

NÁVRH EDF TÝKAJÍCÍ SE EVROPSKÉHO PRŮKAZU MOBILITY

Belgické fórum osob se zdravotním postižením předložilo v únoru 2009 předsednictvu návrh na vytvoření „evropského průkazu mobility, který by měl být určitým způsobem nadřazen evropské parkovací kartě (u nás označení vozidel modrým znakem vozíčkáře – 01). Toto označení je v každé členské zemi EU posuzováno jinak a držitel není všude oprávněn čerpat stejné výhody v přístupu ke zboží a službám jako osoby s trvalým bydlištěm v daném státě nebo občané se zdravotním postižením v daném státě.

Podle návrhu Belgického fóra ZP by průkaz měl zajišťovat práva a výhody jako např. vyhrazená místa ve veřejné dopravě, na veřejných místech, v čekárnách a snížení cen a přednostní uličky/koridory v zařízeních a na akcích určených pro veřejnost, apod. Tento princip by měl okamžitou platnost, tzn. garantoval by okamžité uplatnění výhody pouze po předložení průkazu. Z rozsahu působnosti návrhu by se proto automaticky vylučovaly sociální a daňové výhody, které vyžadují dokládání dalších informací. Návrh ponechával na pravomoci jednotlivých členských států způsob a podmínky udělování průkazu, včetně typů zdravotního postižení, které by průkaz pokrýval. Průkaz by mohl platit v několika různých oblastech a týkat se výhod, na základě rozhodnutí jednotlivých členských zemí.¹

EDF se rozhodlo zařadit návrh k projednávání a zjistit možnosti schválení takového průkazu. Předsednictvo EDF projednávalo rozpracovaný návrh na zasedání v Soluni (březen 2010).² Předsednictvo schválilo používání termínu „Evropský průkaz mobility“, který jasněji uvádí obsah celého návrhu (na podporu svobodného pohybu osob se zdravotním postižením v EU). Používání termínu také zabrání zaměňování průkazu s existujícím „Evropským průkazem zdravotního pojištění“³.

Předsednictvo se na jednání v Soluni shodlo, že projednávaný dokument obsahuje některé sporné oblasti, které je třeba prodiskutovat než bude skutečný návrh na vytvoření evropského průkazu mobility předložen orgánům EU. Bylo dohodnuto, že je třeba získat více konkrétních údajů z jednotlivých zemí, protože se podmínky v členských státech liší, nejen pokud se týká nároku osob se zdravotním postižením na výhody nebo služby, ale především v definici zdravotního postižení a registraci osob se zdravotním postižením obecně.⁴

Předsednictvo odmítlo spojit průkaz mobility s vydáváním Evropského parkovacího průkazu, protože ten se nevydává všem osobám se zdravotním postižením⁵ a není přenosný (musí zůstat v autě). Proto jej nelze použít pro cestování jiným dopravním prostředkem nebo při vstupu na kulturní akci, apod. Myšlenka vytvořit podobný průkaz, který by odpovídal

¹ V současné době v některých členských státech fungují určité systémy výhod/snížení, které se týkají určitých skupin osob se zdravotním postižením nebo omezenou schopností pohybu. EDF by mělo zvážit, zda by se působnost evropského průkazu mobility neměla týkat výhod, které se poskytují osobám se zdravotním postižením obecně, a to z toho důvodu, aby se zabránilo zjišťování příliš komplexních nebo soukromých informací o specifické situaci držitele průkazu.

² Dokument DOC-B-10-03-10 Evropský průkaz mobility (European Mobility Card)

³ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=559>

⁴ Např. ve Švédsku nejsou osoby se zdravotním postižením registrovány jinak než jako občané, pouze individuálně žádají o příspěvky a jejich individuální potřeby se posuzují ve vztahu k požadované výhodě/dávce.

⁵ V některých zemích se „modrý znak“ uděluje pouze osobám s tělesným postižením (jejichž zdravotní postižení přesáhne určitý procentní stupeň). V některých zemích mohou průkaz získat i osoby se smyslovým postižením. Cílové skupiny se tedy liší, vždy jsou ale některé „skupiny“ osob se zdravotním postižením vyloučeny z nároku – např. osoby s psychosociálním postižením.

standardizovanému modelu a byl platný napříč členskými státy (a pokud možno i mimo ně), byla přesto uznána za progresivní.

EDF uvažuje o využití výsledků zprávy ANED při zpracování podkladů pro přípravu evropského průkazu mobility. ANED je Evropské sdružení vysokoškolských odborníků na problematiku zdravotního postižení a zpráva se zaměřuje na kvalifikační podmínky pro výhody a nároky plynoucí ze zdravotního postižení v evropských zemích

ANED⁶ dokončuje zprávu pro Evropskou komisi na téma hlavní výhody a nároky pro osoby se zdravotním postižením v různých zemích. Zpráva má dva cíle:

- zpracovat přehled hlavních výhod a slev/úlev poskytovaných v zemích EU/EHP, podmínky kvalifikace a územní platnost;
- zpracovat tématický přehled a syntézu, týkající se srovnatelnosti a možnosti vzájemného uznávání hlavních typů výhod a slev v zemích EU/EHP.

Zprávu již diskutovali členové ANED a v současné době se dokončuje. ANED vítá i připomínky ze strany EDF. Jakmile se ANED dohodne na konečném znění, je třeba, aby ji před zveřejněním schválil odbor pro zdravotní postižení Evropské komise. Zveřejnění konečné verze se očekává na počátku roku 2011.

Dalším východiskem pro přípravu průkazu je rozhodnutí evropského soudního dvora v případě Gottwald. Zde se jedná o to, že německý občan se zdravotním postižením byl pokutován za nezaplacení mýtného při používání dálnice s tím, že se na něho nevztahují ustanovení týkající se bezplatného pohybu osob se ZP po rakouských dálnicích, pokud jsou tyto rakouskými občany nebo zde mají trvalé bydliště.

Ze závěrů soudu vyplývá, že čl. 12 Smlouvy nesmí předcházet působnost národní legislativy, která zakazuje vydání bezplatné dálniční známky osobám se zdravotním postižením, které mají bydliště na území dotčeného členského státu, včetně osob, které pravidelně cestují do dotčené země z pracovních nebo osobních důvodů.

Stručně řečeno stát může zakázat přístup k výhodám nárokováným z důvodu zdravotního postižení osobám, které mají trvalé bydliště v daném členském státě nebo jiné osobě, která má dostatečně blízké vazby na tento stát, bez ohledu na to, zda daná osoba může prokázat, že dosáhla na požadovaný stupeň zdravotního postižení nebo ne (např. má modrý znak nebo jiný průkaz vydávaný osobám se ZP).

Je obtížné odhadnout, zda by bylo rozhodnutí Evropského soudu jiné, pokud by existoval Evropský průkaz mobility. Pokud by průkaz závisel na doporučení (např. jako je tomu u modrého znaku), rozhodnutí by docela dobře mohlo být stejné. Pokud by tento nástroj měl závaznější charakter, výsledek by mohl být jiný. Nelze nyní odhadnout, zda by bylo možné schválit používání průkazu jinou formou než pomocí doporučení, ale rozhodně stojí za to tuto možnost prozkoumat.

Na Evropské konferenci o osobách se zdravotním postižením (2. – 3. 12. 2010) se projednávalo téma „Evropské občanství a jeho výhody pro osoby se zdravotním postižením“ a na jedné z jeho sekcí se diskutovala i problematika průkazů osob se zdravotním postižením.

⁶ <http://www.disability-europe.net/>

Svoboda pohybu v EU

Určité části evropského průkazu mobility budou spadat do působnosti národní legislativy a zde bude platit zásada subsidiarity, omezující rozsah aktivit orgánů EU. Mohlo by se argumentovat tím, že průkaz bude nástrojem pro realizaci pravidel vnitřního trhu, konkrétně svobodného pohybu osob. Svobodný pohyb osob se původně omezoval pouze na pracovní sílu (a do určité míry rodinné příslušníky těchto pracovníků). Toto právo se nicméně postupně rozšiřuje a dnes pokrývá v podstatě všechny občany EU. Čl. 21 (1) Smlouvy o EU) uvádí:

Každý občan Unie má právo na svobodný pohyb a výběr bydliště na území členských států, ve smyslu omezení a podmínek, stanovených ve smlouvách a předpisech, přijatých k jejich naplnění.

Články 56 a 57 Smlouvy uvádějí, že občané EU mají právo na poskytování a získání služeb podle stejných podmínek jako občané, mající státní příslušnost v daném státě, který navštívili. Obecně řečeno by všechny poskytované služby měly podléhat těmto ustanovením Smlouvy⁷, což teoreticky znamená, že všechny osoby se zdravotním postižením (občané EU), které navštíví členský stát mají stejná práva jako osoby se zdravotním postižením, které mají v daném státě trvalé bydliště (pokud, jako v případě Gottwald, zde nejsou objektivní důvody nezávisle na národnosti dotčené osoby, která odůvodňují omezení a pokud jsou tyto důvody vyvážené a odpovídají legitimnímu cíli národní legislativy).

Tato zásada nicméně nebrání nutnosti přezkoumat prokazatelnost skutečného zdravotního postižení dotčené osoby. Systém vzájemného uznávání je proto zásadně důležitý pro správné fungování jednotného trhu. Ve vztahu k evropskému průkazu mobility to bude vyžadovat jednotný standardizovaný formát, který zajistí fungování celého systému.

Závěrečné poznámky a návrhy pro Výbor ředitelů

Z výše uvedeného vyplývá, že politická situace je nakloněna tomu, aby EDF pracovala na vytvoření evropského průkazu mobility. Zajištění volného pohybu občanů EU je jedním z nejdůležitějších aspektů realizace rovných příležitostí a nediskriminace osob se zdravotním postižením.

Je zřejmé, že neexistují žádné právní překážky přijetí evropského průkazu mobility, protože vychází z doporučení vzájemného uznávání, a že každý členský stát nebo poskytovatel služeb rozhoduje o přiznání práv a nároků pro své státní příslušníky se zdravotním postižením. Právní situace je taková, že za určitých podmínek mají být tato práva a nároky přiznány také osobám bez trvalého bydliště v dané zemi (pokud se týká občanů EU). Nicméně v souvislosti s určitými individuálními potřebami je třeba prokázat, že daná osoba má určitý „stupeň zdravotního postižení“, který se požaduje pro udělení určitého práva nebo nároku. Jak bylo zmíněno výše, členské země EU a EHP používají různé způsoby posuzování a klasifikace zdravotního postižení jednotlivce. Některé země stanoví míru zdravotního postižení procentní výměrou na základě lékařského posudku, jiné země rozdělují osoby se zdravotním postižením do kategorií lehkého, středního a těžkého zdravotního postižení, některé země neregistrují své občany se zdravotním postižením vůbec. To představuje jeden z nejzávažnějších problémů vytvoření evropského průkazu mobility.

⁷ Na základě rozhodnutí v případě Martinez Sala z r. 1998, kde Evropský soudní dvůr poprvé použil termín „občanská příslušnost EU“.

Je třeba si uvědomit, že v případě, že některé země budou jasně proti návrhu vytvoření evropského průkazu mobility, vzhledem k určitým předpisům nebo postoji vůči problematice zdravotního postižení, pro některé členské státy to může znamenat krok kupředu, i pokud se některé země rozhodnou, že se do systému nezapojí. ‚Posílená spolupráce‘ umožňuje minimálně 1/3 členských států spolupracovat ve strukturách EU bez účasti všech členských zemí. To jim umožní postupovat různou rychlostí a k různým cílům, než těm, kteří zůstanou mimo oblast posílené spolupráce. Tento systém funguje v případě, že je návrh vetován ze strany jednoho státu nebo malé skupiny, které si nepřejí být součástí iniciativy. Tento způsob zde existuje jako poslední možnost, pokud nelze postupovat běžným způsobem. Nesmí diskriminovat své členy, musí naplňovat záměry smluv a nesmí se dotýkat oblastí, které patří výlučně do kompetence EU. Tento mechanismus vyžaduje zapojení minimálně 1/3 členských států, které o to požádají u Evropské komise. Pokud Komise jejich žádost schválí, je třeba, aby byla ještě schválena kvalifikovanou většinou členských států⁸.

S ohledem na činnost ANED pro Evropskou komisi, týkající se oblasti způsobilosti a přenositelnosti výhod a nároků z důvodu zdravotního postižení v evropských zemích obecně, z nichž EDF může pro svou činnost čerpat, vyzýváme předsednictvo k projednání toho, zda se budeme držet našeho v jistém ohledu omezeného návrhu na průkaz mobility nebo zda tento návrh zařadit do obecnější strategie, jejímž cílem je prosazení více aspektů zásady volného pohybu občanů EU se zdravotním postižením.

Valné shromáždění EDF v roce 2009 rozhodlo, aby EDF pracovalo každý rok na jedné specificky zaměřené kampani. Shromáždění navrhlo, aby se tématem kampaně pro rok 2011 stal evropský průkaz mobility. EDF tak bude mít možnost věnovat více úsilí a zdrojů této politické iniciativě. Proto je nyní důležité projednat nyní rozsah plánovaných akcí.

Předsednictvu se tedy navrhuje, aby EDF pracovala na přijetí evropského průkazu mobility s tím, že se bude jednat o zvláštní průkaz, který nebude spojován s evropskou parkovací kartou. Každý členský stát si bude moci rozhodnout, kdo bude oprávněn k získání tohoto průkazu. Průkaz bude oprávněným osobám vydán na základě žádosti individuální osoby se zdravotním postižením⁹.

Dále se navrhuje, aby byla kampaň EDF pro rok 2011 zaměřena na evropský průkaz mobility tak, jak se navrhuje v Pracovním programu pro rok 2011. Je na předsednictvu, aby zvážilo rozsah působnosti kampaně ve smyslu pokrytí více aspektů způsobilosti a přenositelnosti výhod a práv, udílených osobám se zdravotním postižením. Pokud předsednictvo schválí druhý návrh, bude lobování za evropský průkaz mobility jedním z cílů širší kampaně.

Pokud předsednictvo schválí návrh na kampaň pro rok 2011 (ať už v užším nebo širším smyslu, viz výše), EDF připraví formální stanovisko k evropskému průkazu mobility s jasným návrhem právní formy a působnosti. Poté bude EDF moci zahájit na toto téma jednání s orgány EU. Členské organizace poté budou rovněž vyzvány k lobování za schválení evropského průkazu mobility na národní úrovni. Podíl členské základny bude v tomto ohledu zvláště důležitý, protože hlavní pozici ve schvalování průkazu budou mít vlády (Rada ministrů). Návrh sdělení a strategie kampaně budou schvalovány počátkem roku.

⁸ První posílená spolupráce byla schválena Radou 12. 7. a týká se legislativy v oblasti rozvodů a soudní odluhy. Nařízení bude přijato po tomto rozhodnutí. Návrh textu viz

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/agricult/115775.pdf

⁹ Vzhledem k tomu, že se průkaz bude vydávat na vlastní žádost dané osoby, nebudou muset státy, které nechtějí „registrovat osoby se zdravotním postižením“, měnit svůj přístup k posuzování zdravotního postižení.