

Pravo osoba s invaliditetom na razumno prilagođenje

odvjetnik DAMIR JELUŠIĆ

Prava osoba s invaliditetom u Republici Hrvatskoj disperzirana su u brojnim propisima, u kojima se često vrlo teško, zbog negreglednosti i nesistematiziranosti, snači i pravnim stručnjacima, kamoli laicima.
U predmetnom članku tematizirat ćemo jedno od tih prava, koje je univerzalno za sve osobe s invaliditetom, a to je pravo na razumno prilagodbu građevina osobama s invaliditetom, kao dio prava na pristupačnost, i to tako da ćemo prezentirati koji sve relevantniji tuzemni i međunarodni propisi reguliraju to pravo u našem pravnom poretku. Navedeno pravo znači per definitionem i sadržajno koje sve normativne obveze ti propisi nameću obveznicima osiguravanja toga prava.

janstvo⁷. Konačno, šesto, posebno izvire iz odredbe koja državu obvezuje da posebno skrbí o osobama s invaliditetom i njihovu uključivanju u društveni život⁸.

1.2. Konvencija Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom s fakultativnim protokolom⁹

Za razliku od Ustava, Konvencija o pravima osoba s invaliditetom s fakultativnim protokolom (u nastavku teksta: KOPSI), koja je dio našeg unutarnjeg pravnog poretka, a Republika Hrvatska je, *nota bene*, bila među prve četiri države koje su je potpisale i ratificirale, sadržava definiciju razumne prilagodbe na način da je definirano da ona znači potrebnu i odgovarajuću prilagodbu i podešavanja koja ne predstavljaju neproporcionalno ili neprimjereno opterećenje, da bi se u pojedinačnom slučaju, tamo gdje je potrebno, osobama s invaliditetom osiguralo ravnopravno uživanje ili korištenje svih ljudskih prava i temeljnih sloboda na izjednačenoj osnovi s drugima¹⁰. Dakle, *argumentum a contrario*, nerazumna bi prilagodba bila ona koja bi od obveznika na prilagodbu zahtijevala neproporcionalno ili neprimjereno opterećenje, a kako je ono, primjereno ili neprimjereno, proporcionalno ili neproporcionalno, ovisi o procjeni u svakom konkretnom pojedinačnom slučaju odnosno njegovim okolnostima. Nadalje, drugo, neka od temeljnih načela na kojima je pravno ute-meljena KOPSI jesu načela diskriminacije, jednakosti mogućnosti i pristupačnosti¹¹, koja se nužno moraju aplicirati kod razumne prilagodbe građevina osobama s invaliditetom. Treće, konvencijska odredba koja pobliže razrađuje načela nediskriminacije i jednakosti¹², propisuje da države potpisnice prihvataju da su sve osobe jednake pred zakonom i imaju jednako pravo, bez ikakve diskriminacije, na zaštitu i dobrobit od zakona. Potom, drugo u ovom kontekstu, države potpisnice obvezuju se na zabranu bilo kakve diskriminacije na osnovi invaliditeta i osiguranje osobama s invaliditetom jednakim i učinkovite zaštite od diskriminacije, kao i da će u promicanju jednakosti i ukidanju diskriminacija poduzeti sve primjerenе korake za osiguravanje razumne prilagodbe, a normirano je i da se posebne mjeri potrebne za ubrzavanje ili ostvarivanje faktične jednakosti osoba invaliditetom neće smatrati diskriminacijom prema odredbama Konvencije. Nadalje, četvrto, konvencijskom odredbom kojom je razrađeno načelo i pravo na pristupačnost¹³, regulirano je da će države

potpisnice poduzeti odgovarajuće mјere osiguravanja pristupačnosti izgrađenom okruženju, prijevozu, informacijama i komunikacijama, uključujući informacijske i komunikacijske tehnologije i sustave, kao i drugim uslugama i kapacitetima otvorenim i namijenjenim javnosti, kako u urbanim, tako i u ruralnim područjima, na ravnopravnoj osnovi, da bi im osiguralo neovisno življenje i potpuno sudjelovanje u svim područjima života. Navedene mјere, koje uključuju identifikaciju i uklanjanje barijera i prepreka pristupačnosti, primjenjuju se, između ostalog, na građevine, ceste, prijevoz i druge zatvorene i otvorene prostore, uključujući škole, stambene zgrade, zdravstvene ustanove i radna mjesta. Peto, u okviru odredbe kojom se osobama s invaliditetom jamči pravo na pristup pravosudu¹⁴ normirano je da će im države potpisnice osigurati učinkovit pristup pravosudu na jednakoj osnovi s drugim osobama, uključujući osiguravanje proceduralnih i dobi primjerenih prilagodbi, kako bi se olakšala njihova učinkovita uloga bilo kao izravnih bilo neizravnih sudionika, uključujući i svjedočenje, u svim sudskim postupcima, uključujući istražni postupak i druge prethodne faze postupka. Šesto, ako neki obveznik na prilagodbu ne bi postupio i ne postupa prema propisanim obvezama u kontekstu razumne prilagodbe takvim (ne)postupanjem, povjeruje konvencijska prava na slobodu, pokretljivost i ne povredivost osobnog integriteta¹⁵.

1.3. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda¹⁶

U okviru su ove Konvencije za pravo na razumno prilagodbu građevina relevantna prava pravo na slobodu¹⁷, koje je našem pravnom shvaćanju sadržajno obuhvaća i pravo na slobodno nesmetano kretanje te načelo zabrane diskriminacije, koje je formulirano tako da je propisano da će se uživanje prava i sloboda koje su priznate Konvencijom osigurati bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi, kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, politički ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili druga okolnost¹⁸.

1.4. Zakon o suzbijanju diskriminacije¹⁹

Kada je posrijedi Zakon o suzbijanju diskriminacije (u nastavku teksta: ZSD), kao krovni tuzemni antidiskriminacijski propis pravo na razumno prilagodbu građevina osobama s invaliditetom zajamčeno

no je već u članku koji zakonsku svrhu guli na način da kao istu propisuje i guravanje zaštite i promicanja jednakc kao najviše vrednote ustavnog pore Republike Hrvatske, stvaranje pretstavki za ostvarivanje jednakih mogućnosti i urednja zaštite od diskriminacije osnovi rase ili etničke pripadnosti ili b. kože, spola, jezika, vjere, političkog drugog uvjerenja, nacionalnog ili soci nog podrijetla, imovnog stanja, člans u sindikatu, obrazovanja, društver položaja, bračnog ili obiteljskog statu dobi, zdravstvenog stanja, invaliditet genetskog nasljeda, rodnog identiteti izražavanja ili spolne orientacije²⁰. U stavku navodimo relevantne fragme dviju odluka Vrhovnog suda iznjedre na temelju ZSD-a u antidiskriminacijskim parnicama: 1. ... Prema odredbi čl. 1. s: ZSD-a diskriminacijom, u smislu toga kona, smatra se stavljanje u nepovoljni položaj bilo koje osobe na osnovi rase ili etničke pripadnosti ili boje kože, spola, jezike, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, imovnog stanja, člans u sindikatu, obrazovanja, društvenog položaja, bračnog ili obiteljskog statusa, dobi, zdravstvenog stanja, invaliditet genetskog nasljeda, rodi identiteti, izražavanja ili spolne orientacije. Prema odredbi čl. 2. st. 1. ZSD-a izra diskriminacija je postupanje ujetovi nekim od navedenih osnova za diskriminaciju kojim se osoba stavlja ili je bila stav na ili bi mogla biti stavljen u nepovoljni položaj od druge osobe u usporedivu tučnici¹. ... 2. ... Prema odredbi čl. 1. s ZSD-a diskriminacijom se smatra stavljanje u nepovoljniji položaj bilo koje osobe osnovi iz st. 1. toga članka: rase ili etničke pripadnosti ili boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacijonog ili socijalnog podrijetla, imovnog stanja, člans u sindikatu, obrazovanja, društvenog položaja, bračnog ili obiteljskog statusa, dobi, zdravstvenog stanja, invaliditet genetskog nasljeda, rodi identiteti, izražavanja ili spolne orientacije. Prema odredbi čl. 2. st. 1. ZSD-a izra diskriminacija je postupanje ujetovi nekim od navedenih diskriminacija: osnova koja osobu stavlja ili ju je stala ili bi moglo staviti u nepovoljniji položaj od druge osobe u usporednoj situaciji a prema odredbi st. 2. toga članka ZS neizravna diskriminacija postoji kada i zgled neutralna odredba, kriterij ili pravstavlja ili bi mogla staviti osobu u ne vrijnji položaj po osnovi iz čl. 1. st. 1. toga Zakona u odnosu na druge osobe u usrednjoj situaciji, osim ako se takva odredba kriterij ili praksa mogu objektivno opdati zakonitim ciljem, a sredstva za nji vo postizanje su primjerena i nužna²². Drugo, za pravo na razumno prilagodoc esencijalna je zakonska odredba koj je normirano da će se diskriminacijom smislu ZSD-a smatrati i propust da se c

¹ Ustav Republike Hrvatske (Nar. nov., br. 85/10 - prop. tekst i 5/14), čl. 34, u nastavku teksto: Ustav.

² Izrazi u ovom članku korišteni u muškom rodnu, primjerice gradinom, rodnu su neutralno odnosno na jedan način obuhvaćaju muški i ženski rod.

³ Ustav, čl. 1.

⁴ Ibid., čl. 3.

⁵ Ibid., čl. 14.

⁶ Ibid., čl. 22/1.

⁷ Ibid., čl. 35.

⁸ Ibid., čl. 58/2.

⁹ Konvencija o pravima osoba s invaliditetom s fakultativnim protokolom (Nar. nov. - MU, br. 18/97, 6/99 - prop. tekst, 8/99 - ispr. 14/02, 9/05, 1/06 i 2/10 - u nastavku teksta: KZLJPT).

¹⁰ Ibid., čl. 2.

¹¹ Ibid., čl. 3/1. t. b), e) i f).

¹² Ibid., čl. 5.

¹³ Ibid., čl. 9.

¹⁴ Ibid., čl. 13.

¹⁵ Ibid., čl. 14., 17. i 20.

¹⁶ Konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda (Nar. nov. - MU, br. 18/97, 6/99 - prop. tekst, 8/99 - ispr. 14/02, 9/05, 1/06 i 2/10 - u nastavku teksta: KZLJPT).

¹⁷ Ibid., čl. 5.1.

¹⁸ Ibid., čl. 14.1.

¹⁹ Zakon o suzbijanju diskriminacije (Nar. nov. br. 85/08 i 11/12 - u nastavku teksta: ZSD).

²⁰ Ibid., čl. 1/1.

²¹ VSRH, GZ 12/2011-2.

²² VSRH GZ 25/2013-2.

građevina

bama s invaliditetom, sukladno njihovim specifičnim potrebama, omogući korištenje javno dostupnih resursa, sudjelovanje u javnom i društvenom životu te pristup radnom mjestu i odgovarajući uvjeti rada, i to prilagodbom infrastrukture i prostora, korištenjem opreme i na drugi način koji nije nerazmjeran teret za onoga tko je to dužan omogućiti²¹. Konačno, treće, u kontekstu toga prava je kapitalna zakonska odredba kojom se zabranjuje diskriminacija u svim njezinim pojavnim oblicima²², uz nju, kao vrlo važno, ako dode do antidiskriminacijske parnice o pravu na pristupačnost i pravu na razumno prilagodbu izlučujemo procesnu zakonsku odredbu koja normira pravila o teretu dokazivanja na način da ako stranka u sudskom ili drugom postupku tvrdi da je povrijedeno nejedno pravo na jednako postupanje prema odredbama ZSD-a, dužna je samo **učiniti vjerojatnim**, ne i dokazati, da je došlo do diskriminacije, u kojem slučaju teret dokazivanja da nije bilo diskriminacije leži na protivnoj strani²³. Dakle, posrijedi su pravila o teretu dokazivanja koja su normirana *in favorem* diskriminiranima, na drukčiji način nego što su pravila o teretu dokazivanja regulirana u parničnom postupku. Zaključno u kontekstu ZSD-a držimo važnim pripmenuti velikim propustom zakonodavca smatramo činjenicu da u prekršajne odredbe nije inkorporirana i odredba koja bi zapriječivala novčane prekršajne kazne za sve obveznike prava na razumno prilagodbu koji se ne pridržavaju svojih obveza normiranih pozitivnim propisima.

1.5. Zakon o gradnji²⁴

Zakon o gradnji, između više temeljnih zahtjeva koje mora ispunjavati građevina, propisuje i zahtjev pristupačnosti tijekom uporabe²⁵, a zakonska odredba kojom je taj zahtjev razrađen regulira posebnu obvezu da građevine moraju biti projektirane i izgradene vodeći računa o pristupačnosti i uporabi od strane osoba smanjene pokretljivosti²⁶. Konačno, za razliku od ZSD-a, ZO propisuje visoke novčane kazne za razne participante u pojedinim fazama gradnje ako građevina ne ispunjava temeljne zahtjeve, od kojih je, kako rekoso, jedan i pristupačnost tijekom uporabe osobama s invaliditetom i osobama smanjene pokretljivosti.

1.6. Zakon o kretanju slijepih osoba uz pomoć psa vodiča²⁷

Već je u uvodnoj općoj odredbi togakao Zakona propisano da se njime uređuje pravo slijepih osoba s psom vodičem na

slobodan pristup na javna mesta²⁸, a u kontekstu je ovog članka ključna zakonska odredba koja propisuje pravo slijepih osoba s psom vodičem na pristup na javna mesta kao što su, primjerice, uredi, hoteli, restorani, banke, pošte, kazališta, koncertne dvorane, sportski objekti, tržnice, prodavanaice, škole, visoka učilišta i slično²⁹. Ergo, ta odredba slijepim osobama s vodičem jamči pravo i mogućnost pristupa na sva javna mesta, a to pravo, dakako, u sebi sadržava i pravo na razumno prilagodbu tih javnih mesta nesmetanom pristupu osobama s tom vrstom invaliditetom.

1.7. Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom³⁰

U zakonskom poglavljiju koje regulira materiju zapošljavanja osoba s invaliditetom propisano je da se one mogu zaposlit na otvorenom tržištu rada ili pod posebnim uvjetima, uz obvezu osiguranja razumne prilagodbe radnog mjeseta od strane poslodavca te da razumno prilagodba radnog mjeseta znači potrebu i odgovarajući prilagodbu i podešavanja, koja ne predstavlja nerazumno ili neprimjeren opterećenje, da bi se u pojedinačnom slučaju, tamo gdje je potrebno, osobama s invaliditetom osiguralo zapošljavanje i rad na ravnopravnoj osnovi s drugima³¹. Dakle, možemo zaključiti da je posrijedi definicija razumno prilagodbe, koja je u Zakon preuzeta iz KOPSl-a. Konačno, u dijelu Zakona koji regulira neka posebna radna prava osoba s invaliditetom propisana je poslodavčeva obveza na osiguranje odgovarajućih oblika razumne prilagodbe u svezi s prilagodavanjem radnog mjeseta, radnog vremena, duljine trajanja i načina praćenja prilagodavanja, stručnog nadzora te ocjenjivanja radnih sposobnosti individualnih potreba osobe s invaliditetom koja se zapošljava³², uz opasku da su za nepoštovanje te odredbe odnosno obveze zapriječene relativno visoke prekršajne novčane kazne za poslodavce i odgovorne osobe u njima.

1.8. Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji³³

Hrvatski vojni invalidi Domovinskog rata koji nisu sposobni za kretanje bez invalidskih kolica i drugih ortopedskih pomagala te slijepi HRV, imaju pravo na prilagodbu prilaza do zgrade i prilagodbu stana za kretanje u kolicima, ako se te prilagodbe mogu izvesti, sukladno posebnim propisima. Zahtjev za ostvarivanje toga prava podnosi se ministarstvu nadležnom za branitelje, a postupak i način prilagodbe

te rokovi za izvođenje prilagodbe, koji ne mogu biti dulji od šest mjeseci, utvrđuju se pravilnikom, koji donosi ministar nadležan za branitelje uzuglasnost ministra unutarnjih poslova. Pravo na prilagodbu HRVI iz Domovinskog rata može ostvariti samo jednokratno³⁴.

1.9. Pravilnik o osiguranju pristupačnosti osobama s invaliditetom i smanjene pokretljivosti³⁵

Navedenim Pravilnikom, kao podzakonskim propisom, detaljno je regulirana predmetna materija tako da su njime propisani uvjeti i način osiguranja nesmetanog pristupa, kretanja, boravka i rada osobama s invaliditetom i smanjene pokretljivosti u građevinama javne i poslovne namjene, nego i kod građevina javne namjene. Zgrade u kojima stoljuju sudovi, u smislu Pravilnika, građevine su upravne namjene. Primjerice, od pet sudova koji stoljuju u Rijeci, Županijskog, Općinskog, Upravnog, Prekršajnog i Trgovačkog, samo je potonji pristupačan osobama s invaliditetom koje se kreću uz pomoć invalidskih kolica. Svi ostali, bilo na ulazu, bilo kumulativno, na ulazu i u unutarnjem prostoru, imaju arhitektonске barijere, koje onemogućuju nesmetan pristup. Kričak za sve to, dakako, mjerodavna su tijela državne uprave, koja ne provode važeće propise. Odnosno, krijevac je - država.

jima bi bile propisane novčane kazne za počinitelje prekršaja, pa se javno retorički moramo (pri)upitati je li moguće da je jednak takav eklatantan normativni propust slučajan.

2. Razumna prilagodba u praksi

Applicatio est vita regulae. Nažalost, i kod prava na razumno prilagodbu navedeni propisi uglavnom su mrtvo slovo na papiru, i to ne samo kod građevina poslovne, stambene i stambeno-poslovne namjene, nego i kod građevina javne namjene. Zgrade u kojima stoljuju sudovi, u smislu Pravilnika, građevine su upravne namjene. Primjerice, od pet sudova koji stoljuju u Rijeci, Županijskog, Općinskog, Upravnog, Prekršajnog i Trgovačkog, samo je potonji pristupačan osobama s invaliditetom koje se kreću uz pomoć invalidskih kolica. Svi ostali, bilo na ulazu, bilo kumulativno, na ulazu i u unutarnjem prostoru, imaju arhitektonске barijere, koje onemogućuju nesmetan pristup. Kričak za sve to, dakako, mjerodavna su tijela državne uprave, koja ne provode važeće propise. Odnosno, krijevac je - država.

3. Zaključak

Pravo na pristupačnost jedno je od prava osoba s invaliditetom koje im omogućuje da na jednakopravan način s ostalima pristupaju svim resursima. Navedeno se pravo praktično realizira razumno prilagodbom, koja se manifestira kroz potrebu i odgovarajući prilagodbu i podešavanja koja ne predstavljaju neproporcionalno ili neprimjeren opterećenje za obveznika na prilagodbu, da bi se u pojedinačnom slučaju, tamo gdje je potrebno, osobama s invaliditetom osiguralo ravnopravno uživanje ili korištenje svih ljudskih prava i temeljnih sloboda na izjednačenoj osnovi s drugima. Za osiguranje nesmetanog pristupa, kretanja, boravka i rada osobama s invaliditetom i smanjene pokretljivosti na jednakoj razini kao i ostalim osobama³⁶. Treće, Pravilnikom je regulirano da se njime normirane obveze odnose na građevine javne i poslovne te na građevine stambene i stambeno-poslovne namjene, s tim da Pravilnik taktačivo navodi koje se građevine ubrajaju u određenu kategoriju i precizno ih definira³⁷. Tako je, primjerice, stambena zgrada precizno definirana kao zgrada s deset i više stanova, koja služi isključivo u stambene namjene. Četvrti, Pravilnikom su regulirane tri vrste obveznih elemenata pristupačnosti - element pristupačnosti za svladavanje visinskih razlika, element pristupačnosti neovisnog življenja i element pristupačnosti javnog prometa, koji se primjenjuju odabirom najpovoljnijeg rješenja u odnosu na namjenu i druge značajke građevine³⁸. Peto, šokantnom i nevjerojatnom moramo okarakterizirati činjenicu da Pravilnik uopće ne sadržava definiciju pristupačnosti za svladavanje visinskih razlika, element pristupačnosti neovisnog življenja i element pristupačnosti javnog prometa. Iznimno je odstupanje od navedenih obveznih elemenata pristupačnosti dopušteno pri rekonstrukciji građevina koje su upisane u Registar kulturnih dobara, ali uz poštovanje potrebne procedure pribavljanja suglasnosti za odstupanje od mjerodavnih tijela državne uprave i izradu alternativnog rješenja pristupačnosti te u dijelovima naselja i pojedinim građevinama za koje je utvrđena zaštita, sukladno posebnim propisima iz područja zaštite prirode ako bi se prilagodbom ugrozili ciljevi propisane zaštite, u kojim se slučajevima kao zamjena za elemente pristupačnosti za svladavanje visinske razlike obvezno koriste montažno-demontažni i drugi uređaji koji ne ugrožavaju ciljeve propisane zaštite.



²¹ ZSD, čl. 4/2.

²² Ibid., čl. 9/1.

²³ Ibid., čl. 20.

²⁴ Zakon o gradnji (Nar. nov., br. 153/13 - u nastavku teksta: ZoG).

²⁵ Ibid., čl. 8/1, t. 4.

²⁶ Ibid., čl. 12.

²⁷ Zakon o kretanju slijepih osoba uz pomoć psa vodiča (Nar. nov., br. 131/98 - u nastavku teksta: ZKSOPPV).

²⁸ Ibid., čl. 6/1.

²⁹ Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom i smanjene pokretljivosti (Nar. nov., br. 157/13 i 152/14 - u nastavku teksta: ZPRZOS).

³⁰ Ibid., čl. 7.

³¹ Ibid., čl. 12/4.

³² Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji (Nar. nov., br. 174/04, 92/05, 02/07, 10/07, 65/09, 137/09, 146/10, 55/11, 140/12, 19/13, 33/13, 148/13 i 92/14).

³³ Ibid., čl. 59.

³⁴ Pravilnik o osiguranju pristupačnosti građevina osobama s invaliditetom i smanjene pokretljivosti (Nar. nov., br. 78/13).

³⁵ Ibid., čl. 1, i.2.

³⁶ Ibid., čl. 4/1, t. 7-9.

³⁷ Ibid., čl. 5.

³⁸ Ibid., čl. 7.