby ankietowane, które miały wśród swoich znajomych osobę niepełnosprawną lub też same były niepełnosprawne, wybierały najczęściej odpowiedź „bardzo często”.

Sposobem na obejście ograniczeń związanych z badaniem percepcji zjawiska było wykorzystanie w kolejnych dwóch badaniach tzw. skali zadowolenia. W badaniach tych zastosowano 9-punktową skalę zadowolenia (*comfort scale*), na której osoba ankietowana miała zaznaczyć poziom zadowolenia z teoretycznej sytuacji posiadania niepełnosprawnego sąsiada oraz teoretycznej sytuacji, w której najważniejszy polityk w państwie byłby osobą niepełnosprawną. Najważniejsze wnioski płynące z analizy odpowiedzi na powyższe pytania zawarte zostały w tabelach 2 i 3.

Jeśli chodzi o sąsiedowanie z osobą niepełnosprawną, przeciętny badany obywatel UE zgłaszał zadowolenie na poziomie 9,1. Warto zwrócić uwagę, że jest to najwyższa wartość wskaźnika odnotowana w badaniach, które dotyczyły sześciu potencjalnych powodów dyskryminacji:

- pochodzenia etnicznego,
- niepełnosprawności,
- orientacji seksualnej,
- wieku,
- religii, przekonań,
- płci.

Tabela 2. Poziom zadowolenia respondenta z teoretycznej sytuacji posiadania sąsiada, który jest osobą niepełnosprawną (wyrażany w 10-stopniowej skali)

Wyszczególnienie	Kraj	Średnia
Kraje o najwyższym poziomie zadowolenia respondentów	Cypr	9,9
	Wielka Brytania	9,8
	Szwecja	9,7
Kraje o najniższym poziomie zadowolenia respondentów	Austria	8,3
	Włochy	8,2
	Czechy	7,2
Średnia dla UE-27		9,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Discrimination in the European Union...*, s. 10.

Tym samym przyjąć można, że niepełnosprawność jest zjawiskiem, którego występowanie w najbliższym otoczeniu przeszkadza osobom ankietowanym w najmniejszym stopniu. Za równie pozytywny uznać można fakt, że ponad 60% badanych odpowiedziało, iż byłoby „absolutnie zadowolony” (10 na 10 pkt – *totally comfortable*), gdyby ich sąsiadem była osoba niepełnosprawna.

Tabela 3. Poziom zadowolenia respondenta z teoretycznej sytuacji, że najważniejszy polityk w państwie jest osobą niepełnosprawną (wyrażany w 10-stopniowej skali)

Wyszczególnienie	Kraj	Średnia
Kraje o najwyższym poziomie zadowolenia respondentów	Finlandia	9,2
	Dania	9,0
	Wielka Brytania	9,0
Kraje o najniższym poziomie zadowolenia respondentów	Bułgaria	5,7
	Czechy	6,2
	Portugalia	6,2
	Słowenia	6,2
Średnia dla UE-27		8,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Discrimination in the European Union...*, s. 10.

Poziom zadowolenia respondentów z teoretycznej sytuacji, że najważniejszy polityk w państwie byłby osobą niepełnosprawną, ukształtował się na niższym poziomie: średnia dla UE wyniosła 8,0. Wynik ten należy ocenić negatywnie: respondenci uznali, że pełnienie przez osobę niepełnosprawną najważniejszej funkcji w państwie stanowi dla nich większy problem niż sąsiedowanie z osobą niepełnosprawną. Może to świadczyć o tym, że uznają oni niepełnosprawność za przeszkodę w pełnieniu funkcji wymagających wysokich kompetencji oraz związanych z dużą odpowiedzialnością.

#### **4. Obecne działania Unii Europejskiej na rzecz zwiększenia dostępności środowiska pod kątem potrzeb osób niepełnosprawnych**

Jeżeli chodzi o najważniejsze unijne akty prawne kształtujące działania UE wobec osób niepełnosprawnych, to oprócz wspomnianych wyżej dokumentów dotyczących rynku pracy należy do nich zaliczyć następujące dokumenty:

- Komunikat Komisji (COM 2000/284): *W kierunku Europy bez barier dla osób niepełnosprawnych*,
- Decyzja Rady (2000/750/EC) ustanawiająca Wspólnotowy program działań na rzecz zwalczania dyskryminacji,
- Komunikat Komisji (COM 2003/650): *Równe szanse dla osób niepełnosprawnych – Europejski Plan Działania*,
- Komunikat Komisji (COM 2005/604): *Sytuacja osób niepełnosprawnych w rozszerzonej Unii Europejskiej. Europejski Plan Działania na lata 2006–2007*,
- Komunikat Komisji (COM 2007/738): *Sytuacja osób niepełnosprawnych w rozszerzonej Unii Europejskiej. Europejski Plan Działania na lata 2008–2009*.

Zgodnie z założeniami Europejskiego planu działania wobec niepełnosprawności przedstawionymi w komunikatach z lat 2003, 2005 i 2007 głównym celem planu na lata 2003–2010 jest zapewnienie osobom niepełnosprawnym równych szans w społeczeństwie. W dwóch pierwszych etapach realizacji planu (lata 2004–2005 oraz 2006–2007) działania UE skupiały się m.in. na kwestiach zapewnienia osobom niepełnosprawnym równych szans w zatrudnieniu i wykonywaniu zawodu, włączenia problematyki niepełnosprawności do wspólnotowych działań i polityki (*mainstreaming*), czy też likwidacji barier architektonicznych<sup>15</sup>.

Komunikaty KE z lat 2003–2007 dotyczące Europejskiego planu działania wobec niepełnosprawności podkreślały, że osoby niepełnosprawne były w przeszłości w przepisach unijnych traktowane najczęściej jako niewykorzystany zasób siły roboczej bądź też jako grupa, której koszty utrzymania obciążały budżety państw członkowskich. Zdaniem Komisji nie zwracano natomiast należytej uwagi na niewykorzystany potencjał osób niepełnosprawnych jako źródła dodatkowego popytu. Komisja stwierdza, że zwiększenie dostępności środowiska może być impulsem pro wzrostowym dla gospodarki unijnej, z jednej strony przez zwiększenie całkowitego popytu, z drugiej zaś strony dzięki zwiększeniu innowacyjności gospodarki (nowe gałęzie przemysłu, nowe technologie stworzone z myślą o osobach niepełnosprawnych). Zwiększenie dostępności środowiska dla osób niepełnosprawnych (ale również np. osób starszych) powinno zaowocować powstaniem nowych miejsc pracy, co jest kwestią niezwykle ważną w dobie obecnego kryzysu gospodarczego.

<sup>15</sup> Więcej na ten temat w: W. Bąba, *op. cit.*

W latach 2006–2007 priorytetem Europejskiego planu działania wobec niepełnosprawności było wspieranie tzw. niezależnego funkcjonowania (*independent living*) osób niepełnosprawnych. Działania służące temu celowi skupiały się na:

1) zachęcaniu do aktywności (w tym do podejmowania działalności gospodarczej),

2) zwiększaniu dostępu do wysokiej jakości usług w zakresie wsparcia i opieki,

3) poprawie dostępności towarów i usług,

4) zwiększaniu zdolności analitycznej UE (wspieranie badań naukowych).

Punkt drugi dotyczył zwiększania dostępności usług zdrowotnych, rehabilitacyjnych oraz związanych z opieką społeczną. Dzięki staraniom Komisji Europejskiej oraz Grupy Wysokiego Szczebla ds. Niepełnosprawności (GWSN) udało się ustalić zestaw tzw. dobrych praktyk, które będą wykorzystane w przyszłości do ujednolicania standardów na szczeblu Unii Europejskiej.

Jeśli chodzi o poprawę dostępności towarów i usług, udało się wprowadzić kilka bardzo ważnych uregulowań prawnych. W lipcu 2006 r. Parlament Europejski oraz Rada przyjęły rozporządzenie 1107/2006 dotyczące praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej podróżujących drogą lotniczą<sup>16</sup>. Dokument ten nakłada na władze lotnisk obowiązek zapewnienia tym osobom nieodpłatnej pomocy, ułatwienia im pobytu oraz zapewnienia pełnej dostępności. Komisja podjęła również działania na rzecz wprowadzenia podobnych wymagań wobec międzynarodowych przewozów kolejowych<sup>17</sup>.

Z kolei dostępności elektronicznej (*e-accessibility*) dotyczył komunikat Komisji z września 2005 r.<sup>18</sup> Przewidywał on m.in. ujednolicenie standardów dotyczących zamówień publicznych na towary i usługi w dziedzinie technologii informacyjnych i komunikacyjnych.

Przedstawiciele KE wzięli także udział w obradach Departamentu ds. Dostępności Elektronicznej (IT Accessibility Division) USA (kraj ten ma decydujący wpływ na wprowadzanie zasad dotyczących działania Internetu). Komisja wspierała również projekty związane ze zwiększeniem dostępności środowiska architektonicznego. Jej działania dotyczyły m.in. uwzględniania kwestii dostępności w przetargach publicznych na wykonanie budynków, a także stworzenia europejskiej sieci dostępnych obiektów turystycznych<sup>19</sup>.

W listopadzie 2007 r. pojawił się kolejny komunikat KE dotyczący Europejskiego planu działania wobec niepełnosprawności na lata 2008–2009. Za priorytet uznano problem zwiększenia dostępności środowiska. Komisja Europejska

<sup>16</sup> Regulacja (EC) 1107/2006.

<sup>17</sup> COM (2007) 738, s. 6.

<sup>18</sup> COM (2005) 425.

<sup>19</sup> COM (2007) 738, s. 7.

stwierdziła, że kwestia ta ma kluczowe znaczenie dla aktywnej integracji osób niepełnosprawnych w społeczeństwie oraz zapewnienia im pełni ich praw. Zdaniem KE dostęp do towarów, usług oraz infrastruktury jest niezbędny do zapewnienia osobom niepełnosprawnym pełni ich praw jako członków społeczeństwa, tak samo jak wyeliminowanie przeszkód w dostępie tychże osób do wykształcenia oraz pracy zawodowej<sup>20</sup>.

W komunikacie wyróżniono 5 głównych obszarów działań:

- 1) zwiększenie dostępności rynku pracy,
- 2) zwiększenie dostępności towarów, usług oraz infrastruktury,
- 3) zwiększenie zdolności analitycznych KE (badania, analizy),
- 4) przyspieszenie implementacji Konwencji praw osób niepełnosprawnych ONZ,
- 5) dokończenie tworzonych na szczeblu unijnym aktów prawnych służących ochronie osób niepełnosprawnych przed dyskryminacją.

Zwiększenie dostępności rynku pracy ma polegać przede wszystkim na stosowaniu zasady *flexicurity*, tj. elastycznego łączenia rozwiązań z obszaru rynku pracy oraz ochrony socjalnej (m.in. umowy na czas nieokreślony i określony, szkolenia podnoszące kwalifikacje zawodowe, systemy wsparcia dochodów w okresie pozostawania bez pracy itp.). Komisja zaleca również zatrudnienie wspomaganie oraz w uzasadnionych przypadkach zatrudnienie chronione. Zwraca również uwagę na konieczność prowadzenia dalszych prac nad implementacją zasady niezbędnego dostosowania miejsca pracy, wprowadzoną m.in. w Dyrektywie 2000/78/EC.

Jeśli chodzi o zwiększenie dostępności towarów, usług oraz infrastruktury Komisja Europejska w latach 2008–2009 skupiała się na dostępności transportu oraz telekomunikacji. Na podstawie już istniejących przepisów dotyczących praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej w międzynarodowym transporcie lotniczym oraz kolejowym<sup>21</sup> KE planuje przedstawić propozycje legislacyjne obejmujące transport morski, autobusowy oraz auto-karowy. W obszarze telekomunikacji Komisja nadal działać będzie natomiast, opierając się na przygotowywanych regularnie komunikatach o e-integracji<sup>22</sup>. Priorytetem Komisji w tym zakresie będzie zagwarantowanie osobom niepełnosprawnym rzeczywistego dostępu do społeczeństwa informacyjnego (nacisk na działania kontrolne).

Komisja podkreśliła, że pobudzenie konkurencyjności w transporcie i telekomunikacji ma służyć zarówno poprawie sytuacji osób niepełnosprawnych

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 8.

<sup>21</sup> Wspomniana wyżej Regulacja (EC) 1107/2006.

<sup>22</sup> COM (2005) 229, COM (2007) 694.

zamieszkujących kraje członkowskie UE, jak i poprawie konkurencyjności produktów unijnych na rynkach światowych.

W wypadku budownictwa i norm architektonicznych działania Komisji koncentrować się będą z kolei na upowszechnianiu zasady dostępności otoczenia architektonicznego (m.in. likwidacja barier architektonicznych, wspólne normy, wprowadzanie problematyki dostępności do programów nauczania studiów architektonicznych itp.). Komisja działać będzie również na rzecz znormalizowania na szczeblu unijnym procedur wystawiania tzw. ocen zgodności architektonicznej, szczególnie w odniesieniu do zamówień publicznych.

Zwiększenie zdolności analitycznych KE ma następować m.in. przez wykorzystanie uruchomionego w 2006 r. przez Eurostat specjalnego modułu badawczego pt. „Niepełnosprawność a integracja społeczna”, a także stworzenie europejskiej uniwersyteckiej sieci specjalistów w dziedzinie niepełnosprawności, mającej stanowić zaplecze badawcze Komisji.

Podpisana w 2006 r. Konwencja praw osób niepełnosprawnych ONZ ma służyć „promowaniu, ochronie oraz ułatwianiu wszystkim osobom niepełnosprawnym nieograniczonego korzystania ze wszystkich fundamentalnych swobód i praw człowieka, a także promowaniu poszanowania ich godności osobistej”<sup>23</sup>. Na początku 2008 r. KE zgłosiła do Rady wniosek upoważniający Wspólnotę Europejską do przystąpienia do konwencji ONZ. Ponieważ sygnatariusze konwencji są zobowiązani do publikowania raportów dotyczących stopnia jej implementacji, Komisja proponuje wykorzystać do przygotowania raportu wspomniany wcześniej moduł Eurostatu „Niepełnosprawność a integracja społeczna”.

Ostatnim wskazanym przez Komisję obszarem działań w ramach DAP na lata 2008–2009 było dokończenie tworzonych na szczeblu unijnym aktów prawnych służących ochronie osób niepełnosprawnych przed dyskryminacją. Kluczowe znaczenie miał przedstawiony w 2008 r. przez Komisję projekt dyrektywy w sprawie ochrony przed dyskryminacją poza miejscem pracy. Dyrektywa ta miałaby być uzupełnieniem wprowadzonej w 2000 r. Dyrektywy 2000/78/EC w sprawie ochrony przed dyskryminacją w zatrudnieniu i wykonywaniu zawodu. Podobnie jak Dyrektywa 2000/78/EC dotyczyłaby ona dyskryminacji ze względu na wiek, niepełnosprawność, orientację seksualną oraz religię i przekonania<sup>24</sup>. Dyrektywa ta gwarantowałaby osobom niepełnosprawnym równe traktowanie w zakresie ochrony socjalnej (w tym zabezpieczenia społecznego), ochrony zdrowia, edukacji, dostępu do towarów i usług oferowanych powszechnie na zasadach komercyjnych,

<sup>23</sup> *Konwencja Praw Osób Niepełnosprawnych*, Ośrodek informacji ONZ w Warszawie, Warszawa 2006.

<sup>24</sup> UE proponuje wprowadzenie ochrony przed dyskryminacją poza miejscem pracy, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1071,31.01.2009>.

a także dostarczania takich towarów oraz świadczenia takich usług<sup>25</sup>. Warto podkreślić, że wspólnotowe akty prawne gwarantujące ochronę przed dyskryminacją poza miejscem pracy istniały w krajach członkowskich już wcześniej, ale dotyczyły one wyłącznie dyskryminacji ze względu na płeć oraz rasę lub pochodzenie etniczne. Dyrektywa KE zapewniałaby natomiast pewien minimalny poziom ochrony wspólny dla wszystkich krajów UE.

W projekcie dyrektywy znalazł się zakaz bezpośredniej i pośredniej dyskryminacji, molestowania oraz wiktymizacji. W przypadku osób niepełnosprawnych niedyskryminacja ma oznaczać zapewnienie maksymalnej dostępności oraz wprowadzenie zasady niezbędnego dostosowania (*reasonable accomodation*), która jest już stosowana w *acquis communautaire* (Dyrektywa Rady UE (2000/78/EC) z 27 listopada 2000 r. w sprawie ustanowienia ogólnych ram dla równego traktowania w zatrudnieniu i wykonywaniu zawodu).

Zapisy dyrektywy zostały sformułowane w taki sposób, aby nie nakładały na prywatne przedsiębiorstwa nieproporcjonalnych obciążeń. Projekt dyrektywy uwzględnia takie czynniki, jak: wielkość przedsiębiorstwa, ilość posiadanych przez firmę środków, charakter przedsiębiorstwa, szacowany koszt dostosowania produktu (usługi) oraz możliwe korzyści dla przedsiębiorstwa związane ze zwiększeniem jego dostępności dla osób niepełnosprawnych.

Zapisy dyrektywy nie podważają stosowanych wobec osób niepełnosprawnych i ogólnie akceptowanych w krajach członkowskich praktyk, takich jak: zniżki dla osób starszych (komunikacja, muzea) oraz stosowanie ograniczeń wiekowych w dostępie do niektórych towarów (zakaz sprzedaży alkoholu nieletnim) wynikających ze względów ochrony zdrowia publicznego. Kraje członkowskie zachowają również prawo do utrzymania swoich przepisów dotyczących świeckiego państwa oraz warunków działania organizacji religijnych.

## 5. Wnioski

Wzrost zainteresowania Unii Europejskiej problemem zwiększania dostępności środowiska pod kątem potrzeb osób niepełnosprawnych wynikał z trzech powodów. Pierwszym z nich było znaczenie demograficzne populacji osób niepełnosprawnych zamieszkujących obszar UE. Liczebność tej populacji jest różnie szacowana w różnych badaniach, przyjmując jednak można, że osoby z różnymi formami niepełnosprawności stanowią ok. 20% populacji krajów członkowskich. Drugim powodem było znaczenie ekonomiczne populacji osób niepełnosprawnych zamieszkujących kraje UE. W przeszłości osoby te były najczęściej uzależnione od pomocy państwa oraz rodziny, a ze względu na istnienie licznych barier w oto-

---

<sup>25</sup> *Ibidem.*

czeniu nie występowały jako aktywne podmioty gospodarcze (pracownicy, konsumenci). Obecnie osoby te coraz częściej wkraczają na rynek jako pracownicy (podejmują pracę zawodową), a także jako konsumenci (powodują wzrost popytu). Proces ten nie będzie jednak postępował bez działań na rzecz usunięcia barier utrudniających tym osobom dostęp do rynku. Trzecim powodem wzrostu zainteresowania UE problemem dostępności środowiska był pogłębiający się właściwie we wszystkich krajach członkowskich kryzys systemów emerytalnych oraz systemów opieki społecznej i zdrowotnej. Kryzys ten zwiększył zainteresowanie krajów członkowskich i instytucji unijnych problemem aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych oraz redukcji kosztów działań podejmowanych na rzecz tychże osób w ramach różnego rodzaju polityki.

Od początku XXI w. w dokumentach dotyczących problematyki niepełnosprawności przygotowywanych przez organy Unii Europejskiej, a zwłaszcza Komisję Europejską, zaczęto uwzględniać zagadnienia uznawane za najważniejsze dla zwiększenia dostępności środowiska dla osób niepełnosprawnych. Wymienić tutaj należy:

- miejsce i środowisko pracy osoby niepełnosprawnej,
- środki transportu i infrastrukturę komunikacyjną (transport lotniczy, kolejowy, morski oraz drogowy),
- infrastrukturę informacyjną i telekomunikacyjną,
- infrastrukturę architektoniczną.

W tych czterech obszarach skupiały się jak dotąd działania UE na rzecz zwiększenia dostępności środowiska, zwłaszcza podejmowane w ramach Europejskiego planu działania wobec niepełnosprawności.

Analiza dotychczasowych działań UE na rzecz zwiększania dostępności środowiska pozwala na sformułowanie pewnych ogólnych wniosków. Po pierwsze, stwierdzić można, że aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych, jako jedna z kwestii, którymi żywo i z zainteresowaniem są organy UE oraz władze krajów członkowskich, nie jest możliwa bez zwiększenia dostępności środowiska. Bariery komunikacyjne i informacyjne utrudniają osobom niepełnosprawnym podjęcie pracy w stopniu większym niż te obecne w miejscu pracy (związane ze stanowiskiem, charakterem, formą pracy). Po drugie, przyjęć należy, że zrealizowanie podstawowego celu DAP, tj. zapewnienie osobom niepełnosprawnym równych szans w społeczeństwie, nie będzie możliwe bez jednoczesnego podejmowania działań o charakterze karnym (zwalczanie dyskryminacji rozumianej jako traktowanie niezgodne z normą) i działań na rzecz zwiększania dostępności środowiska (zwalczanie dyskryminacji rozumianej jako brak dostępności środowiska). Po trzecie, efekty ekonomiczne wzrostu dostępności środowiska dla osób niepełnosprawnych mogą być niejednoznaczne. Proces ten może wywołać dodatkowy efekt popytowy (prorozrostowy i proinnowacyjny) dzięki umożliwieniu osobom niepełnosprawnym udziału w procesach gospodarczych. Z drugiej jednak strony



może doprowadzić do obciążenia unijnych przedsiębiorstw kosztami zwiększenia dostępności środowiska, które mogą spowodować pogorszenie się konkurencyjności produktów unijnych na rynku światowym. Tym samym mielibyśmy do czynienia nie tyle ze zmniejszeniem kosztów działań podejmowanych przez państwa na rzecz osób niepełnosprawnych, ile z przerzuceniem tych kosztów przez państwo na większą liczbę podmiotów (same osoby niepełnosprawne, przedsiębiorstwa, samorządy, konsumenci).

## Literatura

- Bąba W., *Polityka UE wobec osób niepełnosprawnych w aspekcie rynku pracy*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, nr 832, Kraków 2010.
- Candidate Countries Eurobarometer 2002.1: The Social Situation in Countries Applying for European Union Membership*, European Commission, 2002.
- Disability and Social Participation in Europe*, European Commission, Eurostat, 2001.
- Discrimination in the European Union – Perceptions, Experiences and Attitudes*, Special „Eurobarometer”, nr 296.
- Gałęziak J., *Osoby niepełnosprawne na rynkach pracy krajów Unii Europejskiej*, UKIE, Warszawa 2004.
- Komunikat Komisji Europejskiej COM (2007) 738 z 26 listopada 2007 r.: *Sytuacja osób niepełnosprawnych w rozszerzonej Unii Europejskiej – Europejski Plan Działania na lata 2008–2009*.
- Konwencja Praw Osób Niepełnosprawnych*, Ośrodek informacji ONZ w Warszawie, Warszawa 2006.
- Traktat o Unii Europejskiej, tekst skonsolidowany (uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Nicei)*, Dz.Urz. UE C 325 z 24 grudnia 2002 r.
- UE proponuje wprowadzenie ochrony przed dyskryminacją poza miejscem pracy*, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1071>, 31.01.2009.

## Increasing Accessibility – New Priorities in EU Policy on the Disabled

The aim of the article is to present the most important issues concerning the increasing of accessibility for disabled individuals, particularly the reasons behind the EU's growing interest in the issue, key areas considered by the EU to improve accessibility and which will have the largest influence on improving the situation, and measures taken by EU organs to increase accessibility.

The first part of the article focuses on defining the demographic and economic importance of the disabled living on EU territory, while the second examines the measures the EU has taken to reduce discrimination against disabled individuals (this is the axis of the measures taken). The third part presents current steps in increasing access for the disabled, and the last part summarises the author's conclusions.