



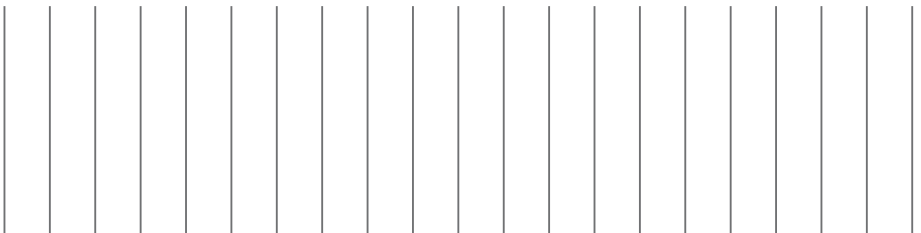
RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

ZASADA RÓWNEGO TRAKTOWANIA PRAWO I PRAKTYKA NR 13

Obsługa osób głuchych i głuchoniewidomych w urzędach administracji publicznej

analiza i zalecenia

Warszawa, 2014



BIULETYN RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH 2014, nr 5

Zasada równego traktowania – prawo i praktyka, nr 13

Red. Nacz. Stanisław Trociuk

Obsługa osób głuchych i głuchoniewidomych w urzędach administracji publicznej. Analiza i zalecenia

Opieka merytoryczna:

dr hab. Irena Lipowicz, prof. UKSW – Rzecznik Praw Obywatelskich

Kolegium redakcyjne w Zespole Prawa Konstytucyjnego i Międzynarodowego BRPO:

Mirosław Wróblewski – dyrektor zespołu

Anna Błaszczak – zastępca dyrektora zespołu

Karolina Miksa

Konsultacja:

Członkowie Grupy do spraw g/Głuchych przy Rzeczniku Praw Obywatelskich

Koncepcja i koordynacja badań:

Anna Chabiera – Zespół Prawa Konstytucyjnego i Międzynarodowego BRPO

Współpraca:

Paula Nowek – Zespół Prawa Konstytucyjnego i Międzynarodowego BRPO

Recenzja metodologii badań:

dr Jacek Bieliński – Collegium Civitas

Raport przygotowano na podstawie badania „Wiedza urzędników o obowiązkach wynikających z ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się” przeprowadzonych przez AGERON Polska na zlecenie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

Wydawca:

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa

© Copyright by Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
Warszawa 2014

ISSN 0860-7958

Oddano do składu w sierpniu 2014 r.

Podpisano do druku we wrześniu 2014 r.

Wydanie I

Nakład: 1000 egz.

Projekt okładki:

Grażyna Dziubińska

Opracowanie DTP, korekta, druk i oprawa:

ARW A. Grzegorzczak

www.grzeg.com.pl

SPIS TREŚCI

Wstęp	5
Słownik pojęć użytych w raporcie	6
1. Uwagi wprowadzające	7
2. Zakres podmiotowy i przedmiotowy ustawy o języku migowym	11
2.1. Zakres podmiotowy ustawy o języku migowym	11
2.2. Zakres przedmiotowy ustawy o języku migowym	14
3. Metodologia badań	16
4. Korzystanie z pomocy osoby przybranej	18
4.1. Realizacja w praktyce	18
4.2. Podsumowanie	23
5. Korzystanie z pomocy tłumacza lub przeszkolonego pracownika administracji publicznej	25
5.1. Realizacja w praktyce	26
5.2. Podsumowanie	36
6. Dostępność innych form komunikacji	38
6.1. Realizacja w praktyce	39
6.2. Podsumowanie	40
7. Dostępność tłumaczenia dokumentów	41
7.1. Realizacja w praktyce	42
7.2. Podsumowanie	42
8. Dostępność informacji o formie obsługi	44
8.1. Realizacja w praktyce	45
8.2. Podsumowanie	49



9. Opinie osób głuchych na temat realizacji ustawy o języku migowym	50
9.1. Wyniki ankiet	50
9.2. Podsumowanie	51
10. Obsługa osób głuchych i głuchoniewidomych w urzędach administracji publicznej – najważniejsze pytania	53
Dobre praktyki	56
Wnioski i zalecenia	58
Wybrane wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące praw osób głuchych oraz głuchoniewidomych.....	69

WSTĘP

Rzecznik Praw Obywatelskich, wykonując zadania związane z realizacją zasady równego traktowania, prowadzi badania dotyczące dyskryminacji, opracowuje i wydaje niezależne sprawozdania oraz formułuje zalecenia dotyczące problemów związanych z dyskryminacją. Rzecznik pełni także funkcję organu monitorującego wykonanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, której głównym celem jest zapewnienie równego korzystania z praw człowieka przez osoby z niepełnosprawnościami oraz zagwarantowanie pełnego udziału w życiu społecznym. Polska ratyfikowała Konwencję w 2012 r. i tym samym zobowiązała się do realizacji zawartych w niej standardów i postanowień.

Czuwanie nad realizacją Konwencji jest niezwykle ważnym zadaniem, zwłaszcza w odniesieniu do osób głuchych, ze względu na to, że na ich temat panuje w społeczeństwie duża niewiedza. Osoby głuche i głuchoniewidome porozumiewają się z innymi za pomocą języków niewerbalnych. Z tego względu, Konwencja przewiduje prawo osób niepełnosprawnych do uznania ich szczególnej tożsamości kulturowej i językowej oraz do uzyskania wsparcia w tym zakresie (art. 30 ust. 4). Dodatkowo, art. 21 Konwencji zobowiązuje Państwa do akceptowania i ułatwiania korzystania przez osoby niepełnosprawne w sprawach urzędowych z m.in. języków migowych.

Próba implementacji stosownych postanowień Konwencji jest uchwalona w 2011 r. ustawa o języku migowym, mająca na celu zagwarantowanie osobom głuchym i głuchoniewidomym funkcjonowania w społeczeństwie na zasadzie równości z innymi osobami, poprzez uregulowanie kwestii związanych z dostępnością działania organów administracji publicznej. To naprawdę historyczna regulacja pod tym względem. W publikacji zostały przedstawione wyniki badań antydyskryminacyjnych, które pokazują alarmująco niski stan wywiązywania się z nałożonych ustawą obowiązków przez organy administracji w stosunku do osób głuchych oraz marginalne realizowanie obowiązków w stosunku do osób głuchoniewidomych.

Ustawa o języku migowym jest ważnym krokiem w kierunku zagwarantowania osobom głuchym oraz głuchoniewidomym uprawnień niezbędnych do samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie. Pojawia się jednak postulat koniecznych zmian zarówno w przepisach prawa, jak i w praktyce stosowania ustawy, w celu wyeliminowania zidentyfikowanych w raporcie przyczyn niskiego stanu wdrożenia ustawy. Znajdą Państwo w publikacji nie tylko naszą argumentację na rzecz zmian, ale także – jak mam nadzieję – szereg inspiracji. Ważne środowisko osób głuchych i głuchoniewidomych było często pomijane i niedostrzegane w życiu społecznym, a jego prawa były ignorowane. Cieszę się, że ten czas dobiega końca i wyrażam nadzieję, że niniejszy raport będzie elementem tej zmiany.

Irena Lipowicz



SŁOWNIK POJĘĆ UŻYTYCH W RAPORCIE

- **PJM (polski język migowy)** – naturalny wizualno-przestrzenny język komunikowania się osób głuchych, uznany za kompletny system językowy¹.
- **SJM (system językowo-migowy)** – środek komunikowania się osób głuchych, w którym znaki migowe wspierają wypowiedź dźwiękowo-artykulacyjną; system powstał z połączenia języka polskiego oraz polskiego języka migowego.
- **SKOGN (sposoby komunikowania się osób głuchoniewidomych)** – podstawowy środek komunikowania się osób głuchoniewidomych, w którym sposób przekazu jest dostosowany do potrzeb wynikających z łącznego występowania dysfunkcji narządu wzroku i słuchu.
- **Osoba uprawniona** – osoba doświadczająca trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się, która może korzystać z przewidzianych w ustawie o języku migowym uprawnień.
- **Podmiot zobowiązany** – podmiot, na który zostały nałożone obowiązki przewidziane w ustawie o języku migowym.

¹ Zob. P. Tomaszewski, *Lingwistyczny opis struktury polskiego języka migowego*, [w:] I. Kurcz, H. Okuniewska (red.), *Język jako przedmiot badań psychologicznych*, wyd. SWPS Academica, Warszawa 2011, s. 185.

1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Osoby głuche i głuchoniewidome nie stanowią w Polsce jednolitej i łatwej do identyfikacji grupy, a próba przedstawienia pełnych i spójnych danych na temat liczby osób z niepełnosprawnością narządu słuchu lub narządu słuchu i wzroku jednocześnie napotyka na poważne trudności. Według wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2011 r. liczba osób niepełnosprawnych w marcu 2011 r. wynosiła około 4,7 miliona osób, co stanowi blisko 12,2% ludności kraju. Przy czym prawne potwierdzenie faktu niepełnosprawności (orzeczenie) posiadało około 3,4 miliona osób².

Z *Europejskiego Ankietowego Badania Zdrowia (EHIS)*³ wynika, że osoby z niepełnosprawnością narządu słuchu stanowią 13,7% wszystkich osób niepełnosprawnych. Jednocześnie podczas Narodowego Spisu Powszechnego w 2011 r. około 100.000 osób zadeklarowało się jako osoby z biologiczną niepełnosprawnością słuchu (występującą jako jedyne schorzenie), podczas gdy badanie Stanu Zdrowia Ludności Polski w 2009 r. wskazuje na blisko 700.000 osób z uszkodzeniem bądź chorobą narządu słuchu. Według szacunkowych danych Polskiego Związku Głuchych blisko 40.000 osób głuchych używa w komunikowaniu się różnych form języka niewerbalnego⁴.

Ze względu na brak wyodrębnionej kategorii orzeczniczej⁵, jeszcze trudniejsze jest szacunkowe choćby określenie liczby osób głuchoniewidomych w Polsce. W uzasadnieniu do projektu ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się przyjęto, że jest to grupa kilku tysięcy osób. Towarzystwo Pomocy Głuchoniewidomym szacuje ją na 3.000 osób⁶.

² Źródło: Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności GUS – dane przeliczone w oparciu o bilanse ludności po Narodowym Spisie Powszechnym z 2011 roku. Cyt. za: *Informacja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych w 2012 roku na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych*.

³ Badanie *EHIS* obejmuje zagadnienia dotyczące niepełnosprawności biologicznej, ograniczeń sprawności niektórych narządów oraz poziomu możliwości samoobsługi i prowadzenia gospodarstwa domowego według cech społeczno-demograficznych. Jego wyniki są dostępne w publikacji Głównego Urzędu Statystycznego pn. „Stan Zdrowia Ludności Polski w 2009 r.”.

⁴ Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się (VI kadencja Sejmu, druk sejmowy nr: 4324) dostępne pod adresem: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/4324>.

⁵ Problem ten został poruszony przez Rzecznika Praw Obywatelskich w wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 sierpnia 2010 r. znak: RPO-650538-I/10/AB.

⁶ Zob.: *Sprawozdanie merytoryczne z działalności Towarzystwa Pomocy Głuchoniewidomym w okresie 1 stycznia – 31 grudnia 2012 r.* s. 3 – dostępne pod adresem: <http://tpg.org.pl/wp-content/uploads/2013/07/Sprawozdanie-merytoryczne-TPG-2012-r..pdf>.



Bez względu jednak na problemy związane z precyzyjnym określeniem liczby osób głuchych i głuchoniewidomych, nie ulega wątpliwości, że istotna grupa polskich obywateli nie posługuje się w codziennym życiu językiem werbalnym.

Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych⁷ definiuje pojęcie „język” jako język mówiony, język migowy oraz inne formy przekazu niewerbalnego. Nie ulega jednak wątpliwości, że podstawę komunikacji społecznej stanowi język werbalny, którym posługuje się zdecydowana większość obywateli. Z tego powodu osoby głuche i głuchoniewidome bywają wykluczane z życia społecznego i stają się ofiarami dyskryminacji. Konieczność znajomości i biegłego używania języka polskiego jest bowiem dla wielu z nich barierą w zakresie realizacji podstawowych praw i wolności obywatelskich. W przypadku dzieci, które urodziły się głuche lub straciły słuch w dzieciństwie język polski jest językiem obcym, a jego opanowanie w formie czytania i pisanja nastęcza wielu trudności.

Sytuację osób głuchych i głuchoniewidomych dodatkowo komplikuje wielość języków migowych i innych form przekazu niewerbalnego. W Polsce do podstawowych sposobów komunikacji osób głuchych zalicza się polski język migowy (PJM) i system językowo-migowy (SJM), które znacznie się od siebie różnią. W pewnym uproszczeniu można przyjąć, że polski język migowy jest naturalnym językiem komunikacji osób głuchych (preferowanym przez osoby głuche) zaś system językowo-migowy stanowi środek komunikacji stworzony sztucznie na potrzeby nauczania osób słyszących i niesłyszących, w którym znaki migowe wspierają wypowiedź dźwiękowo-artykulacyjną.

Sposób komunikacji osób głuchoniewidomych zależy natomiast od ich indywidualnych potrzeb wynikających z łącznego występowania dysfunkcji narządu wzroku i słuchu oraz stopnia tych dysfunkcji. Do sposobów tych zaliczyć można w szczególności: kreślenie liter na dłoni, alfabet Lorma oraz inne systemy przekazu liter i innych znaków pisańskich za pomocą dotykania umownych punktów oraz kreślenia linii na dłoni, a także alfabet palcowy oraz znaki języka migowego odbierane dotykiem.

W celu zagwarantowania osobom głuchym i głuchoniewidomym funkcjonowania w społeczeństwie na zasadzie równości z innymi osobami niezbędne

⁷ Konwencja praw osób niepełnosprawnych przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 13 grudnia 2006 r. na mocy rezolucji nr 61/106, weszła w życie w dniu 3 maja 2008 r. Polska podpisała Konwencję w dniu 30 marca 2007 r. oraz ratyfikowała ją w dniu 26 września 2012 r. Konwencja wiąże Polskę w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych od dnia 25 października 2012 r., po opublikowaniu jej w Dz. U. z 2012 r. poz. 1169 (dalej także jako: Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych lub Konwencja).



jest zatem umożliwienie im komunikowania się z otoczeniem za pomocą języków niewerbalnych. Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych przewiduje, że osoby niepełnosprawne mają prawo do uznania ich szczególnej tożsamości kulturowej i językowej, w tym języków migowych i kultury osób niesłyszących, a także do uzyskania wsparcia w tym zakresie⁸. Państwa-strony powinny podjąć wszelkie odpowiednie środki w celu akceptowania i ułatwiania korzystania przez osoby niepełnosprawne w sprawach urzędowych z języków migowych oraz wszelkich innych dostępnych środków, sposobów i form komunikowania się według wyboru osoby z niepełnosprawnością, a także w celu uznania i popierania korzystania z języków migowych⁹. Ponadto państwa-strony Konwencji zobowiązane są do zapewnienia osobom z niepełnosprawnością słuchu różnych form pomocy i pośrednictwa ze strony innych osób, w tym przewodników, lektorów i profesjonalnych tłumaczy języka migowego, w celu ułatwienia dostępu do budynków i innych obiektów publicznych¹⁰.

Mając to na uwadze, w celu ratyfikowania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, uchwalono ustawę o języku migowym i innych formach komunikowania się¹¹, której zasadniczym celem jest stworzenie stanu prawnego, który zapewnia odpowiedni poziom wsparcia osobom uprawnionym oraz pozwala im na pokonanie barier w komunikowaniu się z instytucjami publicznymi, służbami ratowniczo-interwencyjnymi oraz zakładami opieki zdrowotnej. Jednocześnie, autorzy projektu ustawy uwzględnili *fundamentalną zasadę swobodnego wyboru metody komunikowania się osób uprawnionych, której przestrzeganie stanowi gwarancję osiągnięcia zakładanych celów nowej regulacji*¹².

Warto również podkreślić, że ustawa o języku migowym, jako jedna z nielicznych tego typu regulacji na świecie, dostrzega i podkreśla specyficzne potrzeby osób głuchoniewidomych przyznając im specjalne uprawnienia. W tym celu ustawodawca wyodrębnił „sposoby komunikowania się osób głuchoniewidomych” (SKOGN), czyli środki komunikowania się osób uprawnionych, w których sposób przekazu komunikatu jest dostosowany do potrzeb wynikających z łącznego występowania dysfunkcji narządu wzroku i słuchu. Tylko na marginesie warto zaznaczyć, że termin ten, jak i jego legalna definicja, nie były

⁸ Przepis art. 30 ust. 4 Konwencji.

⁹ Przepis art. 21 lit. b i e Konwencji.

¹⁰ Przepis art. 9 ust. 2 lit. e Konwencji.

¹¹ Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się (Dz. U. Nr 209, poz. 1243 ze zm.; dalej także jako: ustawa o języku migowym lub ustawa).

¹² Uzasadnienie do projektu ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się.



wcześniej używane przez środowisko osób z niepełnosprawnościami i rodzą pewne praktyczne trudności, o czym szerzej w dalszej części raportu.

Ustawa o języku migowym jest pierwszym powszechnie obowiązującym aktem prawnym w Polsce, który tak jednoznacznie podkreśla prawo osób głuchych i głuchoniewidomych do porozumiewania się za pomocą swobodnie wybranych metod komunikacji niewerbalnej. Jej uchwalenie pozwoliło na ratyfikację Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych i wzmocnienie gwarancji ochrony praw i podstawowych wolności tej grupy osób.

Rzecznik Praw Obywatelskich jako niezależny organ do spraw równego traktowania jest ustawowo zobowiązany do prowadzenia niezależnych badań dotyczących dyskryminacji, a także opracowywania i wydawania niezależnych sprawozdań i zaleceń odnośnie do problemów związanych z dyskryminacją¹³. Celem niniejszego raportu jest ocena stopnia realizacji ustawy o języku migowym przez podmioty zobowiązane, a także sformułowanie zaleceń w celu ochrony osób głuchych i głuchoniewidomych przed nierównym traktowaniem i dyskryminacją.

¹³ Przepis art. 17b pkt 2 i 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.).

2. ZAKRES PODMIOTOWY I PRZEDMIOTOWY USTAWY O JĘZYKU MIGOWYM

2.1. Zakres podmiotowy ustawy o języku migowym

Podmiotami uprawnionymi na gruncie ustawy o języku migowym są osoby doświadczające trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się. Dla skorzystania z uprawnień określonych w przepisach tej ustawy nie jest wymagane legitymowanie się żadnymi dokumentami lub spełnienie określonych warunków formalnych. Każda osoba, która doświadcza trudności w komunikowaniu się i będzie chciała skorzystać z wynikających z ustawy uprawnień, może to zrobić. Wyjątkiem jest jednak możliwość skorzystania z bezpłatnej usługi tłumacza PJM, SJM lub SKOGN. Stosownie do treści przepisu art. 11 ust. 3 ustawy o języku migowym, uprawnienie to przysługuje osobom niepełnosprawnym w rozumieniu ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹⁴, a co za tym idzie osobom, które posiadają urzędowe poświadczenie swojej niepełnosprawności¹⁵. W odniesieniu do jednostek objętych systemem oświaty uprawnienia, o których mowa w ustawie, przysługują rodzicom i opiekunom prawnym uczniów, słuchaczy i wychowanków.

Ponadto ustawa reguluje także możliwość uzyskania dofinansowania szkolenia PJM, SJM lub SKOGN, z którego mogą skorzystać zarówno osoby doświadczające trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się, jak i członkowie ich rodzin (współmałżonek, dzieci własne i przysposobione, dzieci obce przyjęte na wychowanie, pasierbowie, rodzice, rodzice współmałżonka, rodzeństwo, ojczym, macocha, zięciowie i synowe) oraz osoby mające stały lub bezpośredni kontakt z osobami uprawnionymi.

Ustawa o języku migowym w art. 6 wylicza następujące podmioty, zobowiązane do jej realizowania:

- organy administracji publicznej;
- jednostki systemu;
- podmioty lecznicze;

¹⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.; dalej jako: ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej).

¹⁵ Najczęściej będzie to orzeczenie o niepełnosprawności i o stopniu niepełnosprawności wydane przez powiatowe zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności lub orzeczenie lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

- jednostki Policji, Państwowej Straży Pożarnej i straże gminne oraz jednostki ochotnicze działające w tych obszarach.

Nie każdy jednak z tych podmiotów został zobowiązany do realizacji takiego samego zakresu obowiązków wobec osób uprawnionych, co zostanie wyszczególnione w podrozdziale „zakres przedmiotowy ustawy”.

Stosownie do postanowień Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁶, przez organy administracji publicznej rozumie się: ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz inne organy i podmioty, gdy zostały powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych.

Warto podkreślić, że w projekcie założeń do projektu ustawy o języku migowym¹⁷ określono podmioty, na które projektowane przepisy będą oddziaływać. Zobowiązane do wykonywania obowiązków wynikających z ustawy miały być m.in. instytucje publiczne, a także zatrudnione w nich osoby. Ostatecznie jednak w ustawie o języku migowym zawężono tę kategorię podmiotów do organów administracji publicznej, co spowodowało pominięcie instytucji wykonujących zadania publiczne niemające charakteru organów administracji. Przykładowo, z uwagi na tak określoną kategorię podmiotów zobowiązanych, do stosowania ustawy nie są zobligowane wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego, będące samorządową osobą prawną. WORDy nie posiadają jednak konstytutywnej cechy organu – załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnej¹⁸. Stanowi to istotne ograniczenie uprawnień przysługujących osobom głuchym i głuchoniewidomym.

Przepis art. 6 ustawy o języku migowym wśród podmiotów zobowiązanych wymienia także jednostki systemu¹⁹ – tj.: jednostki systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego, o których mowa w art. 32 ust. 1 ustawy o Państwo-

¹⁶ Przepis art. 5 § 2 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm., dalej jako: K.p.a.) w zw. z przepisem art. 3 pkt 6 ustawy o języku migowym.

¹⁷ Projekt z dnia 30 grudnia 2010 r., sporządzony przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, s. 11, dostępny pod adresem: <http://www.mpips.gov.pl/archiwum-projekty-aktow-prawnych-/archiwum-projekty-ustaw/niepelnosprawni/projekt-zalozen-do-ustawy-o-jezyku-migowym-i-innych-srodkach-wspierania-komunikowania-sie/>.

¹⁸ Problem ten został wskazany w wystąpieniu RPO do Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych z dnia 5 kwietnia 2013 r. (znak sprawy: RPO-723715-V/2013/EO).

¹⁹ Stosownie do treści przepisu art. 3 pkt 7 ustawy o języku migowym.



wym Ratownictwie Medycznym²⁰. Zgodnie z tym przepisem, są to szpitalne oddziały ratunkowe oraz zespoły ratownictwa medycznego, w tym lotnicze zespoły ratownictwa medycznego.

Kolejnymi podmiotami zobowiązanymi są podmioty lecznicze, o których mowa w przepisie art. 4 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej²¹. Zgodnie z tą regulacją, podmioty lecznicze to²²:

- 1) przedsiębiorcy w rozumieniu przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej²³ we wszelkich formach przewidzianych dla wykonywania działalności gospodarczej, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej;
- 2) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
- 3) jednostki budżetowe, w tym państwowe jednostki budżetowe tworzone i nadzorowane przez Ministra Obrony Narodowej, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Ministra Sprawiedliwości lub Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, posiadające w strukturze organizacyjnej ambulatorium, ambulatorium z izbą chorych lub lekarza podstawowej opieki zdrowotnej;
- 4) instytuty badawcze, o których mowa w art. 3 ustawy o instytutach badawczych²⁴;
- 5) fundacje i stowarzyszenia, których celem statutowym jest wykonywanie zadań w zakresie ochrony zdrowia i których statut dopuszcza prowadzenie działalności leczniczej;
- 5a) posiadające osobowość prawną jednostki organizacyjne stowarzyszeń, o których mowa w pkt. 5;
- 6) osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.

Ostatnią grupą zobowiązanych podmiotów są jednostki Policji, Państwowej Straży Pożarnej i straże gminne oraz działające w tych obszarach jednostki ochotnicze.

Jednostki systemu oświaty nie zostały wymienione w przepisie art. 1 pkt 1 ustawy o języku migowym, który ustanawia katalog podmiotów zobowiąza-

²⁰ Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. Nr 191, poz. 1410 ze zm.).

²¹ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 217 ze zm.).

²² Wymienione podmioty są podmiotami leczniczymi w zakresie, w jakim wykonują działalność leczniczą.

²³ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.).

²⁴ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. Nr 96, poz. 618 ze zm.).



nych. Zgodnie jednak z przepisem art. 2 ust. 2 tej ustawy, w odniesieniu do jednostek systemu oświaty uprawnienia, o których mowa w ustawie, przysługują rodzicom i opiekunom prawnym uczniów, słuchaczy i wychowanków. Jednostki objęte systemem oświaty zostały natomiast wymienione w przepisie art. 2 ustawy o systemie oświaty²⁵ i są to m.in.: przedszkola, szkoły, placówki oświatowo-wychowawcze, placówki kształcenia ustawicznego i ośrodki dokształcania i doskonalenia zawodowego, poradnie psychologiczno-pedagogiczne i inne.

Teoretycznie ustawa o języku migowym ustanowiła więc szeroki katalog podmiotów zobowiązanych do uwzględnienia w swojej działalności specjalnych potrzeb osób głuchych i głuchoniewidomych. W praktyce jednak zakres tych obowiązków został znacznie ograniczony.

2.2. Zakres przedmiotowy ustawy o języku migowym

Zgodnie z ustawą o języku migowym, w kontaktach z podmiotami zobowiązanymi osoby głuche i głuchoniewidome mają prawo skorzystać z pomocy osoby przybranej. Ustawa w zakresie powyższych obowiązków usankcjonowała w pewnym sensie istniejącą wcześniej praktykę, która polegała na korzystaniu w kontaktach z różnymi instytucjami z pośrednictwa osób słyszących znających język migowy lub w inny sposób komunikujących się z osobami uprawnionymi.

Dodatkowe dwa obowiązki zostały nałożone na pierwszą grupę podmiotów zobowiązanych, tj. organy administracji publicznej. Zgodnie z ustawą o języku migowym, organy te zobowiązane są do zapewnienia bezpłatnej usługi tłumacza PJM, SJM lub SKOGN, 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 tych instytucji, które nie mają statusu organu administracji publicznej, a więc podmiotów leczniczych, placówek oświatowych, czy też instytucji kultury. Oznacza to poważne ograniczenie uprawnień przysługujących osobom głuchym i głuchoniewidomym.

Ustawa o języku migowym przewiduje także możliwość uzyskania dofinansowania kosztu szkolenia PJM, SJM lub SKOGN ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Do skorzystania z dofinan-

²⁵ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).



sowania zostały uprawnione podmioty wymienione w art. 2 ustawy, czyli oprócz osób głuchych i głuchoniewidomych, także członkowie ich rodzin oraz osoby mające stały kontakt z osobami uprawnionymi. Tryb uzyskania dofinansowania został uregulowany w drodze rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej²⁶.

Jednocześnie ustawodawca utworzył Polską Radę Języka Migowego, do której głównych zadań należy ustalanie rekomendacji w celu prawidłowego stosowania komunikacji migowej, upowszechnianie i promowanie wiedzy o języku migowym, a także sporządzanie opinii o funkcjonowaniu przepisów ustawy o języku migowym²⁷.

Badania Rzecznika ograniczono do realizacji wybranych obowiązków nałożonych w drodze ustawy o języku migowym to jest: korzystania przez osoby uprawnione z pomocy osoby przybranej, tłumacza zawodowego lub przeszkolonego urzędnika, dostępność alternatywnych form komunikacji, dostępność tłumaczenia dokumentów, a także dostępność informacji o formie obsługi osób uprawnionych.

²⁶ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 czerwca 2012 r. w sprawie dofinansowania kosztów szkolenia polskiego języka migowego, systemu językowo-migowego, sposobu komunikowania się osób głuchoniewidomych oraz tłumacza-przewodnika (Dz. U. poz. 687).

²⁷ Szczegółowe informacje na temat działalności Polskiej Rady Języka Migowego są dostępne na stronie internetowej Biura Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych: <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/polska-rada-jezyka-migowego/>



3. METODOLOGIA BADAŃ

Raport Rzecznika oparty jest na wiedzy i doświadczeniu osób zobowiązanych do realizacji ustawy o języku migowym (pracownicy organów administracji publicznej) oraz osób uprawnionych (osoby głuche oraz głuchoniewidome). Podstawą niniejszego raportu są następujące elementy:

- wyniki badań socjologicznych zrealizowanych na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich przez firmę badawczą „Ageron Polska”;
- wyniki ankiet wypełnionych przez osoby głuche;
- wyniki kontroli stron internetowych organów administracji publicznej przeprowadzonej przez pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

Celem badania socjologicznego, zrealizowanego w październiku i listopadzie 2013 r., było zweryfikowanie stanu wdrożenia ustawy o języku migowym i zidentyfikowanie związanych z tym problemów. Badanie składało się z dwóch modułów – pierwsza część polegała na przeprowadzeniu badania ilościowego metodą *Mystery Caller*, weryfikującego deklarowany poziom i jakość obsługi osób głuchych oraz głuchoniewidomych. Badanie zostało przeprowadzone na próbie 300 urzędów, z czego 150 rozmów dotyczyło usług oferowanych osobie głuchej, a 150 osobie głuchoniewidomej. Próba badawcza została zróżnicowana pod względem typu urzędu²⁸, wielkości miejscowości²⁹ oraz województwa. Zastosowany warstwowo-losowy schemat doboru próby miał charakter nieproporcjonalny, którego celem było uwzględnienie zróżnicowania formalno-liczebnego poszczególnych typów urzędów.

W ramach drugiego modułu badania, spośród 300 urzędów, w których przeprowadzono wywiady metodą *Mystery Caller*, wybranych zostało 6 urzędów, z uwzględnieniem zróżnicowania ze względu na deklarowany poziom obsługi osób uprawnionych, wielkości miejscowości oraz typu urzędu. W każdym urzędzie zrealizowano po 2 wywiady pogłębione – z kierownikiem urzędu oraz z pracownikiem zajmującym się bezpośrednią obsługą klientów. Celem badania było zidentyfikowanie przyczyn zdiagnozowanego badaniem ilościowym stanu wdrożenia przepisów ustawy oraz analiza obowiązujących w danym urzędzie procedur.

Na raport Rzecznika składają się także wyniki kontroli stron internetowych,

²⁸ 6 kategorii: urząd gminy, urząd powiatowy, oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, Urząd Skarbowy, Powiatowy Urząd Pracy.

²⁹ Małe do 10 tys. mieszkańców, średnie od 10 do 100 tys. mieszkańców, duże powyżej 100 tys. mieszkańców.



przeprowadzonych w lipcu i sierpniu 2013 r. przez pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Strony zostały sprawdzone pod kątem realizacji obowiązku zamieszczenia informacji o możliwości skorzystania przez osoby uprawnione z usługi pozwalającej na komunikowanie się. Kontroli poddano 197 stron internetowych urzędów administracji centralnej oraz samorządu terytorialnego. Z uwagi na obowiązek posiadania przez te instytucje Biuletynu Informacji Publicznej, urzędy w zdecydowanej większości prowadzą zarówno ogólną stronę internetową, jak i stronę BIP – w takim wypadku sprawdzono obie strony urzędu.

Raport uwzględnia także wyniki ankiet, za pomocą których zostały zebrane doświadczenia i opinie osób uprawnionych. Za pośrednictwem oddziałów Polskiego Związku Głuchych oraz stron internetowych innych stowarzyszeń rozdysonowano ankiety przygotowane w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich. Osoby uprawnione wskazywały w nich, czy urząd zapewnił tłumacza w ustawowym terminie 3 dni oraz czy z jego pomocą sprawa urzędowa została załatwiona, a także oceniały poziom umiejętności posługiwania się przez tłumaczy językiem migowym. Osoby głuche wskazywały także, czy w budynku urzędu została zamieszczona informacja o usłudze tłumacza oraz czy wnioskowały o przygotowanie potrzebnych do załatwienia sprawy dokumentów w dostępnej formie i z jakim skutkiem. Zostało wypełnionych 135 ankiet, których wyniki opracowali pracownicy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.



4. KORZYSTANIE Z POMOCY OSOBY PRZYBRANEJ

Stosownie do treści przepisu art. 7 ustawy o języku migowym, osoba głucha lub głuchoniewidoma ma prawo do skorzystania z pomocy osoby przybranej w kontaktach z podmiotami zobowiązanymi, które to prawo może być ograniczone wyłącznie ze względu na ochronę informacji niejawnych³⁰. Jednocześnie ustawodawca podkreślił, że w przypadku skorzystania z takiej możliwości, podmioty zobowiązane nie mogą wymagać przedstawienia dokumentów potwierdzających znajomość PJM, SJM lub SKOGR przez osoby przybrane. Oznacza to, że wyłącznie od woli i preferencji osoby głuchej lub głuchoniewidomej zależy wybór osoby przybranej do pomocy przy załatwianiu spraw urzędowych. Ma to istotne znaczenie, bowiem znaczna część z tych spraw dotyczy prywatnej sfery życia osób głuchych lub głuchoniewidomych, w których dużą rolę może odgrywać kwestia zaufania pomiędzy osobą uprawnioną a osobą przybraną.

Jedyny wymóg formalny stawiany przez ustawodawcę osobie przybranej dotyczy ukończenia przez nią 16 roku życia³¹. Zastrzeżenie to nie jest przypadkowe i odnosi się do roli małoletnich dzieci osób głuchych lub głuchoniewidomych, które niejednokrotnie od najmłodszych lat pełnią funkcję tłumaczy pomiędzy swoimi rodzicami a światem osób słyszących. Nie ulega tymczasem wątpliwości, że rola ta – mając na uwadze stopień dojrzałości dziecka – powinna być ograniczana do niezbędnego minimum³².

4.1. Realizacja w praktyce

Jak była już wyżej mowa, w zakresie pomocy osoby przybranej, ustawa usankcjonowała istniejącą wcześniej praktykę korzystania przez osoby głuche lub głuchoniewidome z pomocy osób słyszących posługujących się językiem migowym lub inną formą komunikacji (najczęściej byli to członkowie rodzin osób głuchych lub głuchoniewidomych). Potwierdza to przeprowadzone przez Rzecznika badanie, z którego wynika, że obsługa osób uprawnionych przy po-

³⁰ Stosownie do zasad określonych w ustawie z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 182, poz. 1228 ze zm.).

³¹ Przepis art. 3 pkt 1 ustawy o języku migowym.

³² Problem ten został dostrzeżony m.in. przez Stowarzyszenie „CODA Polska. Słyszące dzieci – niesłyszący rodzice” oraz Stowarzyszenie Tłumaczy Polskiego Języka Migowego. Stanowisko tych organizacji jest dostępne pod adresem: <http://www.codapolska.org/czytelnia-2/apel-coda/>.



mocy osoby przybranej jest postrzegana przez urzędników jako pozaformalny, a zarazem intuicyjny i zwyczajowy sposób obsługi osób głuchych.



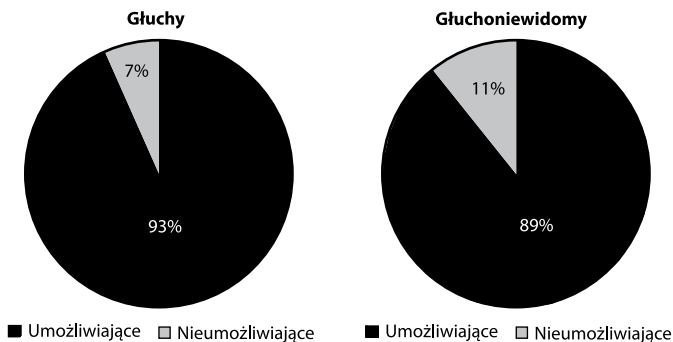
Bo wiadomo, że jest to osoba głuchoniema. Dla nas nie jest to też problem, bo zawsze te osoby przychodziły z osobami towarzyszącymi, przeważnie w tej chwili też tak się to odbywa [wywiad indywidualny_3, osoba na stanowisku obsługi]

Z przeprowadzonych badań wynika ponadto, że ten sposób obsługi osób głuchych i głuchoniewidomych jest postrzegany przez urzędników jako najbardziej skuteczny, sprawdzony i najprostszy. Możliwość skorzystania z pomocy osoby przybranej nie generuje bowiem żadnych kosztów po stronie urzędu, a cały ciężar zapewnienia sprawnej komunikacji spoczywa na osobie głuchej lub głuchoniewidomej. O ile więc jest to rozwiązanie najprostsze z punktu widzenia podmiotów zobowiązanych, to nie gwarantuje, że osoba głucha lub głuchoniewidoma będzie traktowana na równi z innymi osobami.

Dobra ocena tej formy komunikacji wystawiona przez pracowników administracji publicznej przekłada się na wysoki odsetek urzędów, które nie notują problemów z jej praktyczną realizacją. **Możliwość skorzystania w kontakcie z urzędem z pomocy osoby przybranej była deklarowana przez 9 na 10 urzędów.** Praktycznie wszystkie urzędy dopuszczały możliwość obsługi osoby zarówno głuchej, jak i głuchoniewidomej, za pomocą i pośrednictwem członka rodziny. Należy mieć również na uwadze, że w ok. 10% urzędów niedopuszczających takiej możliwości znaczący wpływ na deklarowane odpowiedzi mogło mieć ogólne nastawienie urzędników wyrażające niechęć do zajmowania się niecodzienną dla nich kwestią jaką jest obsługa osób głuchych lub głuchoniewidomych.

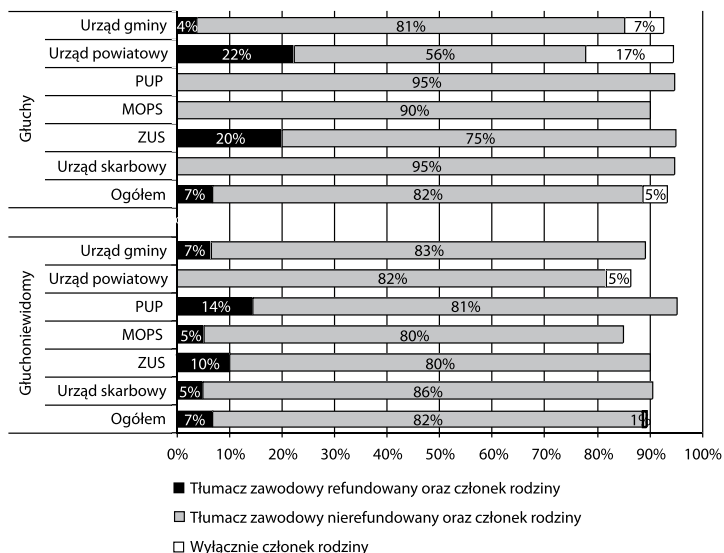
Analogiczny odsetek urzędów umożliwiał również skorzystanie z pomocy osoby przybranej nie będącej członkiem rodziny – będącej wynajętym przez osobę głuchą lub głuchoniewidomą zawodowym tłumaczem. Również i w tym wypadku struktura odpowiedzi względem osób głuchych nie różniła się od struktury dla głuchoniewidomych.

Wykres 1. Odsetek urzędów umożliwiających skorzystanie z pomocy osoby przybranej przez osoby głuche lub głuchoniewidome.



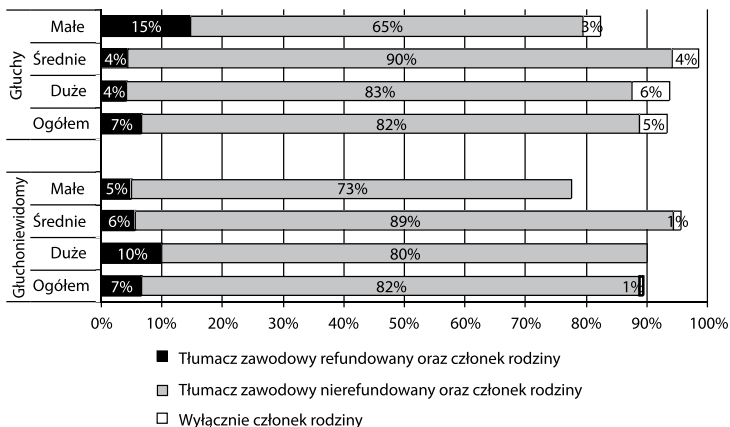
Warto przy tym zwrócić uwagę na praktykę niektórych **urzędów refundujących koszty w przypadku skorzystania przez osobę głuchą lub głuchoniewidomą z wynajętego tłumacza zawodowego**. Możliwość taka istniała w **co 12 zbadanym urzędzie**. Jednocześnie w strukturze odpowiedzi dotyczących możliwości skorzystania przez osoby uprawnione z pomocy osoby przybranej, zarówno w podziale na wielkość miejscowości, jak i typ urzędu, nie widać czytelnego zróżnicowania.

Wykres 2. Odsetek urzędów umożliwiających skorzystanie z pomocy osoby przybranej przez osoby głuche lub głuchoniewidome wg typu urzędu.

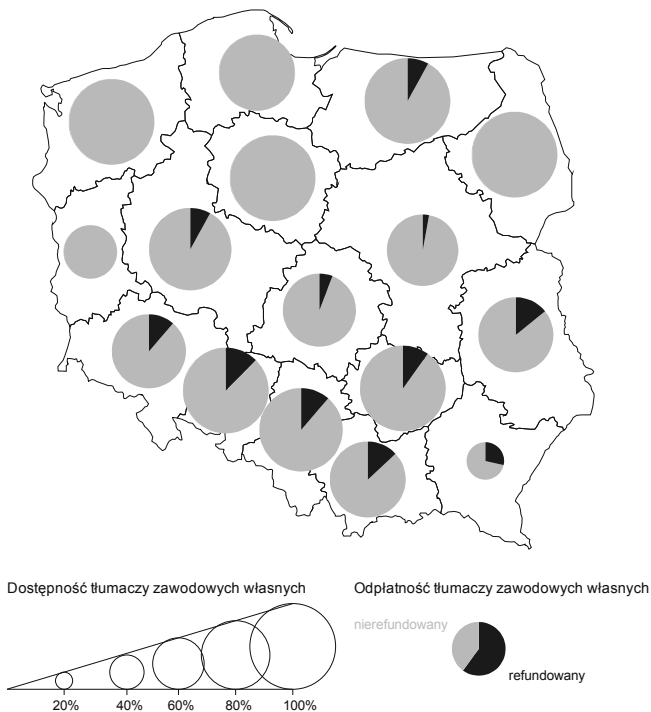




Wykres 3. Odsetek urzędów umożliwiających skorzystanie z pomocy osoby przybranej przez osoby głuche lub głuchoniewidome wg wielkości miejscowości.



Wykres 4. Odsetek urzędów umożliwiających skorzystanie z pomocy osoby przybranej przez osoby głuche lub głuchoniewidome wg województwa.



Pewne tendencje dostrzegalne są natomiast w podziale na lokalizację regionalną urzędów. Z wyjątkiem województw podkarpackiego i lubuskiego, odsetek urzędów dopuszczających możliwość skorzystania z pomocy osoby przybranej wynosił od 83% do 100%. **W przypadku województw lubuskiego i podkarpackiego wartości te wynosiły odpowiednio 44% i 63%.** Z drugiej strony prezentują się województwa dolnośląskie, opolskie, śląskie, małopolskie oraz lubelskie, oferujące ponadprzeciętną możliwość uzyskania refundacji w przypadku skorzystania z własnego tłumacza zawodowego.

Kolejnym problemem poruszonym w badaniach Rzecznika była weryfikacja umiejętności lub wiedzy czy też stawianie innych wymagań formalnych osobom przybranym. Jak była już wyżej mowa, stosownie do postanowień ustawy o języku migowym, urzędy nie mogą wymagać przedstawienia przez osoby przybrane żadnych dokumentów potwierdzających znajomość języka migowego lub innych form komunikacji.

Z przeprowadzonych badań wynika, że w sytuacji, gdy osobą przybraną miałyby być członek rodziny (mąż lub żona), urzędy uwzględniające taką możliwość faktycznie deklarowały brak wymagań formalnych dotyczących potwierdzenia jej umiejętności językowych.

”

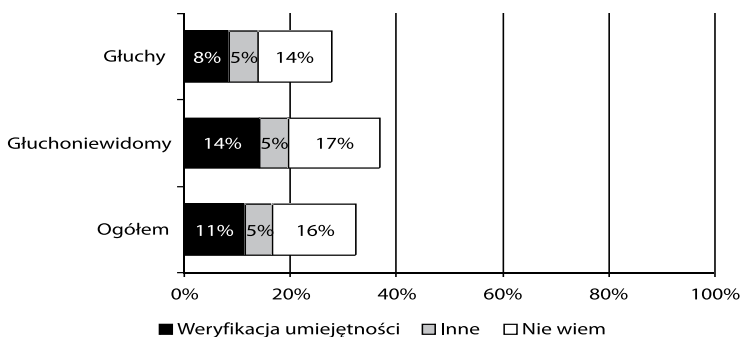
Nie, to trudno nam powiedzieć, my się nie możemy na ten temat wypowiedzieć ponieważ, skoro sami nie znamy to trudno nam powiedzieć na ile posiadają, ale wiem, że potrafią się komunikować i przekazywać informację [wywiad indywidualny_3.1, osoba na stanowisku kierowniczym]

Równocześnie tego typu wypowiedzi respondentów dostarczają jednego z możliwych wyjaśnień takiego stanu rzeczy. Jak się bowiem wydaje prawidłowa praktyka w tym zakresie nie zawsze wynika ze znajomości regulacji ustawowych lecz z przyczyn pragmatycznych – wspomniana weryfikacja nie jest prowadzona, gdyż urzędnicy nie posiadają kompetencji do oceny umiejętności z zakresu posługiwania się językiem migowym lub innymi formami komunikacji przez osoby przybrane.

Sytuacja przedstawia się inaczej w przypadku korzystania przez osoby uprawnione z pomocy wynajętego przez siebie tłumacza zawodowego (działającego jako osoba przybrana). **W takim przypadku wymagania formalne stawiane były w co trzecim urzędzie**, przy czym w co 9 były jasno określone jako **wymóg potwierdzenia zdolności językowych** (osoba taka musiałaby przedstawić certyfikaty/zaświadczenia językowe lub znajdować się w rejestrze

tłumaczy). Odsetek urzędów deklarujących konieczność weryfikacji umiejętności tłumacza był blisko dwukrotnie wyższy w przypadku osób głuchoniewidomych, co może być wyrazem mniejszej znajomości tej niesprawności i pewnego rodzaju nieufności względem nowej formy komunikacji. Spośród innych wymagań stawianych tłumaczom, najważniejszym okazał się **wymóg posiadania pełnomocnictwa**.

Wykres 5. Odsetek urzędów stawiających wymagania tłumaczom zawodowym działającym w charakterze osoby przybranej.



4.2. Podsumowanie

Reasumując, prawo korzystania przez osoby głuche lub głuchoniewidome z pomocy osoby przybranej podczas załatwiania spraw urzędowych realizowane jest w zdecydowanej większości przebadanych przez Rzecznika instytucji (90%). W ocenie urzędników jest to najprostszy i najbardziej skuteczny sposób komunikacji z głuchymi lub głuchoniewidomymi obywatelami. Należy jednak mieć na uwadze, że rozwiązanie to – choć niezbędne – przenosi na osoby uprawnione organizacyjny ciężar zapewnienia sprawnej komunikacji z urzędem. W efekcie stawia to te osoby w gorszej sytuacji niż osoby słyszące. Pomimo więc wysokiej oceny poziomu realizacji tego obowiązku przez urzędy, nie jest to rozwiązanie wystarczające dla zapewnienia równego traktowania osób głuchych lub głuchoniewidomych w urzędach administracji publicznej. Niepokojące jest także, że w jednym na dziesięć urzędów osoby uprawnione w ogóle nie mogą skorzystać z pomocy osoby przybranej.

Co do zasady pracownicy administracji publicznej nie sprawdzają wiedzy i umiejętności osoby przybranej, w przypadku, gdy jest to osoba bliska lub członek rodziny osoby głuchej lub głuchoniewidomej. Problem weryfikacji umiejęt-



ności aktualizuje się jednak w przypadku wynajętych przez osoby uprawnione tłumaczy zawodowych działających w charakterze osoby przybranej. Co trzeci urząd stawia takim tłumaczom wymagania formalne, w tym wymaga potwierdzenia umiejętności językowych.

Ciekawą praktyką jest natomiast refundacja kosztów poniesionych przez osoby głuche lub głuchoniewidome na wynajętego osobiście przez osobę głuchą/głuchoniewidomą tłumacza zawodowego. W takim przypadku ciężar organizacyjny spoczywa wprawdzie na osobie uprawnionej, jednak to urząd ponosi koszty pracy tłumacza. Możliwość refundacji kosztów wynajętego osobiście tłumacza zawodowego przewidziana jest w co 12. urzędzie.

5. KORZYSTANIE Z POMOCY TŁUMACZA LUB PRZESZKOLONEGO PRACOWNIKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Zgodnie z postanowieniami ustawy o języku migowym³³, organy administracji publicznej zobowiązane są do zapewnienia osobom głuchym lub głuchoniewidomym dostępu do usług tłumacza PJM, SJM lub SKOBN, przy czym to do osoby uprawnionej należy wybór odpowiedniej dla niej formy komunikacji. Usługi tłumacza są bezpłatne dla osób niepełnosprawnych w rozumieniu ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych – a więc dla osób legitymujących się formalnym orzeczeniem potwierdzającym ich niepełnosprawność.

Co do zasady jednak, organy administracji publicznej nie mają obowiązku na stałe zatrudniać w urzędzie odpowiednich tłumaczy. Osoba uprawniona zobowiązana jest zgłosić chęć skorzystania ze świadczenia ze wskazaniem wybranej metody komunikowania się do odpowiedniego ze względu na właściwość sprawy organu administracji publicznej, co najmniej na 3 dni robocze przed tym zdarzeniem, z wyłączeniem sytuacji nagłych. Ustawodawca zastrzegł przy tym, że zgłoszenie powinno być dokonane w formie określonej przez organ administracji publicznej, jednak w sposób dostępny dla osób uprawnionych. Okres 3 dni roboczych pozwala urzędowi na skontaktowanie się z właściwym tłumaczem i zapewnienie jego obecności podczas wizyty osoby głuchej lub głuchoniewidomej.

Po dokonaniu zgłoszenia, organ administracji publicznej zobowiązany jest do zapewnienia obsługi osoby uprawnionej w terminie przez nią wyznaczonym lub z nią uzgodnionym. W przypadku braku możliwości realizacji świadczenia we wskazanym terminie, urząd zobowiązany jest zawiadomić o tym fakcie osobę głuchą/głuchoniewidomą wraz z uzasadnieniem, a także wyznaczyć możliwy termin realizacji świadczenia lub wskazać inną formę realizacji uprawnień przez osobę uprawnioną.

Do takich alternatywnych form realizacji uprawnień osób głuchych lub głuchoniewidomych należy świadczenie usług tłumacza przez pracownika organu administracji publicznej posługującego się wybraną przez osobę głuchą/głuchoniewidomą formą komunikacji lub z wykorzystaniem środków wspierających komunikowanie się takich jak: poczta elektroniczna,

³³ Art. 11 ustawy o języku migowym.

wiadomości tekstowe lub komunikatory internetowe, komunikacja audio-wizualna, faks lub strony internetowe spełniające standardy dostępności dla osób niepełnosprawnych.

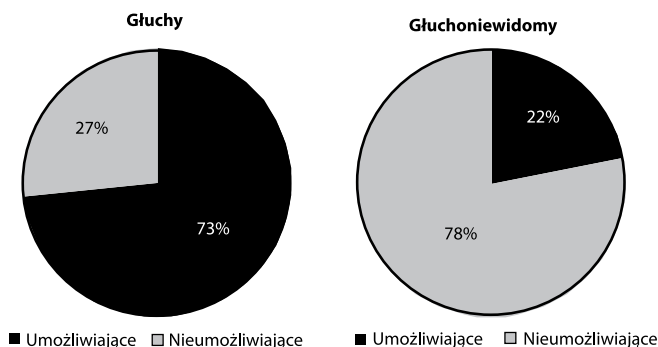
Jednocześnie ustawodawca utworzył rejestr tłumaczy PJM, SJM i SKOGN prowadzony w formie elektronicznej przez wojewodę, który w swym założeniu powinien ułatwić organom administracji publicznej sprawną obsługę osób głuchych lub głuchoniewidomych.

5.1. Realizacja w praktyce

A. Dostępność tłumaczy zawodowych oraz przeszkolonych urzędników

Rzecznik Praw Obywatelskich zbadał możliwość skorzystania przez osoby głuche oraz osoby głuchoniewidome z usług tłumacza PJM, SJM lub SKOGN, a także przeszkolonych w tym zakresie urzędników. W przypadku osób głuchych, odsetek urzędów deklarujących możliwość skorzystania z pomocy wyznaczonego tłumacza wyniósł **73%**, z czego w **41% funkcję tłumacza pełniłby wyłącznie przeszkolony urzędnik**. W przypadku osób głuchoniewidomych analogiczne wartości wyniosły **22% oraz 3%**.

Wykres 6. Odsetek urzędów umożliwiających skorzystanie z pomocy tłumacza lub przeszkolonego urzędnika.



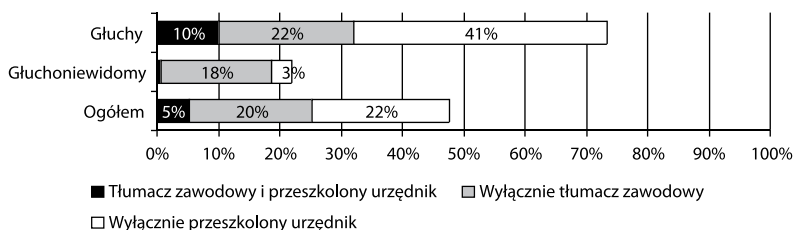
Oznacza to, że w przypadku osób głuchych **ponad jedna czwarta badanych urzędów (27%) nie wywiązuje się z obowiązków** nałożonych na nie w drodze ustawy o języku migowym, a w przypadku osób głuchoniewidomych **liczba ta rośnie do ponad trzech czwartych (78%)**.



Warto także zauważyć, że choć ustawodawca dopuszcza obsługę osób głuchych lub głuchoniewidomych przez przeszkolonego w tym zakresie pracownika, to urzędnik taki rzadko kiedy będzie w stanie zastąpić zawodowego tłumacza. Powszechną praktyką jest bowiem organizowanie szkoleń z zakresu języka migowego (najczęściej systemu językowo-migowego, który nie jest naturalnym językiem osób głuchych) dla pracowników urzędów, które to szkolenia obejmują zazwyczaj około 60 godzin zajęć sprowadzających się do podstawowych znaków i zwrotów w języku migowym. Nie pozwala to na sprawną obsługę osoby głuchej nawet w zakresie najprostszych spraw życia codziennego.

W związku z powyższym, przeszkolony urzędnik powinien uzupełniać, nie zaś zastępować tłumacza zawodowego. Możliwość skorzystania z pomocy zarówno przeszkolonego urzędnika, jak i zawodowego tłumacza, deklarowało jednak jedynie 10% urzędów w stosunku do osób głuchych i zaledwie 1% w stosunku do osób głuchoniewidomych.

Wykres 7. Odsetek urzędów umożliwiających skorzystanie z pomocy tłumacza lub przeszkolonego urzędnika.



Z przeprowadzonych przez Rzecznika badań wynika, że **możliwość skorzystania z tłumacza zawodowego deklarowana jest przez 32% urzędów w stosunku do osób głuchych i 19% urzędów w stosunku do osób głuchoniewidomych**. Stanowi to o faktycznej dostępności profesjonalnej obsługi osób głuchych i głuchoniewidomych w organach administracji publicznej. Jednocześnie aż w 41% urzędów osoby głuche mogą liczyć jedynie na pomoc przeszkolonego urzędnika. W stosunku do osób głuchoniewidomych możliwość taką deklaruje 3% urzędów.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że ustawodawca nie zdecydował się na ustanowienie minimalnych nawet standardów w zakresie umiejętności pracowników organów administracji publicznej, którzy mogą zastępować profesjonalnych tłumaczy podczas obsługi osób głuchych lub głuchoniewidomych. W praktyce więc do obsługi osób uprawnionych może zostać oddelegowana osoba, która opanowała język migowy na poziomie podstawowym pozwalającym

jącym najwyżej na wymianę zwrotów grzecznościowych lub przeliterowanie imienia i nazwiska.

W ocenie Rzecznika, szkolenia urzędników z zakresu języka migowego mogą być cenną inicjatywą umożliwiającą zrozumienie codziennych problemów, z jakimi spotykają się osoby głuche lub głuchoniewidome, a tym samym przełamanie dystansu społecznego do tych osób, a także przeciwdziałanie negatywnym stereotypom. W sferze pragmatycznej elementarna umiejętność posługiwania się językiem migowym przez urzędników pozwala natomiast na udzielenie osobom głuchym podstawowych informacji lub porad w sytuacjach nagłych. Nie zmienia to faktu, że urzędnik po podstawowym szkoleniu z zakresu języka migowego nie zastąpi zawodowego tłumacza, a co za tym idzie nie zapewni obsługi osoby głuchej/głuchoniewidomej na odpowiednio wysokim poziomie.

Podczas prowadzonych przez Rzecznika badań urzędnicy sami wskazywali na ograniczony zakres szkoleń z zakresu umiejętności posługiwania się językiem migowym:

”

Uczy nas pani która na co dzień pracuje z głuchoniemymi w Lublinie. Pierwszy stopień tego szkolenia, żeby dobrze pojąć trzeba mieć trzy, to jest pierwszy stopień i na pierwszym stopniu się skończy i prawdopodobnie, jeśli nie będziemy go używać, to wiadomo że, to czego się nie używa to... [wywiad indywidualny_1, osoba na stanowisku obsługi i osoba na stanowisku kierowniczym]

W kontekście zidentyfikowanych i opisanych powyżej trudności z realizacją procesu prowadzącego do zapewnienia nabycia kompetencji w zakresie PJM, SJM i SKOBN przez personel urzędów, rekomendowanym rozwiązaniem jest korzystanie z wojewódzkiego rejestru tłumaczy.

Wypełnienie ustawowego obowiązku zapewnienia możliwości korzystania przez osoby uprawnione z zawodowego tłumacza jest bezpośrednio warunkowane przez dostępność tłumaczy oraz wiedzę urzędników o takiej dostępności, w tym prowadzonych przez wojewodę rejestrów tłumaczy. Poziom wiedzy o wprowadzonych przez ustawę rejestrach oraz zakres doświadczenia związanego z korzystaniem z nich, były wśród badanych urzędników zróżnicowane.

Z jednej strony w próbie badawczej pojawił się urząd (kategoria urzędów małych), w którym respondenci posiadali pełną wiedzę o rejestrze, sposobie jego funkcjonowania w danym regionie i dostępności tłumaczy w najbliższej



okolicy. Równocześnie pracownicy bezpośredniej obsługi klienta dokładnie wiedzieli, w jaki sposób dotrzeć do rejestru i pozyskać kontakt do tłumacza, w sytuacji wystąpienia, nawet nagłego, zapotrzebowania na usługi tłumaczeniowe. Taki stan rzeczy był m.in. efektem przesłania przez urząd wojewódzki precyzyjnej i kompetentnej informacji dotyczącej rejestru.

” *Zgłosiliśmy się tam, najpierw zadzwoniłam do urzędu wojewódzkiego, połączono mnie z osobą kompetentną, i ta osoba powiedziała mi, że prześle mi takie dane informacyjne, że nie jesteśmy pierwszym urzędem który szuka pomocy [wywiad indywidualny_2.1, osoba na stanowisku kierowniczym]*

Z drugiej strony, w próbie badawczej znalazły się również urzędy, których respondenci posiadali jedynie ogólną, bardzo orientacyjną wiedzę o istnieniu wojewódzkiego rejestru, nie mieli żadnych doświadczeń z jego wykorzystywaniem, nie dokonywali też żadnych prób orientacyjnego przetestowania sposobu korzystania z rejestru, a nawet błędnie sądzili, że sami są zobowiązani do jego prowadzenia.

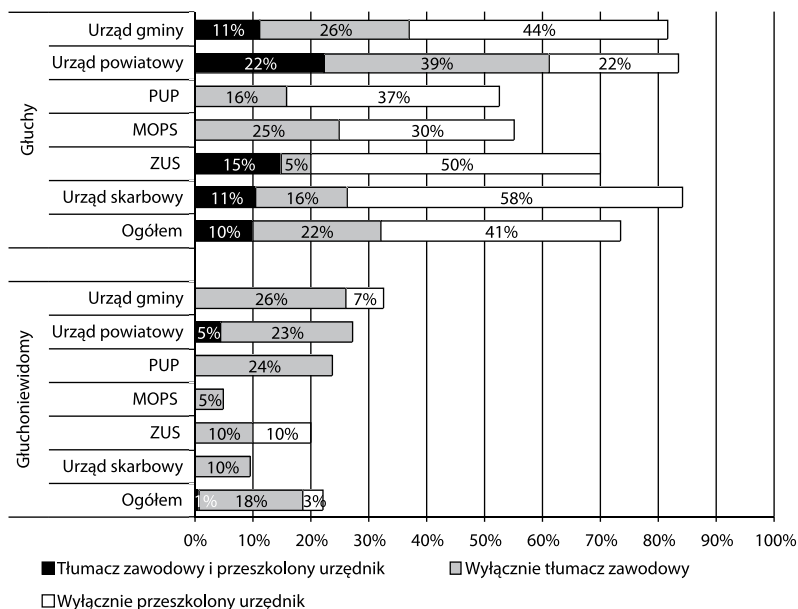
” *P: Rozumiem. A też chciałem dopytać, bo tutaj jakby w tej ustawie są też takie szczegółowe kwestie jak na przykład taka, że jest ten rejestr tłumaczy, czy jakoś z tego państwo korzystaliście, tego proponowanego przez wojewodę...*

O: Wie pan, mieliśmy tą jedną, jedyną taką rozmowę, z tą osobą która załatwiła ten... Nie było więcej takich sytuacji. Natomiast jeżeli trzeba będzie no to będziemy prowadzić taki rejestr. Przypuszczam, że gdyby były takie naprawdę notorycznie, codziennie, co tydzień, czy co miesiąc nawet to byśmy taki rejestr dla własnej orientacji założyli, no ale jak była jedna ta sytuacja i w zasadzie, bo nawet dla nas w związku z tymi opłatami, bo byśmy mieli jasny obraz ile tych osób było, ile tych tłumaczy było [wywiad indywidualny_3.2, osoba na stanowisku obsługi]

B. Zróżnicowanie dostępności tłumaczy ze względu na typ urzędu, wielkość miejscowości i województwo

Dostępność tłumaczy zawodowych jest znacząco zróżnicowana pod względem typu urzędu. Zarówno w przypadku osób głuchych, jak i głuchoniewidomych, najwyższy odsetek dostępnych tłumaczy zawodowych deklarowany był przez urzędy gmin i urzędy powiatów. Wśród pozostałych, praktycznie wszystkie typy urzędów prezentowały wartości niższe od wartości średnich.

Wykres 8. Odsetek urzędów umożliwiających skorzystanie z pomocy tłumacza zawodowego lub przeszkolonego urzędnika wg typu urzędu.

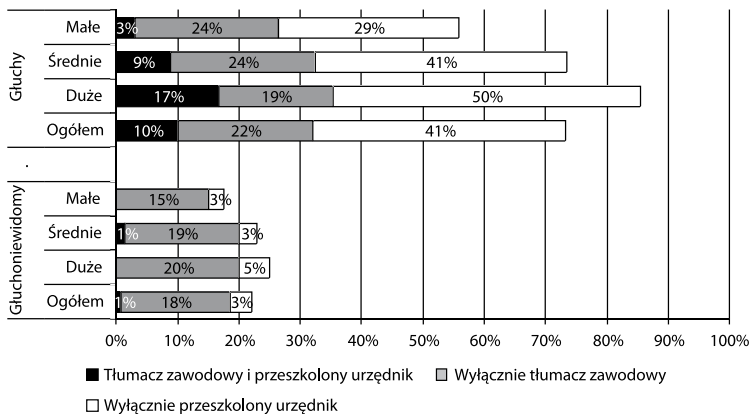


Czytelna zależność dostępności udogodnień obserwowana jest w stosunku do osób głuchych względem wielkości miejscowości. Im większa miejscowość, tym większe prawdopodobieństwo dostępności w urzędzie zarówno zawodowego tłumacza, jak i przeszkolonego urzędnika. W przypadku urzędów **z miejscowości dużych**, procent urzędów deklarujących obsługę osób głuchych w języku migowym **wynosi 86%**, przy czym dla 50% tłumaczem byłby wyłącznie przeszkolony urzędnik. W **małych miejscowościach** prawdopodobieństwo to spada do **56%**. Oznacza to, że niemal połowa urzędów w małych miejscowościach jest niedostępna dla osób



głuchych. W przypadku osób głuchoniewidomych analogiczne zróżnicowanie nie występuje – różnice w wartościach odbiegały od wartości średnich w stopniu niewielkim.

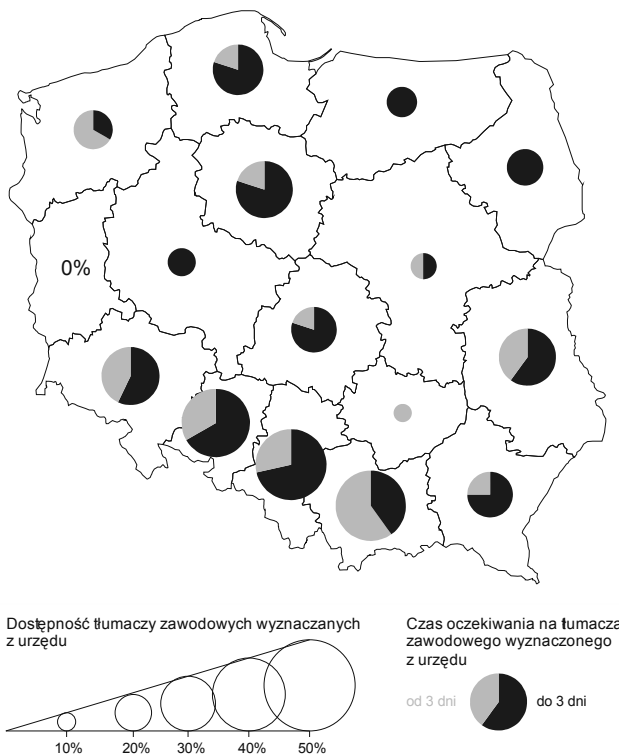
Wykres 9. Odsetek urzędów umożliwiających skorzystanie z pomocy tłumacza zawodowego lub przeszkolonego urzędnika wg wielkości miejscowości.



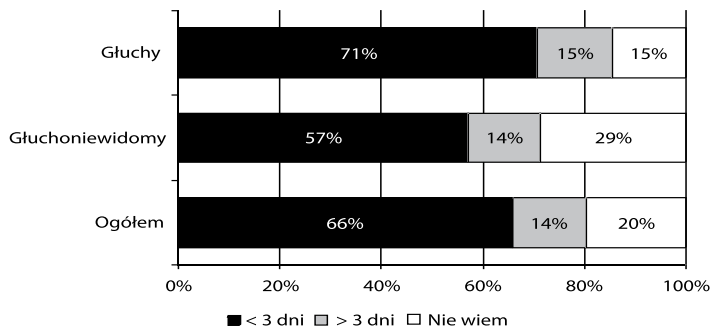
Dostępność tłumaczy zawodowych okazała się również znacząco zróżnicowana regionalnie. Wartościami skrajnymi było **0% w przypadku województwa lubuskiego oraz 39% w przypadku województwa śląskiego**. Warto również zwrócić uwagę na znaczącą koncentrację względnie wysokiego odsetka urzędów z dostępnym tłumaczem zawodowym w Polsce południowej. Urzędy zarówno województwa **dolnośląskiego, opolskiego, śląskiego, jak i małopolskiego** deklarowały dostępność tłumaczy zawodowych na poziomie wyższym niż średnia krajowa. Analogicznie wysokie wartości były deklarowane również w województwach **lubelskim, pomorskim oraz kujawsko-pomorskim**.

Deklarowany czas oczekiwania na usługi tłumacza zawodowego w przypadku większości urzędów (66%) nie przekraczał 3 dni. Warto również zauważyć, że w przypadku tłumacza języka migowego, **aż 21% urzędów** umożliwiło skorzystanie z tłumacza zawodowego „na bieżąco”.

Wykres 10. Odsetek urzędów umożliwiających skorzystanie z pomocy tłumacza zawodowego lub przeszkolonego urzędnika wg województw.



Wykres 11. Dostępność czasowa tłumaczy zawodowych.





C. Zapotrzebowanie na usługi tłumaczeniowe

Dostępność zawodowych tłumaczy języka migowego w urzędach jest w dużej mierze warunkowana nastawieniem zatrudnionego tam personelu. Urzędnicy deklarują tymczasem brak zapotrzebowania na usługi tłumaczeniowe (znacząco silniej akcentowany w stosunku do osób głuchoniewidomych). W większości przypadków respondenci twierdzili, że gdyby zaistniała potrzeba obsługi osoby głuchej lub głuchoniewidomej byłaby to pierwsza tego typu sytuacja w trakcie ich pracy w urzędzie.

Jeden z urzędników stwierdził przykładowo, że możliwość skorzystania z tłumacza była co prawda zapewniana w ciągu ostatnich lat, jednak ze względu na brak wykorzystywania tej usługi przez mieszkańców przy jednoczesnej konieczności cięć w budżecie podjęto decyzję o likwidacji takiej możliwości.

Opinie o braku zapotrzebowania na usługi tłumaczeniowe ze strony osób uprawnionych i wynikającym z tego znikomym poziomie doświadczenia w praktycznym stosowaniu i wdrażaniu przepisów ustawy o języku migowym znalazły silne potwierdzenie w badaniach jakościowych. Wątek ten pojawiał się w zdecydowanej większości przeprowadzonych wywiadów. Badani reprezentujący różne rodzaje urzędów (ze względu na ich typ oraz wielkość miejscowości) zgodnie twierdzili, iż wystąpienie konieczności obsługi osób uprawnionych ma charakter marginalny i ogranicza się do jednostkowych przypadków.

” *Trudno mi tu powiedzieć, bo tak jak mówię, do mnie taka osoba nigdy nie trafiła. Do biura obsługi klienta do urzędu trafiła jedna [...] to ma niewielkie zastosowanie; zgodzi się pan z tym, że (jeden klient na) dwa lata, to jest niewielkie zastosowanie. [wywiad indywidualny_3.1, osoba na stanowisku kierowniczym]*

” *A nawet w tym momencie kiedy to jest uregulowane, nikt zgodnie z tymi zasadami jakoś nie zgłaszał chęci załatwienia sprawy. Z reguły ktoś przychodził z osobą taką towarzyszącą albo pisał... [wywiad indywidualny_1, osoba na stanowisku obsługi i stanowisku kierowniczym]*

W przypadku jednego z badanych urzędów pojawiła się nawet opinia sugerująca, iż objęcie kwestii obsługi osób głuchych i głuchoniewidomych regulacjami w formie ustawy, jest nadaniem temu problemowi zbyt wysokiej rangi w stosunku do rzeczywistej skali zjawiska w codziennej pracy urzędu (starostwo powiatowe).

”

Natomiast w naszej skali działania nie spotykamy się z takimi osobami w dużej skali. [...] Patrząc na samą ustawę, to ten problem podnosi do rangi jakiegoś takiego znacznego zjawiska, [...] Powiedzmy są pojedyncze sytuacje, które są, powiedzmy, mocno nagłaśniane i powodują, że aż tak mocno, że tak powiem przere... wyregulowane, jakieś tam sytuacje znajdują się w ustawie. To jest dosyć, taka regulacja, no obszerna, jak na, dla nas, skalę zjawiska. [wywiad indywidualny_4.1, osoba na stanowisku kierowniczym]

Tymczasem argument braku zapotrzebowania na usługi tłumaczy języka migowego można odwrócić i stwierdzić, że stan ten jest *de facto* wynikiem wieloletnich zaniedbań w zakresie jakości obsługi osób głuchych i głuchoniewidomych. Brak możliwości skorzystania z usług tłumacza powoduje, że osoby uprawnione świadome braku udogodnień, nie korzystają z urzędów osobiście, a o pomoc proszą osoby trzecie.

W obliczu silnie rozpowszechnionych deklaracji o niskim popycie na usługi tłumaczeniowe, badani urzędnicy byli dopytywani o potencjalne zapotrzebowanie na tego typu usługi. Respondentów pytano, czy posiadają choćby orientacyjną wiedzę o liczbie osób głuchych i głuchoniewidomych zamieszkałych w obszarze działania urzędu. Pozytywna odpowiedź na te pytania dotyczyła jedynie połowy urzędów, przy czym wiedzę o liczbie osób uprawnionych deklarowały urzędy z małych gmin oraz urzędy działające w obszarze pomocy społecznej. W instytucjach zlokalizowanych w dużych i średnich miejscowościach urzędnicy nie mieli takiej wiedzy.

Jednocześnie niektóre urzędy, w szczególności zajmujące się obszarem pomocy społecznej, posiadały szeroką wiedzę o potrzebach osób głuchych i głuchoniewidomych. Doświadczenie tych instytucji potwierdza, że w warunkach średnich i dużych miast przeświadczenie o niskim poziomie zapotrzebowania na usługi tłumaczy języka migowego może wynikać z istnienia zapotrzebowania o charakterze ukrytym. Z opinii badanych urzędników wynika, że społeczność osób głuchych charakteryzuje wycofanie i brak zaufania do instytucji publicznych wynikający z przeświadczenia, że są one dla nich niedostępne.



” *Te rodziny nie mają za bardzo do kogo się zwrócić. Oni tam mają swoje stowarzyszenie, które też nie bardzo może coś robić i ono nie w każdym mieście jest, nie w każdej gminie jest ten oddział tego ich stowarzyszenia, a tutaj są problemy bardzo poważne. Bo pani Dorota [asystent osób niepełnosprawnych, tłumacz PJM] jak tylko weszła w to środowisko to się okazało, że ci ludzie przez kilka albo i kilkanaście lat w ogóle nie byli u lekarza. I to nie chodzi o lekarza takiego pierwszego kontaktu czy tam no takiego pierwszego kontaktu, ale oni nawet nigdy nie byli u specjalistów żadnych. [wywiad indywidualny_5.1, osoba na stanowisku kierowniczym]*

Jeszcze bardziej złożona wydaje się być sytuacja osób głuchoniewidomych. Jak wynika z wypowiedzi badanych urzędników, realizacja obowiązków wynikających z ustawy o języku migowym, niezależnie od stopnia ich wypełnienia i oferowanego poziomu obsługi, w praktyce dotyczy wyłącznie osób głuchych z pominięciem osób głuchoniewidomych. Wniosek ten znajduje potwierdzenie w całości realizowanych rozmów – mimo zadawania dodatkowych pytań z podkreśleniem ustawowego rozróżnienia na dwie kategorie osób uprawnionych, rozmowy zawsze dotyczyły jedynie osób głuchych.

O ile w przypadku osób głuchych badani wspominali o pojedynczych przypadkach kontaktu, o tyle nie mieli żadnych doświadczeń w zakresie obsługi czy nawet kontaktu z osobami głuchoniewidomymi. Ten brak doświadczeń i wiedzy o łącznej niepełnosprawności słuchu i wzroku, jak się wydaje, ma też szerszy, ogólnospołeczny charakter. O ile kwestia niepełnosprawności słuchu jest tematem sporadycznie pojawiającym się w mediach oraz istniejącym w świadomości społecznej, także w zakresie orientacyjnej wiedzy o istnieniu osób głuchych i konieczności zaspokojenia ich potrzeb, o tyle kwestia niepełnosprawności i słuchu i wzroku jest daleko mniej rozpoznana.

Co więcej, kategoria osób głuchoniewidomych jest traktowana zbiorczo z kategorią osób niewidomych, a nawet z nią mylona. Nawet teoretyczne rozpatrywanie problemu obsługi tego typu klientów generuje poczucie bezradności.

” *Nie wiem naprawdę, powiem panu, że nie wiem jak rozwiązać taki problem osoby głuchoniemej, niewidzącej, to jest już dla mnie takie... [wywiad indywidualny_3.1, osoba na stanowisku obsługi]*

5.2. Podsumowanie

Zasadniczym celem ustawy o języku migowym jest zapewnienie sprawnej obsługi osób głuchych i głuchoniewidomych przez urzędy administracji publicznej. Jednym z najważniejszych środków służących realizacji tego celu jest natomiast dostępność zawodowych tłumaczy języka migowego lub urzędników przeszkolonych w zakresie komunikacji z osobą głuchą lub głuchoniewidomą. Z przeprowadzonych przez Rzecznika badań wynika, że w następstwie uchwalenia ustawy o języku migowym, poziom dostępności urzędów publicznych poprawił się. W dalszym ciągu jednak znaczna część instytucji nie wywiązuje się z obowiązków nałożonych w drodze przywołanej powyżej ustawy. Szczególną uwagę zwraca olbrzymia dysproporcja pomiędzy poziomem obsługi osób głuchych i głuchoniewidomych. Podczas gdy niemal trzy czwarte (73%) badanych urzędów realizowało obowiązki w stosunku do osób głuchych, wartości te ulegały odwróceniu w przypadku osób głuchoniewidomych – mniej niż jedna czwarta (22%) urzędów deklarowała obsługę tej grupy osób zgodnie ze standardem ustawowym.

Jak się wydaje różnica ta wynika, po pierwsze, z niskiej świadomości społecznej na temat potrzeb osób o sprzężonej niepełnosprawności wzroku i słuchu, po drugie zaś z nieprecyzyjnych regulacji ustawowych. Jak była już wyżej mowa, wprowadzony przez ustawodawcę termin „sposoby komunikowania się osób głuchoniewidomych” (SKOGN) jest pojęciem abstrakcyjnym, niezrozumiałym nawet dla samych zainteresowanych.

Kolejnym istotnym problemem ujawnionym w następstwie prowadzonych przez Rzecznika badań jest obsługiwane osób uprawnionych przez urzędników posiadających wyłącznie podstawowe umiejętności z zakresu posługiwania się językiem migowym. Tego rodzaju praktyka pozostaje wprawdzie w zgodzie z literalnym brzmieniem przepisów ustawy o języku migowym, nie odpowiada jednak jej celowi. Tym samym należy przyjąć, że w praktyce urząd faktycznie dostępny dla osób głuchych i głuchoniewidomych to taki, który zapewnia możliwość skorzystania z pomocy zawodowego tłumacza. Liczba takich urzędów jest jednak relatywnie niska i wynosi odpowiednio – 32% w stosunku do osób głuchych i 19% w stosunku do osób głuchoniewidomych. Tym samym jedynie co trzeci urząd może pochwalić się wysoką jakością obsługi osób głuchych oraz jedynie co piąty deklaruje taką obsługę wobec osób głuchoniewidomych.

Wreszcie poważnym problemem pozostaje kwestia nastawienia personelu urzędów administracji publicznej do kwestii specjalnych udogodnień dedykowanych osobom głuchym i głuchoniewidomym. Zdecydowana większość



badanych urzędników twierdzi, że działania te są zbędne z uwagi na niskie zapotrzebowanie na tego rodzaju usługi wśród samych osób uprawnionych. Jednocześnie ponad połowa przebadanych urzędników nigdy nie podjęła żadnych działań w celu zweryfikowania choćby szacunkowej liczby osób głuchych i głuchoniewidomych mieszkających na terenie działania urzędu oraz zbadania ich potrzeb. Mając na uwadze wieloletnie zaniedbania w zakresie obsługi osób głuchych i głuchoniewidomych w urzędach administracji publicznej należy przyjąć, że małe zainteresowanie usługami tłumaczeniowymi wynika w pierwszej kolejności z nawykowego braku zaufania do instytucji publicznych, po drugiej zaś z braku jakiegokolwiek informacji o przysługujących tym osobom uprawnieniach (o czym szerzej w dalszej części raportu).



6. DOSTĘPNOŚĆ INNYCH FORM KOMUNIKACJI

Zapewnienie tłumacza osobie głuchej lub głuchoniewidomej jest podstawowym obowiązkiem wynikającym z ustawy o języku migowym, ale nie jedynym. Przepis art. 4 przywołanej powyżej ustawy pozwala osobom uprawnionym na swobodne korzystanie z wybranej przez siebie formy komunikowania się. Z uprawnieniem tym wiąże się obowiązek organu udostępnienia usługi pozwalającej na komunikowanie się, w szczególności zaś poprzez wykorzystanie środków wspierających komunikowanie się. Stosownie do treści przepisu art. 3 pkt 5 ustawy, przez środki takie rozumie się m.in.: korzystanie z poczty elektronicznej, przesyłanie wiadomości tekstowych, w tym z wykorzystaniem wiadomości SMS, MMS lub komunikatorów internetowych, komunikację audiowizualną, w tym z wykorzystaniem komunikatorów internetowych, przesyłanie faksów, a także strony internetowe spełniające standardy dostępności dla osób niepełnosprawnych. Należy przy tym zaznaczyć, że katalog ten ma charakter otwarty, a co za tym idzie organy administracji publicznej mogą stosować także inne środki wspierające komunikowanie się.

Od komunikacji z urzędem wybraną metodą należy odróżnić kierowanie do organu pism zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) związane z zainicjowaniem postępowania administracyjnego lub wnoszone do akt już toczącego się postępowania, mogą być składane pisemnie, telegraficznie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, a także za pośrednictwem innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrynkę podawczą organu administracji publicznej³⁴. Wniesienie pisma ustnie do protokołu może nastąpić za pomocą tłumacza języka migowego.

O ile więc forma komunikowania się z urzędem zależy od osoby uprawnionej, gdyż nie można jej narzucić żadnego sposobu komunikacji, to wybór tej formy w przypadku pism składanych w postępowaniu administracyjnym jest ograniczony do katalogu wymienionego w przepisie art. 63 K.p.a. W codziennej praktyce funkcjonowania urzędów wiele spraw jest jednak załatwianych poza sformalizowanym postępowaniem administracyjnym, chociażby udzielanie obywatelom niezbędnych informacji. W takim więc wypadku osoba głucha ma prawo do swobodnego korzystania z wybranej przez siebie formy komunikowania się.

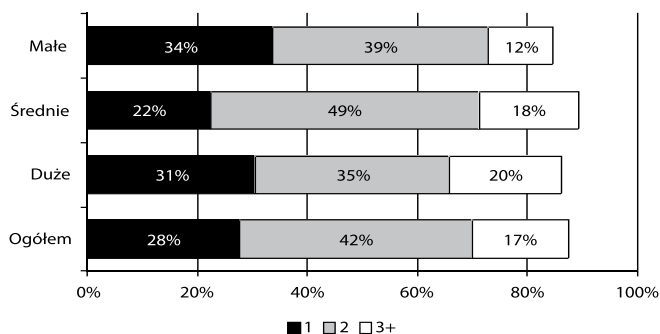
³⁴ Przepis art. 63 § 1 K.p.a.



6.1. Realizacja w praktyce

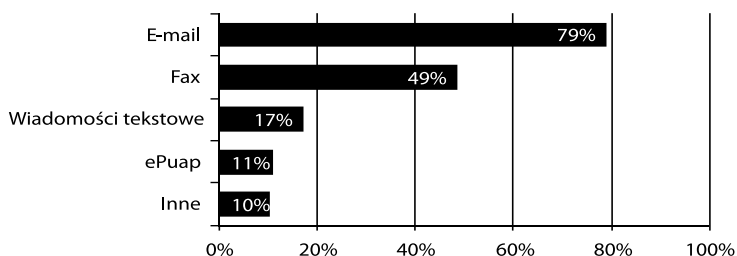
W trakcie przeprowadzonego badania pytano urzędników, czy udostępniają osobom uprawnionym środki wspierające komunikowanie się. Ilość dostępnych form komunikacji była zależna od wielkości miejscowości, jednak większość urzędów przewidywała minimum dwie metody.

Wykres 12. Odsetek urzędów deklarujących daną liczbę dostępnych innych form komunikacji wg wielkości miejscowości.



Urzędnicy najczęściej deklarowali dostępność komunikacji za pośrednictwem poczty elektronicznej. Możliwość taką deklarowało 79% urzędów, co jednocześnie oznacza, że co 5 urząd nie dopuszcza kontaktu za pomocą jednego z podstawowych obecnie narzędzi komunikacji. Drugą deklarowaną metodą komunikacji był faks (49% urzędów). Urzędy dopuszczające dwie formy komunikacji najczęściej oferowały pocztę elektroniczną oraz faks (46%). Inne wskazywane metody komunikacji to wiadomości tekstowe (17%) oraz skrzynka pocztowa ePUAP (11%).

Wykres 13. Odsetek urzędów umożliwiających skorzystanie z innych form komunikacji.





6.2. Podsumowanie

Zapewnianie jak największej liczby form komunikacji przez organy administracji publicznej jest istotnym ułatwieniem nie tylko dla osób głuchych i głuchoniewidomych, ale także dla osób z innymi rodzajami niepełnosprawności oraz osób pełnosprawnych, które tym sposobem mogą w możliwie wygodny dla siebie sposób skontaktować się z urzędem.

Relatywnie niski poziom dostępności środków wspierających komunikowanie się musi zatem budzić uzasadniony niepokój. Współcześnie Internet stał się podstawową metodą komunikacji, stąd możliwość skontaktowania się z urzędem za pośrednictwem poczty elektronicznej jest szczególnie istotna. Mając to na uwadze, dostępność tej formy komunikacji na poziomie 79% nie jest wynikiem satysfakcjonującym. Należałoby raczej zauważyć, że aż jedna piąta przebadanych urzędów nie oferuje tej formy komunikacji. Przy braku innych środków wspierających komunikowanie się, konieczna staje się osobista wizyta w urzędzie.

Z uwagi na potrzebę zagwarantowania czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym osobom mającym problemy z poruszaniem się oraz komunikacją werbalną ważnym postulatem jest doprowadzenie do korzystania z wymienionych powyżej usług przez wszystkie urzędy. Istotne wydaje się także wprowadzenie regulacji, które umożliwią wnoszenie pism i innych dokumentów w toku postępowania administracyjnego za pomocą poczty elektronicznej. Brak takiej możliwości jest trudny do uzasadnienia, tym bardziej z uwagi na umożliwienie wnoszenia pism w toku postępowania telefaksem lub przez elektroniczną skrzynkę podawczą.

7. DOSTĘPNOŚĆ TŁUMACZENIA DOKUMENTÓW

Przepis art. 14 ustawy o języku migowym zobowiązuje organy administracji publicznej do przekazania, na wniosek osób uprawnionych, dokumentów niezbędnych do załatwienia sprawy w formie dostępnej dla osób głuchych lub głuchoniewidomych. Przepisy ustawy nie precyzują jednak, w jakiej formie dokumenty te powinny być sporządzone, aby spełniały warunek „dostępności”. Pojęcie to, w szczególności wobec potrzeb osób głuchych, rodzi pewne wątpliwości.

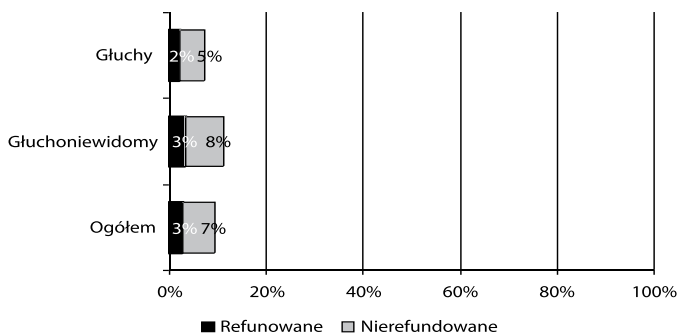
W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wykładnia pojęcia „dostępności” musi uwzględniać cel ustawy o języku migowym, to jest ułatwienie osobom głuchym i głuchoniewidomym samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie. Przyjąć tym samym należy, że dokument niezbędny do załatwienia sprawy to wszelkiego rodzaju formularze i oświadczenia, które muszą być złożone dla uzyskania jakiejś usługi lub wypełnienia przez obywatela przewidzianego prawem obowiązku. Dokument dostępny (zrozumiały) dla osób głuchych powinien być zatem sporządzony w formie nagrania tłumaczenia jego treści na język migowy. Tylko w ten sposób osoby głuche, nieznające języka polskiego w stopniu wystarczającym, będą mogły zrozumieć treść dokumentu bez pośrednictwa i pomocy osób trzecich, a następnie, jeżeli jest to konieczne, wypełnić formularz lub oświadczenie. Z kolei dostępność dokumentu dla osoby głuchoniewidomej będzie zapewniona, w zależności od jej wniosku, poprzez przetłumaczenie jego treści przez tłumacza SKOBN lub przygotowanie dokumentu w alfabecie Braille’a.

Jednocześnie ustawodawca nie upoważnił organu administracji publicznej do obciążania osoby uprawnionej kosztami dostosowania dokumentów. Należy zatem przyjąć, że dostosowanie dokumentów następuje na koszt organu. Zdaniem Rzecznika, nałożenie kosztu dostosowania dokumentów na osobę uprawnioną prowadziłoby także do naruszenia przepisu art. 21 lit. a Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Zgodnie z tym przepisem, osoba niepełnosprawna ma prawo otrzymania każdej informacji przeznaczonej dla ogółu społeczeństwa w dostępnej formie. Konwencja zakazuje obciążania kosztami dostosowania osób niepełnosprawnych.

7.1. Realizacja w praktyce

Pytanie o możliwość uzyskania dokumentu w dostępnej dla osób uprawnionych formie było elementem badania zleconego przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Na trzysta przebadanych urzędów, jedynie co dziesiąty deklarował taką możliwość, a w większości przypadków koszt tłumaczenia musiałby zostać pokryty przez osobę wnioskującą o doręczenie dokumentu w dostępnej formie.

Wykres 14. Odsetek urzędów umożliwiających skorzystanie z tłumaczenia dokumentów.



Z wyników ankiet wypełnionych przez osoby głuche wynika natomiast, że tylko nieliczni spośród nich składali kiedykolwiek wniosek o przekazanie dokumentów w dostępnej formie. Jak się wydaje zasadniczym powodem takiego stanu rzeczy jest brak wiedzy o przysługujących osobom głuchym i głuchoniewidomym uprawnieniach w tym zakresie.

7.2. Podsumowanie

Wprowadzony przez ustawodawcę obowiązek dostosowania dokumentów do potrzeb osób głuchych i głuchoniewidomych ma istotne znaczenie praktyczne. Poszczególne urzędy stosują bowiem różne wzory formularzy i wniosków niezbędnych do załatwienia sprawy. Z tego względu, możliwość skorzystania przez osoby uprawnione z usługi tłumacza języka migowego w kontakcie z urzędnikiem nie zawsze będzie wystarczająca.

Przedstawione w tej części raportu uwagi wskazują jednak, że ogólnikowe brzmienie przepisu art. 14 ustawy o języku migowym rodzi liczne nieporozu-



mienia. Sprecyzowania wymaga w szczególności pojęcie „dokumentu dostępnego dla osób uprawnionych”. Obecne, nieprecyzyjne brzmienie przepisu pozostawia szerokie pole do interpretacji i uniemożliwia ustalenie faktycznego zakresu obowiązków organów administracji publicznej. W efekcie tylko nieliczne organy (3%) deklarują dostępność bezpłatnych wersji dokumentów dostosowanych do potrzeb osób głuchych i głuchoniewidomych. Uprawniony wydaje się zatem wniosek, że dostęp do bezpłatnego tłumaczenia niezbędnych dokumentów jest w obecnej chwili wyłącznie iluzoryczny.



8. DOSTĘPNOŚĆ INFORMACJI O FORMIE OBSŁUGI

Skuteczne wdrożenie nowych rozwiązań prawnych wymaga dotarcia z kompleksową informacją na ich temat do wszystkich osób uprawnionych i podmiotów zobowiązanych. W szczególności dotyczy to osób głuchych i głuchoniewidomych, dla których dodatkową barierą w dotarciu do informacji jest niedostateczna znajomość języka polskiego, a także blokada komunikacyjna pomiędzy osobami słyszącymi nieznającymi języka migowego a osobami niesłyszącymi. Uzyskanie jasnej informacji o przysługujących prawach jest więc podstawowym warunkiem korzystania z nich przez osoby uprawnione.

Obowiązek informowania obywateli o przysługujących im prawach wynika z szeregu aktów prawnych regulujących działalność organów administracji publicznej. Sposób przekazywania informacji jest najczęściej efektem przyjętej w danym urzędzie praktyki. Informacje mogą być przekazywane poprzez umieszczenie ich na stronie internetowej urzędu, na tablicach informacyjnych, w prasie lokalnej, przez infolinię telefoniczną lub też poprzez osobisty kontakt urzędników z mieszkańcami. Niektóre urzędy tworzą specjalne wydziały obsługi interesantów zajmujące się wyłącznie obsługą obywateli, w tym informowaniem o przysługujących im prawach i obowiązkach. Część obowiązków informacyjnych została precyzyjnie określona przez ustawodawcę – przykładem jest wyliczenie, jakie informacje powinny zostać zamieszczone na stronach Biuletynu Informacji Publicznej.

Także Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych zobowiązuje państwa do zapewniania osobom niepełnosprawnym dostępnej informacji m.in.: o wszelkich formach pomocy, usług i ułatwień dedykowanych osobom z niepełnosprawnościami³⁵. Realizacja obowiązków informacyjnych jest więc także warunkiem efektywnego wdrażania postanowień tej Konwencji.

Mając powyższe na uwadze, ustawodawca w przepisie art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o języku migowym zobowiązał organy administracji publicznej do upowszechniania informacji o dostępnych w danym urzędzie usługach wspierających komunikowanie się. Obowiązek ten winien być realizowany w sposób powszechnie przyjęty, w szczególności w Biuletynie Informacji Publicznej³⁶, na stronach internetowych organu i w miejscach publicznie dostępnych w tym organie.

³⁵ Przepis art. 4 ust. 1 lit. h Konwencji.

³⁶ Zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) podmioty publiczne, wymienione w art. 4 ust. 1 i 2 tej ustawy, są zobowiązane do posiadania strony Biuletynu Informacji Publicznej.



Jak łatwo zauważyć katalog sposobów upowszechniania informacji o dostępnych usługach jest otwarty – to do organu należy wybór skutecznych środków dotarcia z informacją do osób głuchych i głuchoniewidomych. Jednakże trzy sposoby zostały wskazane jako obligatoryjne metody upowszechniania informacji:

- zamieszczenie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej;
- zamieszczenie informacji na stronach internetowych urzędu;
- zamieszczenie informacji w budynku urzędu.

Wymienione powyżej obowiązki informacyjne uzupełnia także przepis art. 14 ust. 2 ustawy o języku migowym, który nakazuje organom administracji publicznej zamieszczenie wszystkich niezbędnych informacji o organie i sposobach realizacji ustawy w miejscach dostępnych dla osób uprawnionych.

Forma przekazania informacji o uprawnieniach wynikających z ustawy o języku migowym nie została sprecyzowana w przepisach prawa, a co za tym idzie decyzja w tej sprawie należy do organu administracji publicznej. Mając jednak na uwadze szczególne potrzeby osób głuchych i głuchoniewidomych najwłaściwszą formą udzielania takich informacji byłby komunikat nagrany w polskim języku migowym. Z uwagi jednak na brak precyzyjnego wskazania formy udzielania informacji o dostępnej w urzędzie usłudze należy przyjąć, że wystarczające dla zrealizowania ustawowego obowiązku jest zamieszczenie ogłoszenia na stronie BIP, w budynku urzędu oraz na innych stronach internetowych, jeżeli urząd je posiada. Niemniej jednak, należy pamiętać, że udzielanie informacji w taki sposób może być niezrozumiałe dla części osób głuchych i głuchoniewidomych.

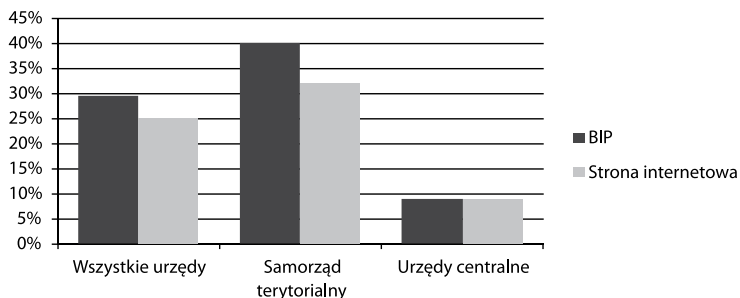
8.1. Realizacja w praktyce

Pracownicy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich przeprowadzili kontrolę realizacji obowiązku umieszczania informacji o uprawnieniach wynikających z ustawy o języku migowym na stronach internetowych zobowiązanych urzędów. W okresie od lipca do sierpnia 2013 r. kontroli poddano strony internetowe **197 urzędów**, zarówno na szczeblu centralnym, jak i samorządowym. Podczas kontroli przyjęto, że dla spełnienia obowiązków informacyjnych wystarczające jest zamieszczenie informacji o sposobie „zamówienia” usługi tłumacza języka migowego w urzędzie. Nie weryfikowano więc innych informacji zamieszczonych lub pominiętych w komunikacie (przykładowo możliwości wyboru tłumaczenia PJM, SJM lub SKOGN).

Spośród zbadanych 197 urzędów **jedynie 58 zamieściło na stronie Biuletynu Informacji Publicznej informację o usłudze tłumacza języka migowego** (6 urzędów nie posiadało w ogóle strony w BIPie). Oznacza to, że tylko **29% urzędów spełniło obowiązek informacyjny**. Te urzędy, które nie posiadały strony BIP, udostępniały zwykłą stronę internetową, na której również pominięto informacje o uprawnieniach przysługujących osobom głuchym i głuchoniewidomym. Dodatkowo **23% urzędów zamieściło stosowne informacje na stronie internetowej niebędącej stroną BIP**.

Z realizacji obowiązków informacyjnych szczególnie rzadko wywiązują się urzędy centralne. Spośród 130 kontrolowanych urzędów samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, województwa), 52 zamieściły informację na stronie BIP, a 42 na stronie internetowej, **co stanowi odpowiednio 40% i 32%**. Wśród 67 skontrolowanych urzędów centralnych, tylko 6 zamieściło informację o formie obsługi (zarówno na stronie zwykłej, jak i w BIPie), co stanowi **niecałe 9% tych urzędów**.

Wykres 15. Odsetek urzędów, które zamieściły informację o obsłudze osób głuchych na stronie internetowej – kontrola przeprowadzona przez pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.



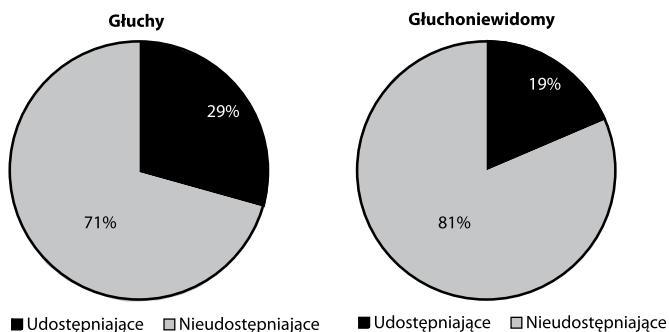
Przeprowadzona kontrola realizacji obowiązków informacyjnych odbyła się w losowo wybranych urzędach. Pracownicy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich nie weryfikowali następnie, czy dany urząd faktycznie zapewnia usługę tłumacza języka migowego.

Realizacja obowiązków informacyjnych była także przedmiotem badania przeprowadzonego metodą *Mystery Caller*. W trakcie przeprowadzonych rozmów, obecność informacji o uprawnieniach osób głuchych na stronie internetowej deklarowano w co trzecim urzędzie oraz w co piątym w stosunku do informacji o formie obsługi osób głuchoniewidomych (co pokrywa się z wynikami kontroli przeprowadzonej przez pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich).

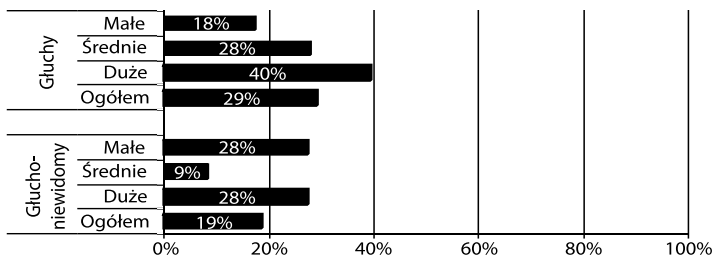


Z porównania dostępnych danych wynika więc, że usługa tłumacza była dostępna w 73% urzędów, a **tylko 29% z nich umieściło na ten temat informację na stronie internetowej**. Oznacza to, że mniej niż połowa urzędów wypełniających obowiązek zapewnienia tłumacza, realizuje jednocześnie obowiązek informacyjny. W przypadku osób głuchoniewidomych, na 22% urzędów deklarujących dostępność usługi tłumacza, 19% zamieściło odpowiednią informację na stronie internetowej. Tę dysproporcję można tłumaczyć tym, że urzędy, które są najbardziej „świadome” obowiązków wynikających z ustawy (identyfikują osoby głuchoniewidome jako osoby uprawnione), są także bardziej skłonne do realizacji obowiązków towarzyszących niejako głównemu obowiązkowi zapewnienia tłumacza.

Wykres 16. Odsetek urzędów umieszczających informacje o formie obsługi osób uprawnionych na stronie internetowej urzędu – deklaracje urzędników.



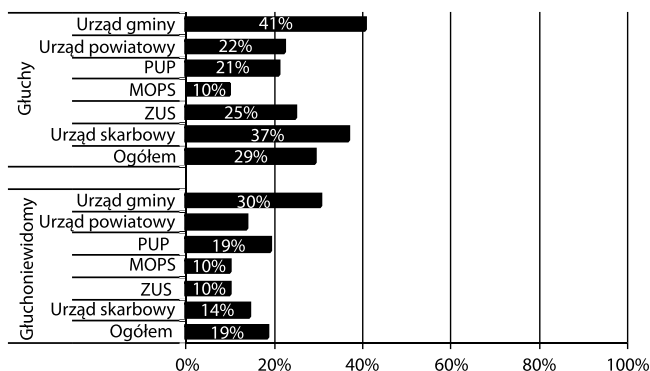
Wykres 17. Odsetek urzędów umieszczających informacje o formie obsługi osób uprawnionych na stronie internetowej urzędu wg wielkości miejscowości – deklaracje urzędników.



Informacja o usłudze tłumacza dla osób głuchych była najczęściej zamieszczana w urzędach znajdujących się w dużych miejscowościach. Informacja o usłudze dostępnej dla osób głuchoniewidomych została zamieszczona przez 28% urzędów znajdujących się w małych oraz dużych miejscowościach, a tylko w 9% średnich.

Przy uwzględnieniu podziału na rodzaje urzędów, informacja o formie usługi była najczęściej zamieszczana przez urzędy gmin (41% w przypadku osób głuchych oraz 30% w stosunku do osób głuchoniewidomych).

Wykres 18. Odsetek urzędów umieszczających informację o formie obsługi osób uprawnionych na stronie internetowej urzędu wg typu urzędu – deklaracje urzędników.



Należy także zwrócić uwagę na łatwość odzukania na stronie internetowej informacji o usłudze. W wielu przypadkach była ona trudnodostępna. Odnalezienie odpowiedniego ogłoszenia zajmowało stosunkowo długi czas, a zdarzało się, że odnalezienie informacji wymagało skorzystania z zamieszczonej na stronie wyszukiwarki.

O realizację obowiązków informacyjnych zapytano także osoby głuche, które korzystały już z uprawnień przyznanych ustawą o języku migowym. W wypełnionych ankietach osoby te wskazywały, czy w budynku urzędu zamieszczona została informacja o formie obsługi osób uprawnionych. **51% osób wskazało, że w budynku była zamieszczona informacja o usłudze tłumacza** (11% nie pamięta lub nie zwróciło na to uwagi).



8.2. Podsumowanie

Informacje o niskim procencie urzędów wywiązujących się z obowiązków informacyjnych względem osób uprawnionych należy zestawić z deklaracjami badanych urzędników o niewielkim zainteresowaniu usługami tłumaczy języka migowego wśród osób uprawnionych. W ocenie Rzecznika, jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest właśnie brak kompleksowej informacji o uprawnieniach przysługujących osobom głuchym i głuchoniewidomym.

Realizacja obowiązków informacyjnych jest istotna nie tylko z uwagi na niską świadomość społeczną o nowych uprawnieniach osób głuchych i głuchoniewidomych, ale także z powodu niskiego odsetka urzędów zapewniających usługę tłumacza. Jest to bowiem jeden z czynników zniechęcających osoby głuche i głuchoniewidome do korzystania z przysługujących im uprawnień. Tymczasem kompleksowa i dostępna informacja pozwoliłaby tym osobom na przełamanie nieufności i realizację swoich ustawowych uprawnień.



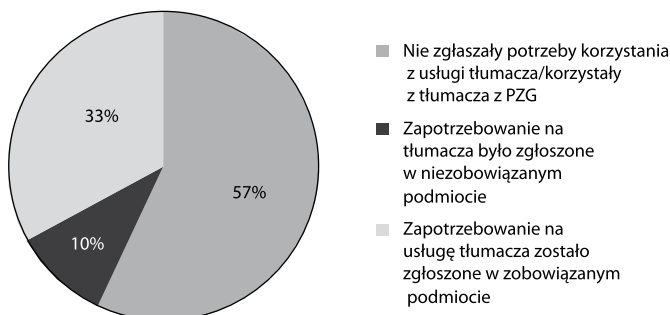
9. OPINIE OSÓB GŁUCHYCH NA TEMAT REALIZACJI USTAWY O JĘZYKU MIGOWYM

Opinie osób głuchych na temat funkcjonowania ustawy zostały zebrane za pomocą ankiet przetłumaczonych na język migowy. Pytania dotyczyły wykonania przez urzędy obowiązków wynikających z ustawy o języku migowym, tzn. zapewnienia usługi tłumacza w odpowiednim czasie po zgłoszeniu wniosku przez osobę uprawnioną, umieszczenia w budynku urzędu informacji o usłudze tłumacza oraz zapewnienia dokumentów w dostępnej formie. Osoby ankietowane odpowiadały także na pytania o znajomość języka migowego przez tłumacza i udzielały informacji, czy z jego pomocą udało się załatwić sprawę w urzędzie.

9.1. Wyniki ankiet

Do Rzecznika wpłynęło 135 wypełnionych ankiet. 77 respondentów (57%) nigdy nie korzystało z usługi tłumacza lub korzystało w trakcie wizyt w urzędzie wyłącznie z tłumacza zapewnionego we własnym zakresie za pośrednictwem Polskiego Związku Głuchych. 10% ankietowanych zgłaszało potrzebę skorzystania z usługi tłumacza w podmiotach do tego niezobowiązanych, np. w placówce pocztowej, banku, w trakcie wizyty u lekarza lub w wojewódzkim ośrodku ruchu drogowego. Jedynie 45 respondentów (33%) udzieliło odpowiedzi na temat wizyty w zobowiązanym do zapewnienia tłumacza urzędzie.

Wykres 19. Odsetek osób głuchych, które skorzystały z usługi tłumacza w urzędzie.





Spśród osób, które podjęły próbę skorzystania z usługi tłumacza w zobowiązaniu do tego urzędzie, jedynie 51% zgłosiło potrzebę skorzystania z usługi tłumacza w ustawowym terminie 3 dni przed wizytą. W 64% przypadków urząd zapewnił zamówionego tłumacza, co oznacza, że zdarzają się urzędy, które realizują tę usługę w terminie krótszym niż określony w ustawie. Jednocześnie część osób głuchych jako przyczynę niezgłoszenia zapotrzebowania na usługę tłumacza w ustawowym terminie wskazała, że nie zdawała sobie sprawy z takiej konieczności. Rzecznikowi zgłoszono także przypadki, w których tłumacz nie został zapewniony, mimo że wizyta była wcześniej umówiona, a urzędnicy wiedzieli, że interesant jest osobą głuchą.

Osoby głuche zostały także poproszone o udzielenie informacji, czy tłumacz posługiwał się językiem migowym w odpowiednim dla nich stopniu. Większość ankietowanych osób (62%) wskazało, że dobrze rozumiały tłumacza. Jednocześnie, ci ankietowani, którzy nie byli zadowoleni z poziomu tłumaczenia, wskazywali na słabą znajomość języka migowego przez zamówionego tłumacza oraz posługiwanie się wyłącznie systemem językowo-migowym.

Mimo zgłoszonych przypadków niezapewnienia usługi tłumacza lub słabej znajomości języka migowego przez wynajętych tłumaczy zdecydowana większość ankietowanych osób głuchych (82%) pozytywnie załatwiła sprawę, z którą zgłosiła się do urzędu. Jednocześnie niektóre osoby wskazały, że załatwiły swoją sprawę „z trudem”, lub że było to możliwe wyłącznie poprzez udzielanie odpowiedzi pisemnie na kartkach papieru przekazywanych urzędnikowi. Niektórzy ankietowani wskazali ponadto, że do załatwienia sprawy doszło dopiero w trakcie następnej wizyty w urzędzie w towarzystwie własnego tłumacza.

9.2. Podsumowanie

Na stopień realizacji ustawy o języku migowym składa się szereg czynników. W pierwszej kolejności należy wskazać, że zasadnicze jej postanowienia weszły w życie z dniem 1 kwietnia 2012 r. (a więc stosunkowo niedawno) i znaczna część osób głuchych i głuchoniewidomych ciągle nie zdaje sobie sprawy z przysługujących im uprawnień. Świadczą o tym między innymi ankiety przeprowadzone przez Rzecznika wśród osób głuchych, które potwierdziły, że osoby te często nie mają dostatecznej wiedzy na temat sposobu korzystania z przysługujących im uprawnień. Z tego względu, w kontaktach z organami administracji publicznej osoby uprawnione nadal korzystają z pomocy członków



rodziny lub tłumacza zapewnionego przez organizacje zrzeszające osoby głuche – na przykład Polski Związek Głuchych.

Jednocześnie zdecydowana większość spośród tych osób głuchych, które zdecydowały się skorzystać z uprawnień przewidzianych w ustawie o języku migowym deklaruje, że załatwiły swoją sprawę pozytywnie. Oznacza to, że w przypadku uzyskania kompleksowej informacji na temat sposobu korzystania z nowych uprawnień, a także przy prawidłowym postępowaniu organów administracji publicznej, osoby głuche i głuchoniewidome są w stanie samodzielnie załatwiać swoje sprawy w urzędzie, co było zasadniczym celem ustawy.

10. OBSŁUGA OSÓB GŁUCHYCH I GŁUCHONIEWIDOMYCH W URZĘDACH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ – NAJWAŻNIEJSZE PYTANIA

Komu i kiedy przysługuje usługa tłumacza?

Tłumacza należy zapewnić osobie głuchej lub głuchoniewidomej, na jej wniosek, w terminie 3 dni roboczych od dnia złożenia wniosku.

Czy organ w każdej sytuacji musi zapewnić tłumacza w terminie 3 dni od daty złożenia wniosku?

W przypadku braku możliwości realizacji usługi w terminie wskazanym przez osobę uprawnioną, organ administracji publicznej powinien uzasadnić odmowę realizacji usługi, wyznaczając nowy termin lub wskazując na inną formę realizacji uprawnień (przykładowo możliwość skorzystania z wideotłumacza lub innych środków wspierających komunikowanie się).

W sytuacjach nagłych, organ administracji publicznej powinien zapewnić usługę tłumacza PJM, SJM lub SKOBN jak najszybciej.

W jaki sposób osoba uprawniona zgłasza potrzebę skorzystania z tłumacza?

Zgodnie z ustawą o języku migowym, to organ administracji określa formę zgłoszenia zapotrzebowania na tłumacza. Musi być to jednak sposób dostępny dla osób uprawnionych. Sposób zamówienia powinien uwzględniać możliwość wskazania przez osobę uprawnioną wybranej formy komunikowania się (polskiego języka migowego, systemu językowo-migowego lub jednego ze sposobów komunikowania się osób głuchoniewidomych³⁷).

Dla ułatwienia zamówienia usługi można rozważyć opracowanie odpowiedniego formularza. Rzecznik zaleca wdrożenie elektronicznego sposobu zamówienia usługi tłumacza (np. za pomocą poczty elektronicznej). Dzięki temu osoba uprawniona mogłaby załatwić sprawę bez konieczności dwukrotnej wizyty w urzędzie, z których pierwsza ogranicza się wyłącznie do umówienia wizyty z tłumaczem.

³⁷ Więcej o PJM, SJM oraz SKOBN w rozdziale 1 „Wprowadzenie”.

Jak znaleźć odpowiedniego tłumacza?

Urząd może korzystać z tłumacza wpisanego do rejestru, prowadzonego w formie elektronicznej przez właściwego miejscowo wojewodę³⁸ lub z tłumacza wybranego przez osobę uprawnioną. Należy pamiętać, że nie istnieje publiczny system certyfikowania tłumaczy, stąd przy wyborze tłumacza „spoza rejestru”, warto nawiązać kontakt z organizacją pozarządową, która zajmuje się wsparciem dla osób głuchych lub głuchoniewidomych. Takie organizacje mogą skontaktować organ administracji z odpowiednim tłumaczem, świadczącym usługi w danej miejscowości.

Kto pokrywa koszt wynajęcia tłumacza?

Urząd – usługa tłumacza jest bezpłatna dla osoby będącej osobą niepełnosprawną w rozumieniu ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej. Z tego względu, organ administracji może wymagać od takiej osoby przedstawienia urzędowego poświadczenia niepełnosprawności (orzeczenia o niepełnosprawności)³⁹.

Czy zamiast tłumacza urząd może zatrudnić pracownika znającego PJM, SJM lub SKOGN?

Tak, pracownik znający daną metodę komunikowania się na poziomie zaawansowanym może obsługiwać osoby uprawnione lub pełnić rolę tłumacza w trakcie rozmowy.

Organ będzie jednak zobowiązany do zapewnienia usługi tłumacza w sytuacji gdy:

- pracownik jest z różnych przyczyn nieobecny w pracy – usługę należy zapewnić w terminie 3 dni roboczych;
- pracownik zna inną metodę komunikowania się, niż osoba uprawniona – pracownik znający SJM nie może bowiem prawidłowo porozumieć się z osobą głuchą znającą polski język migowy.

Czy dla zrealizowania obowiązku zapewnienia tłumacza wystarczające jest przeszkolenie pracowników ze znajomości PJM, SJM lub SKOGN?

W większości wypadków, obsługa przez przeszkolonego pracownika nie zastąpi profesjonalnego tłumacza. Prawidłowe posługiwanie się PJM,

³⁸ Obowiązek prowadzenia rejestru został wprowadzony art. 15 ustawy o języku migowym.

³⁹ Dodatkowe uwagi – patrz przypis nr 15.



SJM lub SKOBN wymaga wielu godzin nauki oraz używania języka w praktyce. Urzędnicy najczęściej uczęszczają na krótki kurs systemu językowo-migowego, a następnie nie mają wielu okazji do praktycznego używania języka⁴⁰.

Jednakże, w ocenie Rzecznika, kursy są przydatne w pracy urzędu. Przeszkolony urzędnik może udzielić podstawowych informacji osobie głuchej w sytuacji nagłej, a także informacji o sposobie zamówienia usługi profesjonalnego tłumacza. Z uwagi jednak na niedostateczną znajomość SJM lub PJM po podstawowym kursie, pracownik organu administracji publicznej nie powinien zastępować profesjonalnego tłumacza.

Czy można skorzystać z tłumaczenia przez osobę towarzyszącą osobie głuchej/głuchoniewidomej?

Tak, osoba głucha/głuchoniewidoma ma prawo do skorzystania trakcie wizyty w urzędzie z pomocy osoby przybranej. Przed taką osobą nie można stawiać żadnych wymogów formalnych, w postaci np. posiadania pełnomocnictwa lub certyfikatu potwierdzającego znajomość języka.

Jedynym warunkiem stawianym przez ustawę jest ukończenie 16 lat przez osobę przybraną. Taki wymóg wynika z konieczności ochrony praw dzieci, które często pełnią rolę tłumaczy w kontaktach swoich rodziców z osobami trzecimi⁴¹.

Jak prawidłowo poinformować o usługach przeznaczonych dla osób głuchych i głuchoniewidomych?

Informacja o dostępnych w urzędzie usługach pozwalających na komunikowanie się i sposobie ich zamówienia powinna zostać zamieszczona:

- w widocznym miejscu w budynkach urzędu;
- na stronie Biuletynu Informacji Publicznej;
- na innych stronach internetowych organu.

Z uwagi na bariery komunikacyjne osób głuchych oraz słabą znajomość języka polskiego przez część osób głuchych, ogłoszenie powinno być napisane prostym językiem. Dla łatwiejszego znalezienia informacji, zarówno na stronie internetowej, jak i w budynku, konieczne jest skorzystanie z odpowiedniego znaku graficznego:

⁴⁰ Uwagi co do kursów także na s. 25-26 niniejszego Raportu.

⁴¹ Temat ten został zarysowany na s. 16 niniejszego Raportu.

**symbol przekreślonego ucha****symbol migających rąk**

W ocenie Rzecznika, rekomendowanym sposobem poinformowania o usłudze jest zamieszczenie na stronie internetowej filmu z ogłoszeniem w języku migowym. Jednorazowy koszt przetłumaczenia ogłoszenia nie jest wysoki, a zapewnia prawidłowe zrozumienie komunikatu przez wszystkie osoby głuche.

Dobre praktyki

A. Wideotłumacz

Usługa wideotłumacza polega na tłumaczeniu języka migowego na polski język mówiony przez tłumacza, który nie znajduje się fizycznie w urzędzie. Osoba niemigająca kieruje wypowiedź do tłumacza, który przekłada ją na język migowy, co osoba głucha widzi na ekranie telefonu lub komputera. Usługa jest dostępna za pomocą specjalnego wideotelefonu, ale do jej wdrożenia wystarczy też komputer z wbudowaną lub podłączoną kamerą, w którym dostępne jest połączenie z Internetem. System działa też w drugą stronę – tłumacz widzi osobę głuchą i może przetłumaczyć jej wypowiedź na język werbalny. Usługa wideotłumacza jest coraz popularniejszym rozwiązaniem stosowanym przez organy administracji publicznej. Poniżej opisano wprowadzenie tej usługi w jednym z urzędów.

Usługa wideotłumacza została wdrożona przez urząd gminy położony w dużej miejscowości w województwie śląskim na przełomie listopada i grudnia 2011 r., funkcjonuje więc prawie od początku obowiązywania ustawy o języku migowym. Urząd zdecydował się na wprowadzenie urządzenia w trakcie prowadzonych poszukiwań najlepszego sposobu wdrożenia ustawy po otrzymaniu oferty prywatnej firmy. Niezbędne do wykonywania usługi urządzenie zapewniła firma, a urząd opłaca miesięczny abonament na korzystanie z usługi. Urząd przeprowadził ponadto akcję informacyjną w prasie lokalnej na temat



dostępnej nowej usługi, a stosownych informacji udzielali także pracownicy organu administracji. Na stałe informacja w postaci oznakowania graficznego znajduje się w dziale obsługi klienta.

B. Asystent osoby uprawnionej

Miejskie Centrum Pomocy Rodzinie, znajdujące się w średniej wielkości miejscowości w województwie lubelskim, zatrudnia asystenta osoby niepełnosprawnej, który zna język migowy i jest odpowiedzialny za kontakt z osobami głuchymi – ma w zakresie swojego działania rodziny, których członek lub członkowie są niesłyszący. Ta osoba nie pełni wyłącznie funkcji tłumacza, ale jako asystent realizuje kompleksowy model wsparcia osób głuchych.

Pracownicy urzędu wskazali, że przyjęty przez nich model jest bardziej użyteczny i efektywny oraz dostosowany do potrzeb osób głuchych. Bariery w kontakcie z instytucjami publicznymi, mimo że podstawową ich przyczyną są bariery komunikacyjne, wynikają także z niechęci i lęku wobec kontaktu z urzędem. Silne jest także poczucie wykluczenia ze sfery publicznej. W ocenie urzędników, zmiana tej sytuacji wymaga dłuższej współpracy, co wykracza poza rolę tłumacza.

Asystent osoby niepełnosprawnej zatrudniony przez urząd jest certyfikowanym tłumaczem polskiego języka migowego (certyfikat Polskiego Związku Głuchych) i odpowiada za kontakt osób uprawnionych nie tylko z reprezentowanym przez niego urzędem, ale także pośredniczy w kontaktach z różnego rodzaju instytucjami. W szczególności, asystent często towarzyszy osobom głuchym w trakcie wizyt w placówkach medycznych, które nie są zobowiązane na podstawie ustawy do zapewnienia tłumacza. Możliwość wizyty w towarzystwie znanego osobie uprawnionej tłumacza ma dalsze pozytywne efekty – łatwiej omawia się intymne kwestie z lekarzem, gdy pośredniczy w rozmowie znany i zaufany asystent, a nie „przypadkowy” tłumacz.

Warto wskazać, że osoba zatrudniona na stanowisku asystenta była wcześniej beneficjentem kontraktu socjalnego realizowanego w ramach pomocy społecznej. Zidentyfikowano jej predyspozycje, a następnie zatrudniono jako asystenta. Opisana praktyka stanowi więc także przykład dobrej praktyki w dziedzinie aktywizacji społecznej.

Wnioski i zalecenia

Ustawa o języku migowym jest pierwszym powszechnie obowiązującym aktem prawnym, który potwierdził prawo osób głuchych i głuchoniewidomych do porozumiewania się z organami administracji publicznej za pomocą metod komunikacji niewerbalnej. Z punktu widzenia osób uprawnionych jest to warunek niezbędny dla realizacji prawa do niezależnego życia i równego traktowania przez władze publiczne. Uprawnienie to stanowi także odpowiedź na ustanowiony w drodze Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych obowiązek państwa akceptowania i ułatwiania osobom z niepełnosprawnościami korzystania w sprawach urzędowych z języków migowych i innych form komunikacji alternatywnej. Co szczególnie istotne, polski ustawodawca – zgodnie ze standardem konwencyjnym – priorytetowe znaczenie nadał zasadzie swobodnego wyboru metody komunikowania się, która w uzasadnieniu do projektu ustawy o języku migowym została przedstawiona jako wyłączne i niezbywalne prawo osób z niepełnosprawnościami.

Wyniki badań i kontroli przeprowadzonej przez Rzecznika Praw Obywatelskich wskazują jednak, że dla urzeczywistnienia prawa osób głuchych i głuchoniewidomych do porozumiewania się w sprawach urzędowych swobodnie wybraną metodą komunikacji, niezbędne są zarówno zmiany o charakterze legislacyjnym, jak i zmiany w praktyce stosowania ustawy. Poniżej przedstawiono najważniejsze wnioski i zalecenia w zakresie sprawnej obsługi osób głuchych i głuchoniewidomych przez instytucje publiczne.

1. Ukryte zapotrzebowanie na usługi tłumaczy i negatywne nastawienie urzędników do realizacji obowiązków wynikających z ustawy o języku migowym:

Poglądem dominującym wśród urzędników odpowiedzialnych za realizację obowiązków wynikających z ustawy o języku migowym jest przekonanie o niewielkim zapotrzebowaniu na usługi profesjonalnych tłumaczy języka migowego dla osób głuchych lub tłumaczy-przewodników dla osób głuchoniewidomych. Skutkuje to bagatelizowaniem tych obowiązków, a nawet odmową ich wykonywania. Tymczasem niewielkie zainteresowanie nowymi usługami ze strony osób uprawnionych po dwóch latach od uchwalenia ustawy może być powodowane wieloma przyczynami. Po pierwsze, osoby głuche i głuchoniewidome przyzwyczyły się do stanu rzeczy, w którym urzędy



i instytucje publiczne są dla nich niedostępne, a próba porozumiewania się za pomocą języka niewerbalnego spotyka się z brakiem akceptacji. Po drugie, na co wskazują zwłaszcza wyniki ankiet przeprowadzonych wśród osób głuchych, osoby te nie mają dostatecznej wiedzy, na temat przysługujących im uprawnień, w tym nie wiedzą, które instytucje publiczne zobowiązane są do udostępnienia usługi tłumacza oraz jakie warunki formalne należy spełnić w celu uzyskania tej usługi. Problem ten potęguje niski poziom wywiązywania się organów administracji publicznej z obowiązku informowania osób uprawnionych o dostępnych dla nich usługach.

Mając to na uwadze, należy uznać, że niewielkie zainteresowanie usługami tłumaczy języka migowego i tłumaczy-przewodników może być efektem zjawiska tzw. zapotrzebowania ukrytego i nie powinno usprawiedliwiać niewywiązywania się urzędów z nałożonych na nie obowiązków.

Tylko na marginesie warto dodać, że prawa i wolności obywatelskie przysługują każdemu człowiekowi bez wyjątku, a ich realizacja nie może być uzależniona od liczby osób zainteresowanych korzystaniem z przyznanego im prawa. Tym samym urząd organu administracji publicznej zobowiązany jest uwzględnić specjalne potrzeby osób głuchych i głuchoniewidomych nawet wówczas, gdy dotyczą pojedynczej osoby.

Zalecenia:

- Niezbędne jest przeprowadzenie szeroko zakrojonej kampanii informacyjnej na temat nowych uprawnień osób głuchych i głuchoniewidomych. W kampanii warto wykorzystać ośrodki pomocy społecznej oraz organizacje pozarządowe działające na rzecz osób głuchych i głuchoniewidomych. Odpowiedzialnym za przeprowadzenie kampanii mógłby być Pełnomocnik Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych.
- Organy nadzorcze i kontrolne powinny uwzględniać kwestię wywiązywania się przez podmioty zobowiązane z realizacji obowiązków nałożonych ustawą o języku migowym podczas bieżącej kontroli ich działalności.

2. Wąska grupa podmiotów zobowiązanych i ograniczenia dotyczące podmiotów uprawnionych:

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. Jak wskazano w raporcie, obowiązek ten dotyczy wyłącznie organów administracji publicznej z pominięciem innych instytucji finansowanych ze środków publicznych. Szczególnym problemem wydaje się być wyłączenie z zakresu obowiązywania ustawy podmiotów leczniczych. Przeprowadzone przez Rzecznika badania wskazują bowiem, że bariera komunikacyjna skutkuje w niektórych przypadkach zaniechaniem jakichkolwiek kontaktów z lekarzem przez osoby głuche i głuchoniewidome, co w sposób bezpośredni wpływa na realizację ich prawa do opieki zdrowotnej. 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.

Warto także zwrócić uwagę, że zgodnie z przepisami art. 21 lit. c Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, państwa-strony powinny nakłaniać instytucje prywatne, które świadczą usługi dla ogółu społeczeństwa, do dostarczania informacji i usług w formie dostępnej i użytecznej dla osób niepełnosprawnych. Jak się więc wydaje, w dalszej perspektywie, należy podjąć działania w celu zobligowania instytucji prywatnych do oferowania usług tłumacza języka migowego lub tłumacza-przewodnika. W pierwszej kolejności obowiązkiem tym należy objąć instytucje finansowe, w tym banki.

W ocenie Rzecznika należy też zrezygnować z wymogu posiadania przez osobę głuchą lub głuchoniewidomą orzeczenia o niepełnosprawności, które warunkuje dostęp do usług tłumaczeniowych. Stosownie do postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, do osób niepełnosprawnych 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 zauważyć, że w przypadku korzystania z usług tłumacza języka migowego lub tłumacza-przewodnika ryzyko nadużyć wydaje się minimalne. Środki finansowe nie są bowiem wypłacane bezpośrednio osobie uprawnionej, a jedynie przeznaczone na opłacenie pracy tłumacza. Tym samym, osoby słyszące, które nie posługują się formami komunikacji niewerbalnej,



nie mają interesu w nadużywaniu uprawnień przysługujących osobom głuchym i głuchoniewidomym, bo usługi te są im zbędne. Tylko na marginesie warto dodać, że niektóre osoby głuche, posługujące się językiem migowym, nie legitymują się orzeczeniem o niepełnosprawności, bo nigdy się o takie orzeczenie nie ubiegały. Uzyskanie orzeczenia potwierdzającego niepełnosprawność jest bowiem prawem, nie zaś obowiązkiem osób uprawnionych. W konsekwencji wymaganie posiadania stosownego orzeczenia jest wyłącznie kłopotliwą formalnością, która w praktyce nie zabezpiecza ani interesu osób uprawnionych, ani podmiotów zobowiązanych.

Zalecenia:

- Konieczne jest istotne poszerzenie katalogu podmiotów zobowiązanych do udostępnienia usług tłumacza PJM, SJM i SKOGN, tak aby obowiązek ten dotyczył wszystkich instytucji finansowanych ze środków publicznych. W szczególności obowiązek ten powinien dotyczyć podmiotów leczniczych.
- W dalszej perspektywie obowiązkiem udostępniania usług tłumacza języka migowego lub tłumacza-przewodnika należy objąć instytucje prywatne, które oferują usługi dla ogółu społeczeństwa, w szczególności zaś instytucje finansowe, w tym banki.
- Należy zrezygnować z wymogu posiadania przez osobę głuchą lub głuchoniewidomą orzeczenia o niepełnosprawności, które warunkuje dostęp do bezpłatnych usług tłumacza PJM, SJM lub SKOGN.

3. Znaczna dysproporcja pomiędzy poziomem obsługi osób głuchych a głuchoniewidomych:

Ustawa o języku migowym jest jednym z nielicznych tego typu aktów na świecie, który dostrzega i podkreśla specjalne potrzeby osób głuchoniewidomych. Przeprowadzone przez Rzecznika badania wskazują jednak na znaczną dysproporcję pomiędzy poziomem obsługi osób głuchych i głuchoniewidomych w urzędach administracji publicznej. Poziom deklarowanej dostępności tych urzędów dla osób z jednoczesną dysfunkcją narządu słuchu i wzroku wynosi niewiele ponad 20% (przy blisko 75% dostępności dla osób głuchych). Można więc zaryzykować stwierdzenie, że uchwalenie ustawy o języku migowym tylko w niewielkim stopniu przyczyniło się do poprawy sytuacji osób głuchoniewidomych w Polsce.

Przyczyn tego stanu rzeczy należy upatrywać w niskiej wiedzy urzędników na temat specjalnych potrzeb osób głuchoniewidomych, a nawet w braku świadomości istnienia takiej kategorii niepełnosprawności. Sprawną obsługę osób głuchoniewidomych utrudnia też nieprecyzyjna definicja „systemu komunikacji osób głuchoniewidomych”, którą należy uzupełnić o otwarty katalog form komunikacji możliwych do wykorzystania w kontaktach z osobami głuchoniewidomymi – według wyboru osoby uprawnionej.

Zalecenia:

- W kampaniach informacyjnych na temat obowiązków i uprawnień wynikających z ustawy o języku migowym, a także podczas działań kontrolnych, należy zwrócić szczególną uwagę na realizację uprawnień osób głuchoniewidomych.
- Należy dookreślić pojęcie „systemu komunikowania się osób głuchoniewidomych” (SKOGN) poprzez sformułowanie otwartego katalogu metod komunikowania się osób z jednoczesną dysfunkcją narządu wzroku i słuchu. Katalog ten nie może naruszać prawa osób głuchoniewidomych do swobodnego wyboru metody komunikacji.

4. Podstawową metodą komunikacji z osobą głuchą lub głuchoniewidomą pozostaje pośrednictwo osoby przybranej:

Z przeprowadzonych przez Rzecznika badań wynika, że najpopularniejszą i najchętniej akceptowaną przez urzędników formą komunikacji z osobami głuchymi i głuchoniewidomymi pozostaje pośrednictwo osób bliskich – najczęściej członków rodziny osób uprawnionych. Dostępność tej formy komunikacji sięga 90% w przypadku obu uprawnionych grup. Należy jednak mieć na uwadze, że forma ta – choć niezbędna – nie skutkuje usamodzielnieniem osób głuchych i głuchoniewidomych czyniąc je w dalszym ciągu zależnymi od członków rodziny. Ponadto ciężar zorganizowania wizyty w urzędzie oraz zapewnienia sprawnej komunikacji z personelem obciąża osoby uprawnione, co pozostaje w sprzeczności z zasadą równego traktowania wszystkich obywateli przez władze publiczne.

Pomimo wysokiej akceptacji dla tej formy komunikacji, około 10% urzędów – wbrew przepisom ustawy – odmawia obsługi osób głuchych i głuchoniewidomych za pośrednictwem osób przybranych. Do Rzecznika docierają też sygnały o praktyce korzystania z pomocy słyszących, małoletnich dzieci osób głu-



chych wykorzystywanych jako tłumaczy języka migowego lub innych metod komunikacji niewerbalnej. Należy zatem podkreślić, że zgodnie z przepisami ustawy o języku migowym, osobą przybraną może być wyłącznie osoba, która ukończyła 16 lat.

Uporządkowania wymaga wreszcie możliwość uzyskania refundacji kosztów profesjonalnego tłumacza wynajętego przez osobę głuchą lub głuchoniewidomą do kontaktów z urzędem (jako osoba przybrana). Z przeprowadzonych przez Rzecznika badań wynika, że niektóre urzędy dopuszczają taką możliwość, jednak tryb, zasady i wymagania stawiane takim tłumaczom zależą od konkretnego urzędu i trudno wskazać w tym zakresie na jednolitą praktykę. Jak się jednak wydaje, jest to rozwiązanie korzystne dla osób głuchych i głuchoniewidomych, które jednocześnie pozwala na zrezygnowanie z obowiązku informowania urzędu o wizycie z trzydniowym wyprzedzeniem.

Zalecenia:

- Niezbędne jest pilne uregulowanie kwestii refundacji kosztów tłumacza wynajętego przez osobę głuchą lub głuchoniewidomą ze środków podmiotu zobowiązanego przeznaczonych na ten cel. Regulacja ta powinna być niezależna od możliwości przewidzianej przepisami ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej⁴².
- W praktyce działania instytucji publicznych należy zwrócić szczególną uwagę na ochronę praw małoletnich dzieci osób głuchych i głuchoniewidomych, które nie powinny pełnić roli osoby przybranej w kontaktach z podmiotami zobowiązanymi do czasu ukończenia 16 roku życia.

5. Nadużywanie możliwości zastąpienia profesjonalnego tłumacza przeszkolonym urzędnikiem:

Jak była już wyżej mowa, trzy na cztery urzędy administracji publicznej deklarują, że dopuszczają obsługę osób głuchych z wykorzystaniem metod komunikacji niewerbalnej (w przypadku osób głuchoniewidomych deklarację

⁴² Zgodnie z przepisem art. 35a ust. 1 pkt 7 lit. f ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej, ze środków powiatu finansowane są m.in. usługi tłumacza języka migowego i tłumacza-przewodnika. Z wniosków trafiających do Rzecznika Praw Obywatelskich wynika jednak, że w praktyce uzyskanie dofinansowania na tej podstawie napotyka na liczne trudności lub jest zupełnie niemożliwe z uwagi na niską pulę środków.

taką złożył co piąty urząd). Jednak w zdecydowanej większości tych urzędów jedyną dostępną formą usługi jest skorzystanie z pomocy pracownika urzędu posługującego się PJM lub SJM. Tylko co trzeci urząd oferuje usługi zawodowego tłumacza języka migowego.

W tym miejscu warto podkreślić, że podstawowe kursy języka migowego, w których uczestniczą pracownicy organów administracji publicznej, nie przygotowują do profesjonalnej obsługi osób głuchych. Kursy te są istotne w celu lepszego zrozumienia potrzeb tej grupy osób, przełamania barier, czy też przekazania najważniejszych informacji o sprawie w sytuacjach nagłych. Jednak opanowanie podstawowych zwrotów w języku migowym nie pozwala na sprawną komunikację z osobami głuchymi i nie powinno zastępować usług zawodowego tłumacza. W efekcie zdecydowana większość tych urzędów, która w swojej ofercie przewiduje wyłącznie obsługę przez pracownika przeszkolonego w zakresie podstawowych umiejętności posługiwania się językiem migowym, pozostaje nieodstępna dla osób uprawnionych.

Należy także podkreślić, że ustawa o języku migowym akcentuje prawo osób głuchych i głuchoniewidomych do swobodnego wyboru metody komunikacji. Osoba uprawniona zgłaszając chęć skorzystania z usługi wskazuje jednocześnie wybraną przez siebie metodę komunikacji. Niedostępność profesjonalnych tłumaczy oznacza jednak, że w praktyce jedyną możliwą metodą komunikacji pozostaje system językowo-migowy, który nie jest naturalnym językiem osób głuchych. Kursy, w których uczestniczą pracownicy organów administracji publicznej, w zdecydowanej większości kształcą bowiem w zakresie umiejętności posługiwania się SJM⁴³.

Przepisy ustawy o języku migowym nie określają żadnego wymaganego poziomu umiejętności posługiwania się językiem migowym przez pracowników organów administracji publicznej wyznaczonych do obsługi osób głuchych i głuchoniewidomych. Tym samym nawet minimalne umiejętności w zakresie posługiwania się językiem migowym uprawniają personel do obsługi osób głuchych w urzędach administracji publicznej. Niezbędne jest zatem wyraźne wskazanie, że świadczenie to może być realizowane wyłącznie przez tych pracowników, którzy posługują się PJM lub SJM na poziomie pozwalającym na

⁴³ Zdecydowana większość kursów języka migowego dostępnych na rynku odnosi się do systemu językowo-migowego. Z danych Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych wynika, że ponad 70% szkoleń dofinansowanych w roku 2012 z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych dotyczy właśnie kształcenia w zakresie SJM. Problem ten został podniesiony przez Rzecznika Praw Obywatelskich w wystąpieniu do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych z dnia 1 lipca 2013 r., znak: RPO-735861-I/13/KM.



sprawną komunikację z osobą uprawnioną i z poszanowaniem jej prawa do swobodnego wyboru metody komunikacji.

Warto także odnotować niską wiedzę urzędników na temat funkcjonowania wojewódzkich rejestrów tłumaczy PJM, SJM i SKOGN. W efekcie urzędnicy nie wiedzą, w jaki sposób znaleźć i skontaktować się z tłumaczem, co negatywnie wpływa na dostępność tych usług dla osób uprawnionych.

Zalecenia:

- Niezbędne jest doprecyzowanie poziomu posługiwania się PJM lub SJM przez pracownika organu administracji publicznej, który uprawnia go do obsługi osób głuchych lub głuchoniewidomych w zastępstwie zawodowego tłumacza.
- Prowadząc działania ukierunkowane na promocję i ułatwianie posługiwania się językiem migowym, większy nacisk należy położyć na kształcenie w zakresie polskiego języka migowego jako naturalnego języka osób głuchych.
- Urzędy wojewódzkie odpowiedzialne za prowadzenie rejestru tłumaczy powinny zadbać o przekazanie informacji na temat zasad jego funkcjonowania wszystkim podmiotom zobowiązanym na terenie danego województwa.

6. Brak formalnoprawnych możliwości weryfikowania poziomu umiejętności posługiwania się językiem migowym przez tłumacza lub pracownika organu administracji publicznej:

Do chwili obecnej nie powstał ogólnopolski i jednolity system weryfikacji poziomu umiejętności posługiwania się językiem migowym przez osoby ubiegające się o status tłumacza. Jedynym podmiotem prowadzącym w sposób stały i systematyczny egzaminowanie i certyfikowanie potencjalnych tłumaczy jest Polski Związek Głuchych. W efekcie wpis do wojewódzkiego rejestru tłumaczy odbywa się wyłącznie na podstawie oświadczenia osoby zainteresowanej o poziomie znajomości PJM, SJM lub SKOGN⁴⁴. Z przeprowadzonych przez Rzecznika badań wynika tymczasem, że niewystarczające umiejętności posługiwania się językiem migowym przez tłumaczy lub personel organów administracji publicznej to jedna z najistotniejszych barier w dostępności urzę-

⁴⁴ Zob. przepis § 2 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 czerwca 2012 r. w sprawie rejestru tłumaczy polskiego języka migowego, systemu językowo-migowego i systemu komunikacji osób głuchoniewidomych (Dz. U. poz. 652).

dów dla osób głuchych i głuchoniewidomych. Należy bowiem podkreślić, że wyboru konkretnego tłumacza dokonuje każdorazowo urząd administracji publicznej, nie zaś osoba uprawniona.

Brak systemu certyfikowania tłumaczy języka migowego byłby mniej dotkliwy, gdyby wyboru tłumacza dokonywała osoba głucha lub głuchoniewidoma, która jednocześnie potrafi zweryfikować umiejętności osób wpisanych do rejestru. W sposób naturalny wykreowałoby to bowiem popyt na usługi tłumaczy o wysokich umiejętnościach z pominięciem tych, których poziom posługiwania się językiem migowym nie pozwala na sprawną komunikację w sprawach urzędowych.

Zalecenia:

- Konieczne jest stworzenie spójnego systemu weryfikowania umiejętności posługiwania się PJM lub SJM przez tłumaczy, egzaminowania i certyfikowania tłumaczy, którzy świadczą usługi finansowane ze środków publicznych.
- Osoba głucha lub głuchoniewidoma, zgłaszając chęć skorzystania z usług tłumacza PJM, SJM lub SKOBN powinna mieć możliwość jednoczesnego wskazania wybranego przez siebie tłumacza języka migowego lub tłumacza-przewodnika.

7. Niski poziom dostępności środków wspierających komunikowanie się:

Z przeprowadzonych przez Rzecznika badań wynika także, że relatywnie niski jest poziom dostępności w urzędach administracji publicznej środków wspierających komunikowanie się. Nawet tak popularne formy komunikacji jak poczta elektroniczna są dostępne jedynie w około 80% zbadanych urzędów. Nerozwiązany pozostaje również problem braku możliwości składania pism w postępowaniu administracyjnym za pośrednictwem poczty elektronicznej. Warto przy tym zwrócić uwagę, że usprawnienia w tej kwestii służyć będą nie tylko osobom głuchym, głuchoniewidomym, czy też szerzej – osobom z niepełnosprawnościami. Wprowadzenie możliwie szerokiego spektrum środków pozwalających na sprawną komunikację z instytucjami publicznymi wpłynie pozytywnie na sytuację wszystkich osób, chcących załatwić sprawy urzędowe w organach administracji publicznej.

Zalecenia:

- Należy istotnie poszerzyć praktyczną dostępność środków wspierających komunikowanie się w podmiotach zobowiązanych. Informacja o tych środkach powinna być łatwodostępna dla osób uprawnionych.



8. Brak możliwości uzyskania dokumentów w formie dostępnej dla osób głuchych lub głuchoniewidomych:

Marginalna liczba urzędów deklarujących realizację obowiązku udostępniania dokumentów w formie dostosowanej do potrzeb osób głuchych i głuchoniewidomych pozwala na sformułowanie wniosku, że przepis ten pozostaje „martwy”. Co więcej, niektóre organy administracji publicznej, pomimo braku podstawy prawnej, udostępniają niezbędne dokumenty wyłącznie po uiszczeniu opłaty przez osoby uprawnione.

Jedną z przyczyn niewywiązywania się organów administracji publicznej z nałożonych na nie obowiązków są trudności interpretacyjne związane z pojęciem „dokumentu dostępnego dla osób głuchych lub głuchoniewidomych”. W ocenie Rzecznika, mając na uwadze cel wprowadzonej regulacji, za dokument dostępny dla osób uprawnionych uznać należy nagranie tłumaczenia tego dokumentu na język migowy.

Warto przy tym zwrócić uwagę, że potencjalne koszty takiego tłumaczenia nie muszą być wysokie. Stosownie do postanowień ustawy o języku migowym, urząd jest obowiązany udostępnić dokumenty niezbędne do załatwienia sprawy. Będą to przede wszystkim wzory druków, formularzy i oświadczeń, które w przeważającej większości pozostają wspólne dla wszystkich organów administracji publicznej. Ponadto koszt tłumaczenia dokumentu na język migowy będzie miał charakter jednorazowy. Raz przetłumaczony formularz może być wykorzystywany przez wszystkie osoby głuche zainteresowane załatwieniem danej sprawy.

Potencjalne koszty tłumaczenia na język migowy dokumentów urzędowych można dodatkowo obniżyć poprzez utworzenie centralnego repozytorium przetłumaczonych druków. Repozytorium takie mogłoby być powszechnie dostępne przykładowo na stronie internetowej Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych i gromadziłoby wszystkie przetłumaczone dokumenty, po weryfikacji poprawności tłumaczenia przez członków Rady Języka Migowego.

Zalecenia:

- Konieczne jest dookreślenie pojęcia „dokument dostępny dla osób uprawnionych” poprzez sformułowanie otwartego katalogu dostępnych form dokumentów, w tym wyraźne wskazanie, że jedną z takich form jest nagranie tłumaczenia dokumentu w języku migowym.
- Informacja o możliwości wnioskowania o dokumenty dostosowane do potrzeb osób głuchych i głuchoniewidomych powinna być łatwo dostępna dla osób uprawnionych.
- Warto rozważyć stworzenie centralnego repozytorium dokumentów przetłumaczonych na język migowy.

9. Istotne zaniedbania w zakresie realizacji obowiązków informacyjnych:

Zarówno badanie przeprowadzone wśród personelu organów administracji publicznej, jak i kontrola stron internetowych dokonana przez pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, wskazują na niski procent (około 30%) wywiązywania się tych instytucji z obowiązku informowania o usługach oferowanych osobom głuchym i głuchoniewidomym. Należy przy tym mieć na uwadze, że zarówno badanie deklaracji składanych przez urzędników, jak i kontrola stron internetowych ograniczyły się do sprawdzenia, czy urząd udostępnia jakiegokolwiek informacje na temat obsługi osób uprawnionych. Nie weryfikowano natomiast jakości ani dostępności tych informacji dla osób głuchych i głuchoniewidomych. Procent urzędów, które docierają do osób uprawnionych z informacją o możliwości skorzystania z pomocy tłumacza języka migowego, tłumacza-przewodnika lub innych środków wspierających komunikowanie się, może być więc znacznie niższy, jeśli uwzględni się niedostępną formę oraz ogólnikowość tych informacji.

Jednocześnie, o czym była już wyżej mowa, badani urzędnicy jako główny powód niewywiązywania się z obowiązków nałożonych na nich w drodze przepisów ustawy o języku migowym wskazują brak zainteresowania tymi usługami ze strony osób uprawnionych. Tymczasem relatywnie niskie zainteresowanie usługami tłumaczy języka migowego jest zrozumiałe, biorąc pod uwagę jak niewiele urzędów dołożyło starań, żeby informacja o takiej możliwości skutecznie dotarła do osób, które mogą być zainteresowane skorzystaniem z tej usługi. Tym samym, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, rzetelna realizacja obowiązków informacyjnych jest warunkiem niezbędnym dla skutecznego wdrożenia w życie postanowień ustawy o języku migowym.

Zalecenia:

- Organy administracji publicznej powinny szczególną uwagę poświęcić dotarciu z informacją o usługach oferowanych na rzecz osób głuchych i głuchoniewidomych do wszystkich osób potencjalnie zainteresowanych. Informacja ta powinna znajdować się w widocznym miejscu w budynku urzędu, jak i w formie nagrania tłumaczenia na język migowy na stronie internetowej danej instytucji w miejscu dostępnym dla osób uprawnionych i wyraźnie oznaczonym.

WYBRANE WYSTĄPIENIA RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH DOTYCZĄCE PRAW OSÓB GŁUCHYCH ORAZ GŁUCHONIEWIDOMYCH

1. Wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 sierpnia 2010 r. (znak RPO-650538-I/10/AB)

Przepisy rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności nie uwzględniają głuchoślepoty jako unikalnej i specyficznej niepełnosprawności, zrównując ją z jednoczesnym występowaniem dwóch odrębnych niepełnosprawności. W konsekwencji, zgodnie z §32 przywołanego rozporządzenia, w orzeczeniach o niepełnosprawności wpisywany jest jeden kod – uszkodzenia dominującego (dysfunkcja wzroku albo słuchu), albo dwa kody (głuchota i ślepotą). Osoba, która spełnia warunki uznania za osobę głuchą w stopniu umiarkowanym i jednocześnie niewidomą w stopniu umiarkowanym, otrzymuje orzeczenie o niepełnosprawności w stopniu umiarkowanym, pomimo że na skutek równoczesnego uszkodzenia wzroku i słuchu napotyka na znaczne trudności w wykonywaniu czynności życiowych. Efektem zaistniałej luki prawnej są trudności w uzyskaniu przez osoby głuchoniewidome właściwych instrumentów wsparcia. Osoby z głuchoślepotą korzystają bowiem z innych środków pomocniczych niż osoby głuche lub niewidome. Rzecznik zwrócił się do Ministra o rozważenie możliwości stosownej nowelizacji rozporządzenia.

2. Wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2012 r. (RPO-719226-I/12/AM)

Do Rzecznika wpłynęło około tysiąca skarg na decyzję Ministra Pracy i Polityki Społecznej o powołaniu członków Polskiej Rady Języka Migowego, w skład której nie weszła ani jedna osoba głucha. Niewłączenie w skład Rady osób głuchych jest przejawem szerszego problemu nieangażowania osób z niepełnosprawnościami w działania państwa, niezgodne ze standardami, których spełnienia wymaga Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych. Rozwiązaniem optymalnym jest oparcie składu Rady o osoby głuche i ewentualne włączenie pojedynczych specjalistów będących osobami słyszącymi. Rzecznik zwrócił się do Ministra o wyjaśnienie przyczyn pominięcia osób głuchych w składzie Rady

oraz o poinformowanie o planowanych przez Ministerstwo działaniach mających na celu dostosowanie składu Polskiej Rady Języka Migowego do przepisów Konwencji.

3. Wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 5 kwietnia 2013 r. (znak RPO-723715-V/2013/EO)

Rzecznik sygnalizuje, że obowiązujące zasady egzaminowania osób niepełnosprawnych budzą wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości i urzeczywistnienia sprawiedliwości społecznej. Z tego powodu Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra o rozważenie podjęcia działań zmierzających do zmiany przepisów rozporządzenia z dnia 13 lipca 2012 r. w sprawie egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez egzaminatorów oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach, które nakładają na osoby niepełnosprawne obowiązek zapewnienia na potrzeby egzaminu na prawo jazdy obecności tłumacza języka migowego.

4. Wystąpienie do Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania z dnia 16 czerwca 2013 r. (RPO-734684-I/13/AM)

Rzecznik zwrócił się do Pełnomocnika Rządu o uwzględnienie w Krajowym Programie Działań na rzecz Równego Traktowania na lata 2013–2016 działań mających na celu opracowanie i wdrożenie systemu nauczania języka polskiego jako języka obcego oraz Polskiego Języka Migowego głuchych uczniów. Stałym postulatem środowiska osób głuchych jest zapewnienie w szkołach dla głuchych uczniów nauczania dwujęzycznego, tj. przede wszystkim nauczania Polskiego Języka Migowego oraz języka polskiego jako języka obcego, a w dalszej kolejności zapewnienie nauczania wszystkich przedmiotów w Polskim Języku Migowym. Niezbędne jest podjęcie działań na poziomie Ministerstwa Edukacji Narodowej mających na celu opracowanie i wdrożenie systemu nauczania języka polskiego na zasadzie nauczania języka obcego i PJM we wszystkich szkołach dla głuchych.

5. Wystąpienie do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych z dnia 1 lipca 2013 r. (znak RPO-735861-I/13/KM)

Rzecznik zwrócił się do Pełnomocnika Rządu o wprowadzenie zmian w systemie dofinansowania szkoleń polskiego języka migowego, tak aby służył



promowaniu znajomości polskiego języka migowego. Osoby doświadczające trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się, a także członkowie ich rodzin oraz osoby mające stały kontakt z osobami uprawnionymi, mogą korzystać z wybranej przez siebie formy szkolenia polskiego języka migowego, systemu językowo-migowego lub sposobów komunikowania się osób głuchoniewidomych. Koszt szkolenia może zostać dofinansowany ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Ponad 70% wniosków o dofinansowanie dotyczy nauki systemu językowo-migowego na poziomie podstawowym, mimo że większość osób niesłyszących posługuje się polskim językiem migowym. Rzecznik nie neguje potrzeby finansowania kursów systemu językowo-migowego, jednak środki PFRON powinny być przeznaczane w większej części na szkolenia polskiego języka migowego.

6. Wystąpienie do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych z dnia 19 sierpnia 2013 r. (znak RPO-740412-I/13/KM)

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Pełnomocnika Rządu o przedstawienie stanowiska na temat możliwości finansowania usługi tłumacza języka migowego dla studentów ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych przez powiaty. Do Rzecznika dotarły informacje o odmowie przyznania takiego wsparcia z uwagi na przekazywanie odpowiednich środków z budżetu bezpośrednio uczelniom. Taka dotacja jest jednak niewystarczająca, pomimo iż współczynnik wsparcia dla studentów niesłyszących jest najwyższy w algorytmie naliczania dotacji dla studentów z niepełnosprawnościami. W konsekwencji student głuchy ma zapewnioną usługę tłumacza języka migowego tylko wtedy, gdy uczelnia dopłaca do tej usługi z własnych środków finansowych. Przyjęcie interpretacji, zgodnie z którą wsparcie z PFRON na usługę tłumacza nie jest możliwe, prowadzi do ograniczenia dostępu do szkolnictwa wyższego osobom niesłyszącym, ponieważ środki otrzymywane przez uczelnię na kształcenie studenta niesłyszącego z budżetu są zbyt małe, aby zapewnić dostęp do tłumacza.

7. Wystąpienie do Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej oraz Kuratorów Oświaty (znak I.501.183.2014.KM)

Osoby głuche oraz głuchoniewidome, porozumiewające się polskim językiem migowym bądź systemem językowo-migowym, podczas kontaktowania się osobami słyszącymi wymagają pomocy osoby trzeciej, która może pełnić rolę tłumacza. Podczas kontaktu z osobami słyszącymi – zwłaszcza z lekarza-



mi czy nauczycielami w szkole dziecka– rolę tłumacza często pełnią dzieci głuchych rodziców. Taka sytuacja, może wywoływać negatywne konsekwencje dla niepełnoletniego dziecka, a także zaburzać odpowiednią relację z rodzicem. Ponadto, prowadzi to do naruszenia ustawy o języku migowym, zgodnie z którą osoba przybrana do pełnienia roli tłumacza powinna mieć ukończony 16 rok życia. Z tego względu, Rzecznik skierował wystąpienie do Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej oraz do Kuratorów Oświaty, z prośbą o upowszechnienie tych informacji wśród lekarzy i nauczycieli oraz zachęcenie do korzystania z usługi profesjonalnych tłumaczy.

***Wszystkie wystąpienia generalne Rzecznika są dostępne pod adresem:
www.rpo.gov.pl/pl/wystapienia-generalne.***