



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

RPO - 654691 - I/10/AB

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, dnia *29. 03. 2011*

Pani Jolanta Fedak

Minister Pracy i Polityki Społecznej

ul. Nowogrodzka 1/3/5

00-513 WARSZAWA

Szanowna Pani Minister

Jedna na dziesięć osób w wieku powyżej 15 roku życia jest w Polsce dotknięta niepełnosprawnością. Jak wskazują wyniki badania stanu zdrowia Polaków prowadzonego przez Główny Urząd Statystyczny w roku 2004, niemal 8,5 % tej grupy to osoby z uszkodzeniami słuchu w stopniu od lekkiego do znacznego. Oznacza to, że każdego dnia tysiące osób w Polsce napotyka na poważne trudności podczas komunikacji z otoczeniem, dla którego podstawowym sposobem porozumiewania się jest język foniczny. Jako Rzecznik Praw Obywatelskich z niepokojem odnotowuję fakt, iż pomimo różnych instrumentów działania i podejmowanych środków, osoby niepełnosprawne nadal spotykają się z barierami uniemożliwiającymi im pełne uczestnictwo w życiu społecznym.

Sytuacji tej miała przeciwdziałać projektowana aktualnie przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej ustawa o języku migowym i innych środkach wspierania komunikowania się (dalej także jako: ustawa o języku migowym). Z uwagą śledzę prace nad przygotowaniem projektu założeń do tej ustawy. Zgodnie z intencją projektodawcy, podstawowym celem ustawy jest stworzenie stanu prawnego pozwalającego zapewnić odpowiedni poziom wsparcia osobom niesłyszącym oraz członkom ich rodzin mający na celu pokonanie barier w komunikowaniu się z instytucjami publicznymi, służbami ratowniczo-interwencyjnymi oraz zakładami opieki zdrowotnej. Analiza ostatniej z upublicznionych wersji projektu założeń do

projektu ustawy o języku migowym z dnia 30 grudnia 2010 r. pozwala jednak przypuszczać, że cel ten nie zostanie zrealizowany w stopniu zapewniającym osobom niesłyszącym (a także osobom głuchoniewidomym) nieograniczone korzystanie z fundamentalnych praw i wolności człowieka i obywatela.

Tymczasem motywacją dla rozpoczęcia prac nad projektem założeń do projektu ustawy o języku migowym była potrzeba głębokich i kompleksowych zmian w wielu obszarach funkcjonowania państwa. Pierwszy z upublicznionych projektów założeń (z dnia 29 lipca 2010 r.) spotkał się z powszechną krytyką środowiska osób niesłyszących i głuchoniewidomych. Projektodawca zakładał bowiem poważne ograniczenie zakresu przedmiotowego ustawy, wyłączając spod jej regulacji tak istotne obszary jak dostęp do edukacji i wymiaru sprawiedliwości. Pomimo zdecydowanego sprzeciwu partnerów społecznych w kolejnym projekcie (z dnia 30 grudnia 2010 r.) przewidziano dodatkowe ograniczenia uprawnień osób niesłyszących i głuchoniewidomych, w tym całkowicie pominięto zagadnienia dotyczące prawa dostępu do informacji i dostępu osób niepełnosprawnych do dóbr kultury.

Mając powyższe na uwadze, czuję się w obowiązku poinformować Panią Minister o najważniejszych wątpliwościach dotyczących projektu założeń do projektu ustawy o języku migowym i innych środkach wspierania komunikowania się z dnia 30 grudnia 2010 r.

1. Sytuacja prawna osób niesłyszących - kontekst międzynarodowy.

Podpisana przez Polskę Konwencja Organizacji Narodów Zjednoczonych o Prawach Osób Niepełnosprawnych (dalej także jako: Konwencja lub KPON) zobowiązuje Państwa - Strony do zagwarantowania osobom niepełnosprawnym pełnej realizacji praw człowieka i podstawowych wolności bez jakiegokolwiek formy dyskryminacji. Polska powinna zatem podjąć odpowiednie kroki, w tym legislacyjne, dla zniesienia lub zmiany obowiązujących regulacji prawnych, zwyczajów i praktyk, które dyskryminują osoby z niepełnosprawnością.

W Konwencji ONZ znajduje się szereg postanowień odnoszących się do minimalnych uprawnień osób niesłyszących. Państwa - Strony zobowiązane są do podjęcia odpowiednich środków w celu m.in.:

- zapewnienia pomocy osobom z dysfunkcją narządu słuchu przez przewodników, lektorów oraz profesjonalnych tłumaczy języka migowego, aby ułatwić osobom niepełnosprawnym dostęp do budynków i innych obiektów publicznych,
- umożliwienia korzystania przez osoby niepełnosprawne w stosunkach urzędowych z języka migowego, wspomagających i alternatywnych sposobów komunikacji oraz wszelkich innych środków, sposobów i formatów komunikacji wybranych przez osoby niepełnosprawne,
- uznania i promowania języka migowego, a także ułatwiania i popierania nauki języka migowego,
- zapewnienia osobom z niepełnosprawnością skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości na równi z innymi obywatelami,
- prowadzenia edukacji dzieci niesłyszących oraz głuchoniewidomych w językach i za pomocą środków komunikacji najbardziej odpowiednich dla danej jednostki.

Konwencja o Prawach Osób Niepełnosprawnych nie została do chwili obecnej ratyfikowana przez Polskę, jednak jej podpisanie w dniu 30 marca 2007 r. nie jest pozbawione znaczenia prawnego. Polska akceptując postanowienia Konwencji zobowiązała się bowiem do sukcesywnych zmian systemu prawnego, które w przyszłości doprowadzą do jej ratyfikacji. Skuteczne wprowadzenie w życie Konwencji na terenie całej Unii Europejskiej jest także ogólnym celem *Europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności 2010 - 2020: Odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier* (komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 15 listopada 2010 r. KOM (2010) 636), która określa najważniejsze działania Unii w obszarach: dostępność, uczestnictwo, równość, zatrudnienie, kształcenie i szkolenie, ochrona socjalna, zdrowie i działania zewnętrzne.

Podobne zobowiązania przewidziano w Zaleceniach Komitetu Ministrów Rady Europy nr Rec(2006)5 dla państw członkowskich - *Plan działań Rady Europy w celu promocji praw i pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w społeczeństwie:*

podnoszenie jakości życia osób niepełnosprawnych w Europie 2006 - 2015. Zgodnie z Zaleceniem, państwa członkowskie Rady Europy są zobowiązane do podjęcia działań mających na celu:

- uznanie prawa osób niepełnosprawnych do używania języka migowego i innych alternatywnych środków i sposobów komunikowania się oraz dążenie do włączenia tych metod do oficjalnej komunikacji,
- zapewnienie, by wszystkie materiały i programy istniejące w systemie edukacji powszechnej były dostępne dla osób niepełnosprawnych,
- zachęcanie telewizji oraz pokrewnych sektorów twórczych do zapewnienia, by osoby z niepełnosprawnością miały dostęp do telewizji, filmów, sztuk teatralnych i innych działań związanych ze sztuką w dostępnej formie, co może wymagać napisów, podpisów i zastosowania tłumacza języka migowego.

Zwiększenie dostępu do przekazu medialnego dla osób niepełnosprawnych zakłada także Dyrektywa 2007/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r. zmieniająca dyrektywę Rady 89/552/EWG w *sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej* (Dz. Urz. L 333/27 z dnia 18 grudnia 2007 r.). Zgodnie z art. 3 c dyrektywy, państwa członkowskie mają obowiązek zachęcania dostawców usług medialnych podlegających ich jurysdykcji do zapewnienia, by świadczone przez nich usługi stawały się stopniowo dostępne dla osób z dysfunkcjami wzroku lub słuchu.

Jak wynika z powyższego, w celu integracji osób niesłyszących i głuchoniewidomych z osobami słyszącymi, Polska została zobowiązana do podjęcia szeregu działań na rzecz likwidacji istniejących barier komunikacyjnych. Niestety - w mojej ocenie, projekt założeń do projektu ustawy o języku migowym odpowiada na niewielką część tych zobowiązań.

2. Dostęp osób niesłyszących do wymiaru sprawiedliwości.

Zgodnie z postanowieniami Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych, Państwa - Strony zobowiązane są zapewnić osobom niepełnosprawnym skuteczny dostęp do

wymiaru sprawiedliwości na równych zasadach z innymi obywatelami, w celu umożliwienia pośredniego lub bezpośredniego uczestnictwa w postępowaniu prawnym, również w roli świadka, w tym na etapie śledztwa i innych wstępnych fazach postępowania (art. 13 KPON). Tymczasem projekt założeń do projektu ustawy o języku migowym wyłącza stosowanie ustawy w postępowaniu cywilnym, karnym, administracyjnym i podatkowym. Jednocześnie autorzy projektu założeń przywołują w tym zakresie regulacje rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 2005 r. w *sprawie biegłych sądowych* (Dz. U. Nr 15, poz. 133 ze zm.), które w § 13 ustanawia wymagania dotyczące biegłych - tłumaczy języka migowego. Nie ulega jednak wątpliwości, że cytowane rozporządzenie nie stanowi wystarczających gwarancji dostępu osób niesłyszących do wymiaru sprawiedliwości.

Stosownie do treści art. 204 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks postępowania karnego* (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.), tłumacza języka migowego wzywa się, jeżeli zachodzi potrzeba przesłuchania głuchego lub niemego a porozumiewanie się z nim za pomocą pisma jest niewystarczające. Kodeks nie reguluje jednak prawa osoby niesłyszącej do korzystania z pomocy tłumacza języka migowego w sytuacji innej niż przesłuchanie, w szczególności zaś pomija uprawnienia stron w postępowaniu przygotowawczym. Podobnych regulacji brakuje także w postępowaniu cywilnym, administracyjnym oraz sądownoadministracyjnym. Ponadto żadne przepisy powszechnie obowiązującego prawa nie przewidują możliwości bezpłatnego korzystania z tłumacza języka migowego podczas komunikacji osoby niesłyszącej z sądem poza rozprawą (np. w sekretariacie sądu lub w czytelnicy akt).

Potrzeba zasadniczych zmian w postępowaniach sądowych została dostrzeżona przez Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, opracowujący szczegółową analizę zgodności ustawodawstwa polskiego z postanowieniami Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych. W piśmie do Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 13 maja 2010 r. (znak: DAE-IV-6401-52-JM/10), zwrócono uwagę na brak regulacji zobowiązującej do ustanowienia dla strony ze schorzeniem narządu słuchu, tłumacza języka migowego tak, aby poza własnym przesłuchaniem mogła śledzić przebieg rozprawy. Niezwykle istotne jest w tym przypadku uwzględnienie zarówno uprawnień oskarżonego w postępowaniu karnym, świadków,

oskarżyciela posiłkowego, a także stron i uczestników postępowania cywilnego. Z tych powodów wyłączenie stosowania ustawy o języku migowym w postępowaniu cywilnym, karnym i administracyjnym oraz pominięcie obowiązku korzystania z pomocy tłumacza języka migowego przez sekretariaty sądów musi budzić uzasadnione wątpliwości.

3. Edukacja osób niesłyszących.

Trudne do uzasadnienia jest także wyłączenie stosowania ustawy w zakresie edukacji osób z niepełnosprawnością. Autorzy projektu założeń przywołują wprowadzenie istniejące tzw. „dobre praktyki” tj. powoływanie na uczelniach wyższych pełnomocników rektora ds. osób niepełnosprawnych oraz centra kształcenia i rehabilitacji zajmujące się organizacją procesu kształcenia osób z niepełnosprawnością jednak zagadnienie edukacji osób niepełnosprawnych zostało całkowicie pominięte w warstwie merytorycznej projektu.

Tymczasem osoby niepełnosprawne są wciąż znacznie gorzej wykształcone niż pozostali obywatele. Z danych opublikowanych w *Informacji Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych w 2009 roku na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych*, wynika że co najmniej średnie wykształcenie posiada jedynie 32, 1 % osób niepełnosprawnych (przy 52,5 % osób sprawnych) a wykształcenie wyższe jedynie 5,9 % osób z niepełnosprawnością (przy 18 % osób sprawnych).

Mając na uwadze te dysproporcje, Państwa-Strony Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych zobowiązały się do prowadzenia edukacji dzieci niesłyszących oraz głuchoniewidomych w językach i za pomocą środków komunikacji najbardziej odpowiednich dla danej jednostki oraz w środowisku umożliwiającym maksymalny rozwój intelektualny i społeczny, a także równy dostęp do szkolnictwa wyższego (art. 24 KPON). Podobnie art. 70 ust. 4 Konstytucji RP gwarantuje każdemu obywatelowi powszechny i równy dostęp do wykształcenia. Pomimo tego oferta edukacyjna dla osób niepełnosprawnych w Polsce, w tym oferta państwowych szkół wyższych, jest wyjątkowo uboga.

Zgodnie z projektowaną aktualnie nowelizacją ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym* (Dz. U. Nr 164, poz. 1365 ze zm.), proces rekrutacji,

dydaktyki oraz system oceniania i weryfikacji wiedzy studentów musi być dostosowany do potrzeb osób z niepełnosprawnością. Jednak obowiązki stawiane w tym zakresie uczelniom wyższym, mają charakter jedynie ogólny. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych prowadzi wprawdzie program „Pitagoras 2007 - program pomocy osobom z uszkodzeniami słuchu”, w ramach którego refunduje się pracę tłumaczy języka migowego na uczelniach wyższych, jednak zatrudnianie tłumacza oraz udział danej uczelni w programie nie jest obligatoryjny a środki finansowe przeznaczone na ten cel z roku na rok są coraz mniejsze. Tym samym przeciwdziałanie dyskryminacji osób niepełnosprawnych w dostępie do wykształcenia zależy obecnie wyłącznie od dobrej woli, wiedzy, wrażliwości i życzliwości pracowników uczelni. Przy ich braku i niedostatku regulacji prawo do edukacji osób z niepełnosprawnością nie jest realizowane.

Autorzy projektu założeń do projektu ustawy o języku migowym, przywołują ponadto szereg krajowych aktów prawnych regulujących zasady kształcenia osób z niepełnosprawnością wychodząc z założenia, że przepisy te w wystarczający sposób zabezpieczają interesy osób niesłyszących i głuchoniewidomych. Stanowisko to jest jednak trudne do obrony w konfrontacji z cytowanymi powyżej danymi dotyczącymi niskiego poziomu wykształcenia osób z niepełnosprawnością. Tym samym projektowana ustawa o języku migowym powinna zapewnić choćby minimalne uprawnienia osób z dysfunkcją narządu słuchu w obszarze edukacji i dostępu do szkolnictwa wyższego.

4. Dostęp osób niesłyszących do dóbr kultury i prawo do informacji.

Nie mniej istotny jest problem dostępu osób niesłyszących do dóbr kultury i prawo dostępu do informacji. Rzecznik otrzymuje bowiem liczne sygnały od środowiska osób niepełnosprawnych dotyczące radykalnego zmniejszenia liczby audycji telewizyjnych dostosowanych do potrzeb niesłyszącego odbiorcy. W odpowiedzi na skierowane zapytanie, Dyrektor Biura Zarządu TVP S.A. poinformował Rzecznika, że z powodu trudnej sytuacji finansowej, Zarząd Spółki zdecydował o ograniczeniu oferty programowej dla osób niesłyszących i niedosłyszących (pismo z dnia 20 kwietnia 2010 r.). Autorzy projektu założeń do projektu ustawy o języku migowym wskazują tymczasem, że telewizja publiczna opatruje wybrane audycje tłumaczeniem na język migowy oraz umieszcza w teletekście

napisy do wielu audycji emitowanych na antenie TVP S.A. Z tego powodu ostatecznie zrezygnowano z nakładania na nadawców publicznych dodatkowych obowiązków w zakresie oferty dla osób z uszkodzeniami słuchu.

Na mocy diskutowanego obecnie w parlamencie projektu ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz niektórych innych ustaw, nadawcy programów telewizyjnych będą obowiązani do zapewniania dostępności programów dla osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu wzroku oraz osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu słuchu, przez wprowadzanie odpowiednich udogodnień: audiodeskrypcji, napisów dla niesłyszących oraz tłumaczeń na język migowy tak, aby co najmniej 10 % kwartalnego czasu nadawania programu (5 % w roku 2011), z wyłączeniem reklam i telesprzedaży, posiadało takie udogodnienia. Pomimo rażąco niskich wymagań kierowanych w tym zakresie pod adresem nadawców programów telewizyjnych, przywołany projekt jest niewątpliwie krokiem w dobrym kierunku. Uzasadnione oczekiwania osób niesłyszących i głuchoniewidomych idą jednak znacznie dalej.

Stosownie do treści art. 21 a Konwencji, Państwa-Strony obowiązane są dostarczać osobom niepełnosprawnym informacji przeznaczonych dla ogółu społeczeństwa w dostępnym formacie i za pomocą środków przekazu odpowiednich dla rodzaju niepełnosprawności, bez opóźnień czasowych i dodatkowych kosztów. Analizując dotychczasowe obowiązki informacyjne nadawców telewizyjnych należy wskazać w pierwszej kolejności na zadania wynikające z przepisów prawa wyborczego. Zgodnie z art. 181 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 2007 r. Nr 190, poz. 1360 ze zm.), nadawcy publiczni obowiązani są na własny koszt rozpowszechniać w programach ogólnokrajowych i regionalnych audycje wyborcze komitetów wyborczych. Analogiczny przepis zawiera w tym zakresie ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. *Kodeks wyborczy* (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.).

Nadto, w art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej* (Dz. U. Nr 62, poz. 558 ze zm.), zobowiązano nadawców programów telewizyjnych do niezwłocznego, nieodpłatnego podania do publicznej wiadomości rozporządzenia Rady Ministrów o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej. Podobne obowiązki nakładają na nadawców - w art. 6 ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. *o stanie wyjątkowym* (Dz. U. Nr 113,

poz. 985 ze zm.) oraz w art. 5 ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym oraz o kompetencjach naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. Nr 156, poz. 1301 ze zm.). W mojej ocenie - dla zabezpieczenia podstawowych praw obywatelskich osób niepełnosprawnych, wymienione powyżej audycje powinny być obowiązkowo dostosowane do potrzeb odbiorców z dysfunkcją narządu słuchu.

Kolejnym aspektem jest zapewnienie osobom niepełnosprawnym uczestnictwa w życiu kulturalnym, w tym poprzez umożliwienie dostępu do filmów, teatru i innych form działalności kulturalnej w dostępnych formatach (art. 30 ust. 1 pkt b KPON). W roku 2010 Rzecznik Praw Obywatelskich prowadził korespondencję z Pełnomocnikiem Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych w sprawie realizacji prawa dostępu osób niesłyszących do dóbr kultury. Pismem z dnia 31 marca 2010 r. (znak: BON-VIII-071-1-2-KP/10), Pełnomocnik Rządu poinformował Rzecznika o pracach trwających nad projektem założeń do projektu ustawy o języku migowym i nie wykluczył rozszerzenia zakresu przedmiotowego ustawy także o obowiązek umieszczania ścieżek dialogowych w filmach produkcji polskiej dystrybuowanych w kinach oraz wydawanych na filmach DVD. Projekt założeń do projektu ustawy z dnia 29 lipca 2010 r. przewidywał obowiązek przystosowania filmów do potrzeb osób niesłyszących poprzez umieszczenie tłumacza języka migowego lub ścieżek dialogowych. Niestety, z niewyjaśnionych przyczyn, w ostatecznej wersji projektu zrezygnowano z tych regulacji.

Reasumując, ustawa o języku migowym jest długo oczekiwanym i niezwykle potrzebnym aktem prawnym, który ma szansę w zasadniczy sposób zmienić sytuację prawną osób niesłyszących i głuchoniewidomych. Jej uchwalenie jest niezbędne dla dostosowania prawa krajowego do wymogów Konwencji. Niestety, opublikowany w dniu 30 grudnia 2010 r. projekt założeń do projektu ustawy o języku migowym - w jego obecnym kształcie, nie spełnia podstawowych oczekiwań środowiska osób niepełnosprawnych oraz nie wypełnia międzynarodowych zobowiązań Polski w tym zakresie. Tym samym, możliwość rozpoczęcia realizacji procedury ratyfikowania Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych zostaje po raz kolejny odłożona w czasie. Mając powyższe na uwadze, działając w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy

z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2001 r. Nr 14 poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych kwestii i poinformowanie mnie o zajętych w sprawie stanowiskach. W szczególności będę zobowiązana za udzielenie informacji na temat przyczyn ograniczenia zakresu przedmiotowego projektowanej ustawy i wyłączenia spod jej regulacji obszaru edukacji, wymiaru sprawiedliwości i dostępu do dóbr kultury, a także przesłanie do mojej wiadomości kopii odpowiedzi udzielonej w tej sprawie na pismo Polskiego Związku Głuchych, Towarzystwa Pomocy Głuchoniewidomym i Polskiej Federacji Głuchych z dnia 31 stycznia 2011 r.

Ło, 103 wyprawy szczenka

Janusz Filipow