



Warszawa, 22-12-2022 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

XI.022.3.2022.MWR/AKB

Pan

Aleksander Pociąg

**Przewodniczący Komisji Praw
Człowieka, Praworządności i Petycji
Senatu RP**

ePUAP

kpcpp@senat.gov.pl

Szanowny Panie Przewodniczący!

W związku z rozpoczęciem prac legislacyjnych nad projektem zmiany ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się (Dz.U. z 2017 r. poz. 1824, ze zm.; dalej także jako: „ustawa o języku migowym”) oraz w odpowiedzi na pismo Pani Senator Ewy Mateckiej, Zastępcy Przewodniczącego Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP z dnia 17 listopada 2022 r. (znak: BPS.DKS.KPCPP.0330.42.2022), chciałbym przedstawić moje stanowisko w kwestii postulatów zawartych w przedstawionej petycji (ozn.: P10-58/21).

Rzecznik Praw Obywatelskich, co warto przypomnieć, na podstawie art. 33 ust. 2 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169, ze zm.; dalej: „Konwencja”) oraz ustaleń międzyinstytucjonalnych, pełni funkcję niezależnego organu do spraw popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień tej Konwencji. Jednym z praw wynikających z Konwencji jest korzystanie w sprawach urzędowych z języków migowych, komunikacji wspomagającej, komunikacji alternatywnej oraz wszelkich

innych dostępnych środków, sposobów i form komunikowania się przez osoby z niepełnosprawnościami według ich wyboru. W mojej ocenie realizacja przedstawionych w petycji postulatów może przybliżyć Polskę do pełniejszego wdrożenia postanowień Konwencji. Mając na uwadze ten cel, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627, t.j. ze zm.), przedstawiam poniżej Panu Przewodniczącemu kilka zasadniczych uwag z uprzejmą prośbą o ich uwzględnienie w dalszych pracach nad nowelizacją właściwych przepisów.

1. Polski język migowy jako naturalny język osób głuchych

Na wstępie chciałbym zauważyć, że większość osób głuchych zna słabo lub bardzo słabo język polski, co nie powinno jednak dyskryminować ich w korzystaniu z usług publicznych, a zwłaszcza utrudniać ubiegania się o przewidziane dla nich udogodnienia. Słyszący na ogół uważają, że każda osoba głucha „jedynie” nie słyszy i nie porozumiewa się w sposób foniczny. Powszechnie zaś przyjmują, że każdy zna język polski w piśmie i potrafi się nim sprawnie posługiwać. **Tymczasem język polski jest dla wielu osób głuchych językiem obcym, którego się nauczyli, zaś ich pierwszym językiem jest polski język migowy.** Nawet jeśli głusi biegle porozumiewają się w języku polskim, **mogą mieć kłopoty w komunikacji, gdy znajdą się w szczególnych sytuacjach.** Nierozumienie istoty głuchoty przez osoby słyszące stanowi źródło dyskryminacji osób głuchych w życiu codziennym, również tej, która wynika ze stanowionego prawa. Regulacje prawne oraz praktyka działania podmiotów publicznych muszą zapewnić osobom głuchym prawo do korzystania z przysługujących im praw i wolności, w tym odpowiedniej obsługi przez podmioty publiczne.

Jednym z postulatów sformułowanych przez działającą przy RPO Komisję Ekspertów ds. Osób Głuchych w raporcie z 2020 r.¹ było formalne uznanie polskiego języka migowego za język mniejszości językowej Głuchych w Polsce. Również w związku z tym wiele obaw osób głuchych budzi wyłączenie stosowania przepisów ustawy z dnia 25 listopada 2004 r. o zawodzie tłumacza przysięgłego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1326, t.j.) w stosunku do tłumaczy języka migowego. Redakcja art. 1 ust. 2

¹ Więcej na ten temat w: raporcie Komisji Ekspertów ds. Osób Głuchych, Osoby głuche w Polsce 2020, wyzwania i rekomendacje, dostęp pod adresem: https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Osoby_Gluche_w_Polsce_2020_Wyzwania_i_Rekomendacje.pdf

wskazanej wyżej ustawy sugeruje również, że polski język migowy nie jest traktowany jako język naturalny.

W tym miejscu warto zaznaczyć, że **polSKI język migowy (PJM) to naturalny język głuchych, który posiada własną gramatykę wizualno-przestrzenną odrębną od języka polskiego**. Uchylenie wskazanego wyłączenia stanowiłoby pierwszy krok w kierunku uznania polskiego języka migowego jako odrębnego, naturalnego języka tej grupy osób.

W ramach kolejnego kroku niezbędne jest również stworzenie zawodu tłumacza przysięgłego polskiego języka migowego i ustanowienie wiążących standardów tłumaczenia. W kierowanych do mnie wnioskach głusi podkreślają, że aktualnie tłumaczem polskiego języka migowego może być osoba, która ukończyła kurs z PJM na poziomie podstawowym w wymiarze 60 godzin. Takie rozwiązanie nie gwarantuje jednak odpowiedniej jakości tłumaczenia i skutecznej komunikacji – eksperci podkreślają, że do swobodnej komunikacji wymagana jest znajomość języka po ukończeniu minimum 320 godzin kursu. W związku z powyższym uregulowanie zawodu tłumacza przysięgłego polskiego języka migowego powinno określać właściwy standard przygotowania osób, które będą go wykonywać, w tym m.in. jakość i czas trwania szkolenia.

2. Pojęcie środków wspierających komunikowanie się

Środowisko osób głuchych i słabosłyszących nie jest jednolite i ma zróżnicowane potrzeby. Część osób nie zna polskiego języka migowego i chciałaby móc korzystać z komunikacji w języku polskim przy dodatkowych formach wsparcia, tj. pętli indukcyjnej, komunikacji pisemnej, czy asystenta wsparcia. W świetle przedstawionej treści petycji, słusznym kierunkiem wydaje się stosowna modyfikacja definicji, tak aby zarówno system językowo-migowy, jak i system komunikacji osób głuchoniewidomych były jedną z możliwych form komunikacji. **Konwencja zakłada udzielanie wsparcia we wszelkich możliwych formach komunikowania się, a pojęcie komunikacji obejmuje języki, wyświetlanie tekstu, alfabet Braille'a, komunikację przez dotyk, dużą czcionkę, dostępne multimedia, jak i sposoby, środki i formy komunikowania się na piśmie, przy pomocy słuchu, języka uproszczonego, lektora oraz formy wspomagające (augmentatywne) i alternatywne, w tym dostępną technologię informacyjno-komunikacyjną.** Wprowadzenie katalogu otwartego w przypadku pojęcia „środków wspierających komunikowanie się” jest słusznym i pożądanym rozwiązaniem. Niemniej uzupełnienie

definicji o urządzenia wspomagające słyszenie czy tłumaczenie on-line może szerzej odzwierciedlać potrzeby osób uprawnionych.

Wprowadzenie w ustawie o języku migowym dodatkowych przykładów form i środków komunikacji miałyby również walor edukacyjny zarówno dla samych zainteresowanych, jak i podmiotów zobowiązanych.

3. Ograniczenia dotyczące podmiotów uprawnionych

W mojej ocenie należy zrezygnować z wymogu posiadania przez osobę głuchą lub głuchoniewidomą z orzeczenia o niepełnosprawności, które warunkuje dostęp do usług wspierających. Aktualne brzmienie ustawy o języku migowym pozbawia osoby mające trudności w komunikacji, a nieposiadające orzeczenia w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 573, t.j.), z możliwości skorzystania z dogodnej formy i sposobu komunikacji. Warto zauważyć, że **niektóre osoby głuche, posługujące się językiem migowym, nie legitymują się orzeczeniem o niepełnosprawności, bo nigdy się o takie orzeczenie nie ubiegały.** Posiadanie orzeczenia stwierdzającego niepełnosprawność jest bowiem prawem, a nie obowiązkiem osób uprawnionych.

Stosownie do postanowień Konwencji, do osób z niepełnosprawnościami zalicza się te **osoby, które mają długotrwale naruszoną sprawność m.in. w zakresie zmysłów, co może, w interakcji z różnymi barierami, utrudniać im pełny i skuteczny udział w życiu społecznym, na zasadzie równości z innymi osobami,** a urzędowe potwierdzenie tego faktu nie jest wymagane. Rozumiejąc potrzebę zagwarantowania, że środki publiczne przeznaczone na obsługę osób głuchych i głuchoniewidomych zostaną wykorzystane zgodnie z ich celem, należy odnotować, że odpowiednie rozwiązanie zostało już uwzględnione w ramach ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U. z 2022 r., poz. 2240, t.j.; dalej jako: „ustawa o dostępności”). W konsekwencji wymaganie posiadania stosownego orzeczenia jest często wyłącznie kłopotliwą formalnością, a wprowadzenie jednolitych zasad na gruncie obu ustaw zmierzałoby do skuteczniejszego zabezpieczenia praw osób głuchych i słabosłyszących.

4. Krąg podmiotów zobowiązanych

Jednym z najistotniejszych problemów wiążących się prawem osób głuchych i głuchoniewidomych do porozumiewania się z instytucjami publicznymi swobodnie

wybraną metodą komunikacji jest poważne ograniczenie zakresu podmiotów zobowiązanych do udostępnienia usługi tłumacza języka migowego lub tłumacza-przewodnika. **Obowiązek ten dotyczy wyłącznie organów administracji publicznej z pominięciem innych instytucji finansowanych ze środków publicznych.** W świetle kierowanych do mnie wniosków, powtarzającą się praktyką jest, że osoby głuche nie mogą skorzystać z usług tłumacza w licznych kontaktach – najczęściej z lekarzem pierwszego kontaktu, pracownikiem socjalnym, nauczycielem ich dziecka, psychologiem lub psychiatrą.² Warto zaznaczyć, że liczne trudności związane z dostępem do informacji pojawiły się w związku z pandemią COVID-19. W przypadku zaistnienia potrzeby uzyskania pomocy podstawowym problemem była możliwość skorzystania z usług tłumaczy języka migowego jedynie w dni powszednie w określonych godzinach, podczas gdy inni obywatele mieli możliwość skontaktowania się z infolinią przez całą dobę siedem dni w tygodniu.

Zgodnie z ustawą o języku migowym, organy administracji publicznej zobowiązane są do zapewnienia bezpłatnej usługi tłumacza PJM, SJM lub SKOBN w terminie 3 dni roboczych od zgłoszenia takiej potrzeby przez osobę uprawnioną. Ponadto organ administracji publicznej udostępnia dokumenty niezbędne do załatwienia sprawy w formie dostępnej dla osób głuchych lub głuchoniewidomych. Wymaga podkreślenia, że obowiązki te nie dotyczą aktualnie tych instytucji, które nie mają statusu organu administracji publicznej, a więc podmiotów leczniczych, placówek oświatowych, czy też instytucji kultury. Tym samym **niezbędne jest poszerzenie zakresu podmiotów zobowiązanych do udostępnienia usług tłumaczeniowych dla osób głuchych i głuchoniewidomych tak, aby obowiązek ten dotyczył wszystkich podmiotów finansowanych bądź współfinansowanych ze środków publicznych**³.

² Zob. więcej w raporcie RPO pn. „Dostępność usług opieki zdrowotnej dla osób z niepełnosprawnościami – analiza i zalecenia”, Zasada Równego Traktowania. Prawo i praktyka, nr 29, Warszawa 2020, dostęp pod adresem: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Dostepnosc_uslug_opieki_zdrowotnej_dla_OzN.pdf [dostęp z dnia 20 grudnia 2022 r.].

³ Zob. więcej w raporcie RPO pn. „Obsługa osób głuchych i głuchoniewidomych w urzędach administracji publicznej analiza i zalecenia”, Zasada równego traktowania – prawo i praktyka, nr 13, Warszawa 2014, dostęp pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Obs%20os%20g%C5%82uchych%20i%20g%C5%82uchoniewidomych%20w%20urz%C4%99dach%20administracji%20publicznej.%20Analiza%20i%20zalecenia.%20Biuro%20RPO%20Zasada%20r%C3%B3wnego%20traktowania%20-%20prawo%20i%20praktyka%20Warszawa%202014.pdf> [dostęp z dnia 19 grudnia 2022 r.].

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich **podzielam również postulat wprowadzenia przepisów, które obligowałyby szkoły, w których uczą się głuche dzieci i młodzież do zatrudniania nauczycieli, którzy znają PJM na odpowiednio wysokim poziomie do prowadzenia zajęć dydaktycznych z tymi uczniami**, w związku z podniesioną wyżej kwestią, że to PJM jest dla głuchych językiem naturalnym. Aktualnie w większości szkół dla głuchych nauczyciele migają do dzieci systemem językowo-migowym, czyli językiem sztucznym i niezrozumiałym dla osób głuchych. Wskazany postulat został również zawarty we wnioskach pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli w raporcie „Edukacja głuchych i niedosłyszących dzieci i młodzieży” opublikowanym w grudniu 2022 r.⁴ Z raportu wynika, że obecnie ok. 60% nauczycieli i pedagogów w kontrolowanych przez NIK placówkach specjalnych i ok. 85% w szkołach integracyjnych albo w ogóle nie znało języka migowego, albo posługiwało się nim na takim poziomie, który nie pozwalał na sprawną komunikację. To oznacza, że z dziećmi niesłyszącymi próbowali porozumieć się w obcym dla nich języku. Przepisy wymagają bowiem od kadry pedagogicznej pracującej z osobami głuchymi i niedosłyszącymi znajomości języka migowego jedynie na podstawowym poziomie⁵ – znajomość języka migowego wyłącznie w takim stopniu nie zapewnia sprawnego komunikowania się z uczniami. Wskazany postulat należy również rozpatrywać w kontekście szerszego problemu dostosowania systemu edukacji do potrzeb dzieci i uczniów głuchych, w tym zapewnienia im realnej możliwości edukacji dwujęzycznej.

Korzystne zmiany dla głuchych wprowadziła ustawa o dostępności. Ustawa ta w art. 3 zobowiązuje instytucje publiczne oraz te, które są finansowane ze środków publicznych przynajmniej w 50%, do likwidowania barier informacyjno-komunikacyjnych, które uniemożliwiają lub utrudniają osobom ze szczególnymi potrzebami udział w różnych sferach życia na zasadzie równości z innymi osobami. Niemniej, w przypadku powołania się na tę ustawę, zapewnienie dostępności następuje **w terminie do 14 dni od dnia złożenia odpowiedniego wniosku**. Jednocześnie podmiot publiczny w przypadkach uzasadnionych wyjątkowymi okolicznościami może zawiadomić o braku możliwości zapewnienia dostępności, co nie zwalnia go z obowiązku zapewnienia dostępu alternatywnego. Korzystanie z

⁴ Dostęp do publikacji pod adresem; <https://www.nik.gov.pl/plik/id,26970,vp,29769.pdf> [dostęp z dnia 19 grudnia 2022 r.].

⁵ Zob. rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 lipca 2019 r. w sprawie standardu kształcenia przygotowującego do wykonywania zawodu nauczyciela (Dz.U. z 2021 r. poz. 890, t.j. ze zm.).

regulacji zawartych w ustawie o dostępności może w konsekwencji stanowić dodatkowe utrudnienie dla osoby zainteresowanej, która będzie zobowiązana do złożenia skargi na brak zapewnienia dostępności. Zatem **postulowane rozwiązanie w postaci poszerzenia kręgu podmiotów zobowiązanych do udostępnienia usług tłumaczeniowych dla osób głuchych i głuchoniewidomych umożliwi uprawnionym zapewnienie komunikacji w dogodnej formie.**

5. Sposób zgłoszenia zapotrzebowania

Wraz z wejściem w życie ustawy o dostępności pojawiły się pierwsze trudności w wypełnianiu wniosków na podstawie art. 30 tej ustawy.⁶ Z napływających do mojego Biura sygnałów wynikało, że przygotowane przez poszczególne podmioty, na gruncie ustawy, wnioski o zapewnienie komunikacji są bardzo zróżnicowane, a **wypełnienie ich zgodnie z instrukcją wymaga pomocy osoby trzeciej. Prowadzi to do konieczności wnioskowania o tłumacza polskiego języka migowego do pomocy przy wypełnianiu wniosku o zapewnienie dostępności.** Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej w korespondencji prowadzonej w tej sprawie podkreśliło⁷, że postanowienia ustawy o dostępności nie wykluczają złożenia wniosku w formie nagrania w polskim języku migowym, wiadomości mailowej, czy innej dogodnej formie. **Odpowiednie rozwiązania w tym zakresie należy również uwzględnić przy projektowaniu nowelizacji ustawy o języku migowym,** tak aby każda osoba zainteresowana była w stanie złożyć wniosek w dogodnej formie i języku. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, aby podmiot zobowiązany udostępnił informację o usługach pozwalających na komunikowanie się w sposób, który będzie zrozumiały dla adresatów komunikatu, np. poprzez stosowanie odpowiednich oznaczeń graficznych, czy też filmów z komunikatem o usłudze z napisami oraz tłumaczeniem na polski język migowy.

Reasumując, chciałbym podkreślić, że podzielam stanowisko w zakresie potrzeby wprowadzenia zmian odnoszących się do zapewnienia osobom głuchym korzystania z wybranego sposobu komunikowania we wszystkich instytucjach publicznych finansowanych ze środków publicznych. Mając na uwadze powyższe, działając w oparciu o przepis art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca

⁶ Wystąpienie generalne Rzecznika Praw Obywatelskich do Sekretarza Stanu Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 7 lutego 2021 r., znak: XI.815.1.2021.MW.

⁷ Pismo Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 marca 2021 r., znak: DZF-XIII.6461.38.2021.JG.

1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627, t.j. ze zm.), zwracam się do Pana Przewodniczącego o uwzględnienie przedstawionych uwag w dalszych pracach nad projektem ustawy o zmianie ustawy o języku migowym i innych formach komunikowania się.

Łączę wyrazy szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

Pan Paweł Wdówik

Pełnomocnik Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych

Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (ePUAP)