



Fundusze Europejskie
Wiedza Edukacja Rozwój

Unia Europejska
Europejski Fundusz Społeczny



RAPORT TEMATYCZNY

NT. ARTYKUŁU 21 KPON: WOLNOŚĆ WYPOWIADANIA SIĘ I WYRAŻANIA OPINII ORAZ DOSTĘP DO INFORMACJI

**OPRACOWANY W RAMACH PROJEKTU
„WDRAŻANIE KONWENCJI O PRAWACH OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH –
WSPÓLNA SPRAWA”**

OLSZTYN, 2016 – 2017 R.

1





Fundusze Europejskie
Wiedza Edukacja Rozwój

Unia Europejska
Europejski Fundusz Społeczny



Opracowanie powstało w ramach projektu pn. „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”, finansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach Osi Priorytetowej II. Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji, Działania 2.6 Wysoka jakość polityki na rzecz włączenia społecznego i zawodowego osób niepełnosprawnych Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020

Realizatorzy projektu: Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych w partnerstwie z Lubelskim Forum Organizacji Osób Niepełnosprawnych – Sejmikiem Wojewódzkim, Warmińsko-Mazurskim Sejmikiem Osób Niepełnosprawnych, Akademią Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej i kancelarią prawną Domański Zakrzewski Palinka Sp. k.

Autor Opracowania:
dr Piotr Raźniewski





SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	5
1. Założenia teoretyczne raportu tematycznego	7
2. Diagnoza sytuacji i problemów w obszarze Artykułu 21 KPON – Wolność wypowiedzania się i wyrażania opinii oraz dostęp do informacji	11
3. Ogólne cele i kierunki polityki oraz działań dotyczących rozwiązywania problemów w obszarze wolności wypowiedzania się i wyrażania opinii oraz dostępu do informacji	25
3.1. Stan potencjału programowo – planistycznego państwowych podmiotów polityk publicznych w obszarach wdrażania KPON, oraz identyfikacja barier wdrożeniowych w tym zakresie	26
3.2. Strategiczne dokumenty regionalne i lokalne, stanowiące podstawę dla programowania regionalnej i lokalnej polityki publicznej i funkcjonowania administracji samorządowej	40
3.3. Charakterystyka powiatowych Programów działań na rzecz osób z niepełnosprawnością	43
3.4. Wnioski z badań programów gminnych	50
4. Prawne uwarunkowania realizacji praw i wolności przez osoby z niepełnosprawnościami w Polsce	52
4.1. Identyfikacja i charakterystyka prawnych barier dyskryminujących osoby z niepełnosprawnościami w obszarze wolności wypowiedzania się i wyrażania opinii oraz dostępu do informacji	74
4.2. Cele i kierunki niezbędnych zmian, służących przewyciężaniu barier prawnych dotyczących osoby z niepełnosprawnościami	82
5. Pozaprawne uwarunkowania realizacji praw i wolności przez osoby z niepełnosprawnościami w Polsce	93
5.1. Identyfikacja i charakterystyka pozaprawnych barier dyskryminujących osoby z niepełnosprawnościami w obszarze wolności wypowiedzania się i wyrażania opinii oraz dostępu do informacji	93



5.2. Cele i kierunki niezbędnych zmian, służących przewyciężaniu barier pozaprawnych dotyczących osoby z niepełnosprawnościami	98
Podsumowanie.....	102
Bibliografia.....	105
Lista skrótów:	110





WPROWADZENIE

Geneza opracowania międzynarodowego traktatu w sprawie praw osób z niepełnosprawnościami związana jest z występowaniem zjawisk dyskryminacji i marginalizacji, doświadczanych przez te osoby na całym świecie. Od lat funkcjonujące różnorodne umowy międzynarodowe dotyczące respektowania praw człowieka, mające teoretyczne zastosowanie również do osób z niepełnosprawnościami, w praktyce nie zawsze są w tym obszarze stosowane¹. Odpowiedzią społeczności międzynarodowej na brak prawnie wiążącego instrumentu międzynarodowego, poświęconego ochronie praw osób z niepełnosprawnościami, było przyjęcie przez Organizację Narodów Zjednoczonych w grudniu 2006 r. Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych (KPON). Konwencja wyraża postulat międzynarodowego ruchu osób z niepełnosprawnościami, aby osoby te korzystały z tych samych praw i możliwości co inni ludzie.

Przedmiotem niniejszej analizy jest jeden z artykułów Konwencji: **Wolność wypowiedzania się i wyrażania opinii oraz dostęp do informacji (Art. 21)**. Wolność słowa jest fundamentalnym prawem w każdym państwie demokratycznym. Oznacza możliwość obywateli i obywaterek do swobodnego wyrażania własnych opinii i przekonań w dowolnym temacie. W oparciu o wolność słowa funkcjonuje cały rynek medialny – prasa, telewizja, radio i Internet. Nieskrępowana wymiana myśli jest koniecznym warunkiem poprawnego funkcjonowania i rozwoju społeczeństwa. Z kręgu tworzenia i wymiany informacji nikt nie powinien być wykluczony, a takie ryzyko może mieć miejsce w przypadku udziału w komunikacji społecznej osób z niepełnosprawnościami. Prawo wolności słowa osób z niepełnosprawnościami należy rozumieć przede wszystkim jako usuwanie fizycznych barier związanych z procesem komunikacji. I tak na przykład osoby z niepełnosprawnością wzroku i słuchu powinny mieć dostęp do mediów dostosowanych

¹ Study on challenges and good practices in the implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities VC/2008/1214. Final Report, European Foundation Centre AISBL, October 2010, s. 24.



do ich możliwości percepcyjnych np. publikacji zapisanych alfabetem Braille'a, filmów z odpowiednio przystosowanymi napisami lub audiodeskrypcją².

Celem opracowania jest wszechstronna analiza literatury przedmiotu, opracowań analitycznych oraz ilościowych i jakościowych badań socjologicznych wykonanych w ramach projektu, a także merytorycznego dorobku tematycznej debaty doradczo-programowej. Raport poświęcony jest zaprezentowaniu stanu problemów podejmowanych przez Konwencję o Prawach Osób Niepełnosprawnych (KPON) w Art. 21, wskazuje jakie są potrzeby społeczne i wymogi rozwojowe, a także cele i kierunki działań dot. rozwiązywania ww. problemów. Dodatkowo, zawiera opis prawnych, administracyjnych, instytucjonalnych, organizacyjnych i innych barier wdrażania KPON w obszarze wolności wypowiedzenia się i wyrażania opinii oraz dostępu do informacji, a także identyfikuje polityki publiczne zaangażowane w rozwiązywanie ww. problemów.

Opracowanie zostało przygotowane zgodnie z założeniami Raportu metodologicznego przygotowania Raportu syntetycznego w ramach projektu „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”.

² Raport metodologiczny w ramach projektu „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”, Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych, Warszawa, kwiecień 2016



1. ZAŁOŻENIA TEORETYCZNE RAPORTU TEMATYCZNEGO

Prawa określone w Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych (KPON) odwołują się do idei praw człowieka ustalanych w traktatach przez organizacje międzynarodowe takie jak Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ) i Rada Europy (RE) oraz podpisanych i ratyfikowanych przez państwa członkowskie. Międzynarodowe prawa człowieka są³:

- uniwersalne - mają one zastosowanie wszędzie i w stosunku do każdego człowieka,
- niepodzielne – prawa polityczne i obywatelskie prawa, nie mogą być oddzielane od praw społecznych i kulturalnych,
- niezbywalne – nie można się ich zrzec i mogą być zwrócone lub oddawane.

Konwencja o Prawach Osób Niepełnosprawnych (KPON), reprezentuje społeczne rozumienie pojęcia niepełnosprawności, zgodnie z którym trudności w pełnym udziale i integracji społecznej osób z niepełnosprawnościami nie wynikają z indywidualnych ograniczeń, lecz z ograniczeń i barier społecznych. Przyjęta w Konwencji (KPON) perspektywa pojęciowa tworzy punkt wyjścia do artykułowania praw osób niepełnosprawnych.⁴

Rozumienie niepełnosprawności w zawartym w Konwencji (KPON) nowym modelu opartym na prawach człowieka znacznie różni się podejścia tradycyjnego⁵. W tym pierwszym podejściu do niepełnosprawności, rozważania koncentrują się wokół zagadnień, jak doszło do niepełnosprawności i jak została ona wytworzona społecznie i kulturowo. Podkreśla się, że niepełnosprawność spowodowana jest rozwiązaniami społecznymi, poprzez interakcję, literaturę, kulturę popularną i media.⁶ Wraz ze zmianą sposobu rozumienia niepełnosprawności, pojawiła się nowa perspektywa badań nad jej istotą. W badaniach⁷ tych niepełnosprawność traktowana jest często, w podobny sposób jak płeć, seksualność

³ A Handbook on Using a Human Rights-based Approach to Achieve Social Inclusion and Equality, This publication has been funded by Combat Poverty under the Tackling Poverty using Rights Based Approaches programme, December 2007, s. 17.

⁴ Study on challenges and good practices in the implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities VC/2008/1214. Final Report, European Foundation Centre AISBL, October 2010, s. 41.

⁵ Traustadóttir R., Disability Studies, the Social Model and Legal Developments [w:] Arnardóttir O.M., Quinn, G.; The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspectives, 2009, s. 5.

⁶ Snyder, Bruggemann and Thomson; Davis, supra note 8; Shakespeare, T. (ed.), The Disability, Reader: Social Science Perspectives. London 1998: Cassell; Snyder, S.L. and Mitchell, D.T. (2006). Cultural Locations of Disability. Chicago: University of Chicago Press.

⁷ Traustadóttir R., Disability Studies, the Social Model and Legal Developments [w:] The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities European and Scandinavian Perspectives, ed. Arnardóttir O.M., Quinn G., 2009, s. 7.



i pochodzenie etniczne, i jest rozumiana jest jako konstrukt społeczny, a nie stan biologiczny. Zatem przedmiotem badań nad niepełnosprawnością jest próba zrozumienia społecznego i kulturowego wymiaru niepełnosprawności oraz aspektów ekonomicznych i politycznych wpływających na wykluczenie i dyskryminację osób z niepełnosprawnościami.

W wielu krajach, w różnych częściach świata, funkcjonują głębokie i trwałe negatywne stereotypy i uprzedzenia wobec osób z niepełnosprawnościami. Znaczącą rolę w utrzymaniu tych stereotypów mają używane w odniesieniu do osób z niepełnosprawnościami zwroty językowe takie jak: kaleki lub upośledzony umysłowo.⁸ Innym źródłem społecznego postrzegania osób z niepełnosprawnościami może być stosowana wobec nich polityka społeczna, która traktuje ich jako obiekty pomocy społecznej lub jako pacjentów placówek medycznych, zamiast jako posiadaczy praw. Teoretycznie, osoby z niepełnosprawnościami mają prawo do wszystkich praw człowieka, w praktyce odmawia się im podstawowych praw i wolności, które mają osoby bez niepełnosprawności. W swej istocie, Konwencja (KPON) potwierdza, że osoby z niepełnosprawnościami są w stanie prowadzić życie jako pełnoprawni obywatele, którzy mogą wnieść cenny wkład do społeczeństwa, jeśli będą mieli takie same możliwości jak osoby bez niepełnosprawności.⁹

Artykuł 21 Konwencji – Wolność słowa i poglądów¹⁰ stanowi, iż „Państwa Strony podejmą wszelkie odpowiednie środki, aby osoby niepełnosprawne mogły korzystać z prawa do wolności wypowiedzenia się i wyrażania opinii, w tym wolności poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji i poglądów, na zasadzie równości z innymi osobami i poprzez wszelkie formy komunikacji, według ich wyboru, między innymi poprzez dostarczanie osobom niepełnosprawnym informacji przeznaczonych dla ogółu społeczeństwa, w dostępnych dla nich formach i technologiach, odpowiednio do różnych rodzajów niepełnosprawności, na czas i bez dodatkowych kosztów, akceptowanie i ułatwianie korzystania przez osoby niepełnosprawne w sprawach urzędowych z języków migowych, alfabetu Braille'a, komunikacji wspomagającej (augmentatywnej) i alternatywnej oraz wszelkich innych dostępnych środków, sposobów i form

⁸ From Exclusion to Equality. Realizing the rights of persons with disabilities, Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocols, United Nations, Geneva 2007, s. 3.

⁹ From Exclusion to Equality. Realizing the rights of persons with disabilities, Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocols, United Nations, Geneva 2007, s. 4.

¹⁰ Kawa J., Raźniewski P., Tomczyk U., 2016, Analiza dokumentów międzynarodowych dotycząca procesu wdrażania Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych oraz identyfikacji barier w tym procesie, wykonana w ramach projektu „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych - wspólna sprawa”, Olsztyn, Warszawa.



komunikowania się przez osoby niepełnosprawne, według ich wyboru, nakłanianie instytucji prywatnych, które świadczą usługi dla ogółu społeczeństwa, w tym przez Internet, do dostarczania informacji i usług w formie dostępnej i użytecznej dla osób niepełnosprawnych, zachęcanie środków masowego przekazu, w tym dostawców informacji przez Internet, do zapewnienia, by ich usługi były dostępne dla osób niepełnosprawnych, uznanie i popieranie korzystania z języków migowych”.

Jeszcze raz należy podkreślić, że wolność słowa jest fundamentalnym prawem w każdym państwie demokratycznym. Oznacza możliwość obywateli do swobodnego wyrażania własnych opinii i przekonań w dowolnym temacie. Każdy człowiek ma prawo do wolności wypowiedzi i wyrażania opinii, ale każde z tych praw może być poddane w różnym stopniu ograniczeniom¹¹:

1. Wolność poglądów – każdy człowiek ma prawo do własnych opinii lub poglądów na jakikolwiek temat, niezależnie od tego, jaka jest na ten temat opinia innych osób. Jest to prawo, którego nie można poddać jakimkolwiek ograniczeniom przez państwo. W istocie, wszyscy mamy prawo myśleć jak nam się podoba, i nikt nie może narzucić nam, na jaki temat, co mamy myśleć.
2. Wolność słowa – prawo do wolności wypowiedzi ma dwie odrębne części:
 - a. prawo do przekazywania lub wymiany informacji oraz opinii wszelkiego rodzaju;
 - b. prawo do poszukiwania i otrzymywania informacji.

Oczywiście prawo do swobody wypowiedzi obejmuje prawo do wymiany informacji oraz wyrażania poglądów i opinii, a także w celu uzyskania informacji, tak aby poglądy i opinie mogły być rozwijane. W przeciwieństwie do wolności poglądów, prawo do swobodnego wyrażania opinii niesie za sobą pewne obowiązki i może być ono poddane ograniczeniom przez państwo. Jest to związane z tym, że efektem wyrażania poglądów lub wymiany informacji może być czasami naruszenie praw innych osób np. w sytuacji nawoływania do nienawiści, lub przekazywanie nieprawdziwych informacji, które mogłyby zaszkodzić reputacji innej osoby. Z tego powodu, w interesie bezpieczeństwa publicznego, porządku, zdrowia, moralności lub ochrony podstawowych praw i wolności innych osób, państw nakłada pewne ograniczenia na prawo do wypowiedzi. Jednakże takie ograniczenia muszą być przewidziane przez prawo i rzeczywiście niezbędne w celu

¹¹ Kawa J., Raźniewski P., Tomczyk U., 2016, Analiza dokumentów międzynarodowych dotycząca procesu wdrażania Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych oraz identyfikacji barier w tym procesie, wykonana w ramach projektu „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych - wspólna sprawa”, Olsztyn, Warszawa



ochrony tych interesów. Ponadto wszelkie ograniczenia nakładane przez Państwo nie powinno być tak duże, aby skutecznie pozbawiać tych praw.

W przypadku osób z niepełnosprawnościami, prawo do swobody wypowiedzi i opinii jest kluczem do korzystania z innych praw człowieka. Poglądy i wymiana pomysłów ma również zasadnicze znaczenie dla prawa do edukacji, w których badania i debaty są kluczowymi składnikami wielu środowisk akademickich. Z drugiej strony naruszenie innych praw człowieka może mieć negatywny wpływ na możliwość korzystania z prawa do wolności wypowiedzi i wyrażania opinii przez osoby z niepełnosprawnościami. Na przykład, brak dostępu do edukacji może utrudnić im zdobycie wiedzy i opanowania umiejętności, które przyczyniają się do rozwoju poglądów i zdolności do dzielenia się nimi z innymi ludźmi. Naruszenie prawa do prywatności może zniechęcić osoby z niepełnosprawnościami do wyrażania swoich poglądów w formie pisemnej lub innej, ponieważ mogą obawiać się, że utrwalone np. na piśmie poglądy zostaną poddane cenzurze lub przywłaszczzone. Obawy te dotyczyć mogą przede wszystkim osób, które nie korzystają z prawa do samodzielnego życia w społeczeństwie, ale mieszkają w placówkach instytucjonalnych, w których prawo do prywatności może okazać się niewystarczająco przestrzegane przez pracowników lub inne osoby tam mieszkające.





2. DIAGNOZA SYTUACJI I PROBLEMÓW W OBSZARZE ARTYKUŁU 21 KPON – WOLNOŚĆ WYPOWIADANIA SIĘ I WYRAŻANIA OPINII ORAZ DOSTĘP DO INFORMACJI

Z informacji zawartych w materiałach na tematyczną debatę doradczo-programową poświęconą wdrażaniu art. 21 i 29 konwencji o prawach osób niepełnosprawnych w Polsce¹² wynika, że: wdrażanie prawa osób niepełnosprawnych do dostępu do informacji oraz wolności wypowiedzenia się i wyrażania opinii realizuje się w Polsce trzech obszarach¹³:

1. poprzez nakłonienie – w tym przepisami prawa – instytucji prywatnych do dostarczania informacji i usług w formie dostępnej dla osób niepełnosprawnych (np. firm farmaceutycznych do odpowiednich oznaczeń leków);
2. w uznaniu języka migowego jako języka urzędowego i zagwarantowania korzystania przez osoby z niepełnosprawnościami we wszystkich sprawach urzędowych z wybranych przez nie środków komunikacji, takich jak język migowy, alfabet Braille'a, komunikacja wspomagająca (augmentatywna) i alternatywna oraz wszelkie inne dostępne środki;
3. na drodze poszerzania dostępności publicznych stron internetowych zgodnych ze standardami Web Accessibility Initiative (WAI).

Ponadto, realizację wymogów art. 21 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych można interpretować w szerszym kontekście walki z wykluczeniem cyfrowym¹⁴.

Należy zauważyć, że uchwalenie ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się było pierwszym krokiem w kierunku poszerzenia dostępności informacji, możliwości wyrażania opinii i wolności słowa dla osób z niepełnosprawnościami. Pomimo postępu w formalnej gwarancji praw, wskazuje się na mankamenty tego aktu, tj. nieprecyzyjne przepisy, brak skutecznych instrumentów

¹² Materiały na tematyczną debatę doradczo-programową poświęconą wdrażaniu art. 21 i 29 konwencji o prawach osób niepełnosprawnych w Polsce, Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych, Warszawa 2016.

¹³ Realizacja przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich 2012-2014, RPO, Warszawa 2015.

¹⁴ Zadrożny J., 2012, Cyfrowe wyłączenie osób z niepełnosprawnościami, w: A. Błaszczuk (red.), Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych, RPO, Warszawa.



pozwalających na wyegzekwowanie wypełnienia nałożonych na urzędy obowiązków, ograniczenie obowiązku zapewnienia usługi tłumacza wyłącznie do organów administracji publicznej z wyłączeniem innych instytucji użyteczności społecznej, z których korzystają osoby niepełnosprawne oraz samorządowych osób prawnych. Wyniki kontroli Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) z 2013 r., związane z realizowaniem przepisów ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się, wskazały na relatywnie niski poziom wdrożenia przepisów ustawy¹⁵: w wypadku osób głuchych odsetek skontrolowanych urzędów deklarujących możliwość skorzystania z pomocy wyznaczonego tłumacza wyniósł wówczas 73%, z czego w 41% funkcję tłumacza pełnił wyłącznie przeszkolony urzędnik, natomiast dla osób głuchoniewidomych odpowiednio – 22% oraz 3%. Częstą praktyką było szkolenie własnych pracowników w języku migowym w podstawowym zakresie, nie zaś zatrudnianie tłumacza. W efekcie, tylko co dziesiąty urząd oferował usługi tłumacza i przeszkolonego urzędnika dla osób głuchych, zaś tylko 1% – w wypadku osób głuchoniewidomych. Niskie też były odsetki dotyczące publicznego upowszechniania tego typu informacji o tłumaczu. Jak odnotowano, nie rozwinięto innego typu usług wspomagających komunikowanie się z urzędem – w 2013 r. nadal w 20% urzędów nie można było załatwić spraw drogą elektroniczną.

Obok osób głuchych, których specyficzne potrzeby w zakresie komunikowania są dostrzegane w społeczeństwie, a wielu niesłyszących wprost określa siebie jako kulturową i językową mniejszość, istnieje i poszerza się grupa osób niedosłyszących oraz użytkowników implantów słuchowych, których specyficzne potrzeby w zakresie skutecznego komunikowania nie są aktualnie w pełni rozpoznane, a tym bardziej zaspokojone.

Z kolei na mocy przepisów ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz rozporządzenia Rady Ministrów (RM) w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności (KRI) określono również minimalne wymagania i sposoby zapewnienia dostępu do zasobów informacji podmiotów publicznych dla osób niepełnosprawnych. Standard stanowią wymagania Web Content Accessibility Guidelines (WCAG 2.0) dla systemów teleinformatycznych. Musi on być uwzględniony w procesie projektowania stron internetowych. Ponadto na mocy ustawy o dostępie do informacji publicznej, strony Biuletynu Informacji Publicznej muszą spełniać standardy dostępności dla użytkowników z niepełnosprawnościami. Wszystkie systemy informatyczne

¹⁵ Realizacja przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich 2012-2014, RPO, Warszawa 2015.



podmiotów realizujących zadania publiczne miały być dostosowane do końca pierwszego kwartału 2015 r. Jeszcze w 2013 r. (badanie RPO) żaden publiczny serwis informacyjny nie był w 100% dostępny dla osób niepełnosprawnych, a ponad 5% serwisów określono jako trudno dostępne. Podobne rezultaty otrzymali badawcze z zespołu kierowanego przez prof. B. Gąciarz z Akademii Górniczo-Hutniczej¹⁶.

Analizując dostępność i użyteczność stron internetowych instytucji publicznych (ministerstw, biur pełnomocników, samorządów), jak również organizacji pozarządowych w IV kwartale 2012 r. wskazano, że w pierwszym okresie po wejściu w życie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności badane serwisy realizowały nieco ponad połowę zalecanych właściwości a żaden z serwisów nie realizował w pełni standardu WCAG 2.0. Większość serwisów była nieprzygotowana do odbioru przez osoby niepełnosprawne, nawet te dla nich dedykowane. Również badania przeprowadzone w 2014 r. w kontekście wykluczenia cyfrowego w ramach projektu Polskiej Akademii Dostępności (PAD) wykazały niską dostępność publicznych serwisów internetowych dla różnego typu odbiorców (w tym niepełnosprawnych), przy czym dostrzeżono zróżnicowanie w zależności od obszaru działania: najbardziej dostępne były serwisy ministerstw i instytucji pomocy społecznej, najmniej instytucji kultury¹⁷. Zanotowano również niskie umiejętności osób tworzących i obsługujących strony internetowe instytucji w kontekście działań w walce z cyfrowym wykluczeniem.

Wolność słowa i dostęp do informacji, wybrane wskaźniki¹⁸

„We współczesnym świecie medium dającym dostęp do największej ilości, najbardziej zróżnicowanych informacji jest internet. Jest to narzędzie, które nie tylko pozwala na uzyskiwanie wiadomości z różnych dziedzin, ale także służy do realizacji prawa wolności słowa oraz prawa do nauki, pracy czy dostępu do dóbr kultury (Rzecznik Praw Obywatelskich, 2013). Wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej są

¹⁶ Królewski J., Masłyk T., Migaczewska E., Żuchowska D., 2014, Potencjał Internetu i jego (nie)wykorzystanie w kontekście potrzeb osób niepełnosprawnych, w: B. Gąciarz, S. Rudnicki (red.), Polscy niepełnosprawni. Od kompleksowej diagnozy do nowego modelu polityki społecznej, Wydawnictwa AGH, Kraków.

¹⁷ Widawska E., Wieczorek Z., Wysocka E., 2014, Raport z badań przeprowadzonych w ramach projektu Polska Akademia Dostępności, Polska Akademia Dostępności.

¹⁸ Górniak J., Perek-Białas J., Szwed J., 2016, Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – analiza danych statystycznych i badawczych dot. sytuacji i położenia osób niepełnosprawnych w Polsce, Opracowanie w ramach projektu „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020, Osi Priorytetowej II, Działania 2.6, Warszawa



obecnie za sprawą podpisanej deklaracji zobowiązane do zapewnienia pełnej dostępności wszystkich publicznych stron internetowych zgodnie z wytycznymi konsorcjum World Wide Web Consortium (W3C).

Serwis internetowy można uznać za dostępny, w momencie gdy z treści na nim publikowanych może skorzystać jak największa liczba użytkowników w jak najszerszym zakresie. Z dostępnych witryn mogą więc korzystać wszystkie osoby tzw. wykluczone cyfrowo: osoby niepełnosprawne sensorycznie (niewidome, słabowidzące, głuche, słabosłyszące oraz głuchoniewidome), osoby niepełnosprawne manualnie, intelektualnie, seniorzy, obcokrajowcy, a także osoby niewykształcone oraz niezamożne. Mimo stałego i dynamicznego postępu technicznego, w dalszym ciągu dla wielu osób zaliczających się do wymienionych powyżej grup informacje zawarte na stronach internetowych są niedostępne.

Początkowe szacunki zakładały, że w Polsce istnieje około 100 instytucji centralnych, 16 województw, 400 powiatów i 2400 gmin, z których większość ma własną stronę internetową. Jak wykazała jednak „Społeczna inwentaryzacja serwisów internetowych administracji publicznej”, w Polsce jest aż 3893 witryn internetowych wyłącznie wśród jednostek szczebla centralnego. Dodatkowo istnieje odrębna struktura Biuletynów Informacji Publicznej. W chwili obecnej ilość publicznych serwisów internetowych szacuje się na 12 do 15 tysięcy.

Zarówno w 2013, jak i w 2014 roku, badanie dostępności objęło 3 000 stron internetowych – w każdej z edycji badania bazę stanowiło 2414 portali gminnych, 380 powiatowych i 852 Biuletynów Informacji Publicznej (BIP). W pierwszym etapie sprawdzono, które z wytypowanych serwisów można uznać za aktywne. Następnie uzupełniono bazę o dodatkowe witryny (w 2013 roku o aktywne adresy Biuletynów Informacji Publicznej, a w 2014 – o aktywne adresy internetowe jednostek medycznych z obszaru całego kraju).

Jak wykazało badanie¹⁹, w 2014 roku zaledwie 2,1% publicznych serwisów internetowych (w 2013% - 2,3%) miało status „dostępnych”. W obu edycjach badania, ponad 20% witryn można uznać za „dostępne z niewielkimi utrudnieniami”.

¹⁹ Fundacja Instytutu Rozwoju Regionalnego, 2013



Choć niecałe 6% publicznych serwisów internetowych jest całkowicie niedostępnych dla osób wykluczonych cyfrowo, to należy zwrócić uwagę na fakt, że ponad 30% spośród zbadanych stron internetowych jest niedostępnych w znacznym stopniu, a niemalże 40% można uznać za niedostępne w stopniu umiarkowanym.

Jak wynika z przeprowadzonej analizy – w dalszym ciągu wiele publicznych serwisów internetowych nie wprowadziło koniecznych usprawnień, które umożliwiłyby osobom wykluczonym społecznie (w tym osobom niepełnosprawnym) uzyskanie pełnego dostępu do informacji.

Badanie dostępności stron internetowych (ze szczególnym uwzględnieniem serwisów administracji publicznej) przeprowadza także Fundacja Widzialni. Zgodnie z danymi tej organizacji, w 2016 roku za „dostępne” można było uznać 22,9% przebadanych serwisów, podczas gdy w 2013 roku odsetek ten wynosił zaledwie 1,7% (Fundacja Widzialni, 2016).

Jak wynika z danych, zawartych w dokumencie: „Informacja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych w 2014 roku na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. „Karta praw osób niepełnosprawnych”, w 2014 roku Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT) przeprowadziła kontrolę udziału audycji z udogodnieniami dla osób z dysfunkcją narządu wzroku lub słuchu wśród wszystkich programów telewizyjnych (nadawcy są zobowiązani do zamieszczenia tego typu programów zgodnie z art. 18a ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji). Dzięki kontroli możliwe było ustalenie, ile audycji posiadało napisy dla osób niesłyszących, tłumaczenia na język migowy bądź audiodeskrypcje dla osób niewidomych. Kontrola objęła 91 programów telewizyjnych, które były emitowane od początku 2014 roku przez 28 nadawców. Udogodnienia dla osób niepełnosprawnych odnotowano w przypadku 77 programów, z czego 37 stanowią ogólnodostępne programy telewizyjne rozpowszechniane naziemnie. Najczęściej stosowanym udogodnieniem były napisy dla osób niesłyszących. Napisy dla osób niesłyszących pojawiły się w I kwartale 2014 roku w 56 programach, w II kwartale w 61 programach, w III kwartale w 77 programach i w IV kwartale w 79 programach. Tłumaczenia na język migowy dla osób niesłyszących zostały dołączone do: 38, 40, 42, 46 (w kolejnych kwartałach 2014 roku) programów (Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, 2015)”.



Wskaźniki wykorzystywane za granicą:

- Odsetek rządowych stron internetowych, które spełniają standard WCAG 2.0 AAA / Udział w ogólnej liczbie transmisji na kanałach telewizji publicznej tych, które posiadają napisy - Duński Instytut Praw Człowieka (The Danish Institute for Human Rights)

Podstawowe wskaźniki obecne w reprezentatywnych badaniach, przeprowadzanych na terenie Polski:

- Odsetek osób korzystających z komputera / odsetek osób korzystających z Internetu – Diagnoza Społeczna 2015
- Odsetek osób, które w ostatnich miesiącach często nie mogły sprawnie, szybko i bez trudności załatwić jakiejś sprawy urzędowej – Diagnoza Społeczna 2015
- Odsetek osób, które codziennie lub w każdym tygodniu korzystają z portali społecznościowych w Internecie (np. Facebook, MySpace, Twitter, Nasza Klasa, itp.) / Odsetek osób, które codziennie lub w każdym tygodniu kontaktują się z krewnymi i przyjaciółmi niemieszkającymi wspólnie z nimi (poprzez telefon, sms, list, e-mail, komunikator internetowy, portale społecznościowe) – Europejskie Badanie Warunków Życia Ludności

Rekomendowany wskaźnik:

- Odsetek programów telewizji publicznej oraz publicznych serwisów internetowych posiadających udogodnienia dla osób niepełnosprawnych. Proponowany wskaźnik bazuje na danych zastanych z uwagi na fakt, że wyniki analiz są ogólnodostępne, wskaźnik daje możliwość monitorowania zjawiska dostępu do informacji dla osób niepełnosprawnych w czasie.

Realizacja swobód obywatelskich i praw politycznych²⁰

„Na osiągnięty poziom realizacji przez osoby niepełnosprawne swobód obywatelskich oraz praw politycznych składa się szereg aspektów związanych z funkcjonowaniem osób o bardzo zróżnicowanych przyczynach i stopniach niepełnosprawności m. in. dostęp do urzędów i możliwość załatwiania spraw obywatelskich; dostępność informacji; możliwości oraz stan faktyczny zrzeszania się osób niepełnosprawnych; realizacja prawa wyborczego; współpraca podmiotów

²⁰ Żejmis M, Swobody obywatelskie, w: Żejmis M., Laura Izabela Jurga L. I. Pogłębiona analiza danych pozyskanych w badaniu jakościowym, Projekt "Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych - wspólna sprawa".



zaangażowanych we wspieranie integracji społecznej oraz praw obywatelskich i politycznych osób niepełnosprawnych; skala i przeciwdziałanie dyskryminacji”.

Zrealizowane badanie empiryczne potwierdza duże zróżnicowanie sytuacji poszczególnych grup w zbiorowości osób z niepełnosprawnościami, ze względu na rodzaje przyczyn niepełnosprawności²¹. „Respondenci tak samo, jak w przekroju całości wyników, w obszarze swobód obywatelskich i praw politycznych wyraźnie eksponują kategorię osób z niepełnosprawnościami intelektualnymi jako szczególną grupę odniesienia, dla której porównywanie sytuacji osób z innymi przyczynami niepełnosprawności jest nieadekwatne. Respondenci wskazują osoby z dysfunkcjami narządu ruchu oraz osoby niesłyszące i niewidome jako kolejne dwie specyficzne kategorie osób z niepełnosprawnościami w kontekście realizacji swobód obywatelskich. Respondenci wskazują również zróżnicowanie stopni niepełnosprawności jako kolejną skalę miary potencjału trudności w omawianym zakresie.

Na poziomie lokalnym i regionalnym refleksje dotyczące poziomu realizacji swobód obywatelskich i praw politycznych w porównaniu z ogólnym poziomem ich realizacji -różnią się od wyrażanych na poziomie centralnym. Respondenci na poziomie lokalnym i regionalnym wyrażają negatywne opinie na ten temat, wskazując na liczne trudności ograniczające możliwości ich urzeczywistniania:

- barierę architektoniczną związaną z lokalizacją urzędów w starych budynkach;
- barierę mentalną związaną z stosunkiem osób funkcjonujących razem z osobami niepełnosprawnymi w przestrzeni publicznej;
- barierę administracyjną związaną z brakiem szczegółowych regulacji prawnych służących ułatwieniom w poruszaniu się w przestrzeni publicznej i w środowisku instytucjonalnym”.

Część problemów w perspektywie nierealizowania swobód obywatelskich osób niepełnosprawnych dotyczy istotnego braku woli i kultury organizacyjnej w lokalnym i regionalnym środowisku instytucjonalnym. Wyraźnie zarysowuje się tutaj bariera komunikacyjna, niedostrzegalna przez przedstawicieli instytucji działających na poziomie centralnym. Dotyczy ona przede wszystkim ograniczeń niezależnego i samodzielnego funkcjonowania osób z niepełnosprawnościami w środowiskach lokalnych. Osoby te bywają bowiem traktowane zgodnie z stereotypem osób "niezdolnych do samodzielnej

²¹ Żejmis M, Swobody obywatelskie, w: Żejmis M., Laura Izabela Jurga L. I. Pogłębiona analiza danych pozyskanych w badaniu jakościowym, Projekt "Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych - wspólna sprawa".



egzystencji" podczas, gdy jest to kategoria prawna stosowana w orzecznictwie o niepełnosprawności. Kategorię tę obejmują wyłącznie orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności, czyli dotyczące osób z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolne do pracy albo zdolne do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej, wymagające w celu pełnienia ról społecznych stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji.²²

Jako czynniki istotnie wpływające na osiągnięty stopień realizacji swobód obywatelskich osób z niepełnosprawnościami wskazywano:

- stosunek przedstawicieli administracji publicznej oraz instytucji funkcjonujących w badanym obszarze do osób niepełnosprawnych;
- mobilność przestrzenna osób niepełnosprawnych;
- warunki wsparcia samodzielnego realizowania spraw obywatelskich przez osoby niepełnosprawne.

Co ważne, rezultaty badania wskazują na stosunkowo rzadkie kontakty organów administracyjnych i sądowych z osobami niepełnosprawnymi. W wypowiedziach respondentów pojawia się obraz lub stereotyp niesamodzielnej osoby niepełnosprawnej:

Dostęp do urzędów stanowi ważny czynnik realizacji swobód obywatelskich osób niepełnosprawnych. Zasadnicze aspekty dostępności urzędów to: dostępność infrastruktury, w tym brak ograniczeń architektonicznych; dostępność procedur administracyjnych; oraz kompetencje urzędników w zakresie obsługi osób niepełnosprawnych.

Dostępność informacji²³

„Ograniczenia dostępności informacji obejmują przede wszystkim osoby z niepełnosprawnościami sensorycznymi (wzrok, słuch), ale ze względu na bardzo złożony charakter, ograniczenia te dotyczą także innych rodzajów niepełnosprawności. Wyjątkowo trudna jest sytuacja osób głuchoniewidomych. Sprzężona niepełnosprawność wiąże się ze złożonymi potrzebami życiowymi, w tym komunikacyjnymi. Ponadto w przestrzeni

²² Por. art. 4. ust. 1 ust. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych z dnia 27 sierpnia 1997 r. (Dz. U. 2011, Nr 127, poz. 721).

²³ Żejmis M, Swobody obywatelskie, w: Żejmis M., Laura Izabela Jurga L. I. Pogłębiona analiza danych pozyskanych w badaniu jakościowym, Projekt "Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych - wspólna sprawa".



społecznej nadal brakuje przystosowanej informacji, a ogół społeczeństwa nie posiada wiedzy o komunikowaniu się z tą relatywnie bardzo nieliczną grupą²⁴.

Najistotniejszym czynnikiem determinującym dostępność informacji dla osób z niepełnosprawnościami jest szybki rozwój społeczeństwa informacyjnego. Wzrost znaczenia i powszechne użytkowanie nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz nowe regulacje prawne dotyczące standardów obowiązujących dla publicznych systemów teleinformatycznych – to główne czynniki decydujące o poziomie zintegrowania osób z niepełnosprawnościami w rzeczywistości społeczeństwa informacyjnego. Zagwarantowanie dostępu do informacji publicznej należy do istotnych obowiązków państwa. Jednakże zapewnienie realnej realizacji swobód obywatelskich i praw politycznych osobom z niepełnosprawnościami wymaga szerokiego dostępu do informacji, w tym zasobów sieci WWW, krajowych i lokalnych środków masowego przekazu oraz innych źródeł.

W trakcie badań empirycznych zrealizowanych na potrzeby projektu²⁵ zwrócono uwagę przede wszystkim na:

- 1) dostępność dla osób z niepełnosprawnościami różnych kanałów przekazu informacji;
- 2) poziom dostępności informacji dla osób z niepełnosprawnościami w przestrzeni wirtualnej.

Jak już wspomniano istotnym czynnikiem, który przez ostatnie dwa lata wpływa na wzrost dostępności publicznych serwisów WWW jest regulacja prawna w zakresie dostępności stron internetowych – rozporządzenie Rady Ministrów (RM) z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności (KRI), minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych²⁶. Należy podkreślić, że aczkolwiek stan dostosowania publicznych serwisów WWW do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, w tym przede wszystkim osób z niepełnosprawnościami wzroku i do potrzeb użytkowanego przez te osoby specjalistycznego oprogramowania

²⁴ Żejmis W M., 2012, Uwarunkowania integracji osób niepełnosprawnych w Rzeczypospolitej, w: G. Firlit-Fesnak, E. Jaroszewska, H. Oberloskamp (red.), Integracja społeczna jako wyzwanie dla polityki społecznej i pracy socjalnej, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa

²⁵ Żejmis M, Swobody obywatelskie, w: Żejmis M., Laura Izabela Jurga L. I. Pogłębiona analiza danych pozyskanych w badaniu jakościowym, Projekt "Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych - wspólna sprawa".

²⁶ Dz. U. 2012, poz. 526.



komputerowego, znacząco się poprawił, to zarówno wcześniej, jak i obecnie nadal środowisko wirtualne zawiera wiele barier²⁷.

W wypowiedziach pracowników lokalnych instytucji społecznych pojawiają się stwierdzenia uwidoczniające zróżnicowanie postaw osób z niepełnosprawnościami, związane z osiąganym przez te osoby poziomem uczestnictwa w społeczeństwie informacyjnym. Ten stosunkowo nowy typ formacji społeczno-ekonomicznej określany przez Alvina Tofflera „cywilizacją trzeciej fali” opiera się na informacji jako podstawie wiedzy i działania. Informacja jest nierozzerwalnie związana z nowoczesnymi środkami komunikowania²⁸.

Badacze wyodrębnili kilka kategorii obywateli społeczeństwa informacyjnego według kryterium użyteczności nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych²⁹:

- informujący się, poznający narzędzia teleinformatyczne pozwalające uzyskać stosowne informacje;
- komunikujący się, wykorzystujący drogę elektroniczną do komunikowania się z innymi osobami;
- uczący się, pozyskujący wiedzę dla potrzeb życia zawodowego;
- tworzący, umiejący stworzyć dobra i usługi cyfrowe dla trzech powyżej wymienionych grup (kreatorzy).

Posługując się przytoczoną powyżej klasyfikacją obywateli społeczeństwa informacyjnego możemy stwierdzić, że te spośród osób z niepełnosprawnościami, które nawet na niższych poziomach uczestniczą w funkcjonowaniu elektronicznej przestrzeni informacyjnej i jako „informujący się” lub „komunikujący się” użytkują nowoczesne technologie informacyjno-komunikacyjne – stanowią wyodrębnioną grupę świadomych obywateli włączających się do ogółu społeczności realizujących swoje prawa społeczne i polityczne.

²⁷ Dziwisz M., Witek P., Zasada Równego Traktowania. Prawo i Praktyka, Warszawa 2013, nr 11.

²⁸ Olędzki J., Komunikowanie w świecie, Warszawa 2001, str. 19.

²⁹ Olędzki J., Komunikowanie w świecie, Warszawa 2001, str. 19.



osoby niepełnosprawne posługujące się Internetem często nie potrzebują innych źródeł informacji, by być dobrze poinformowanymi w zakresie spraw dotyczących ich funkcjonowania w środowisku lokalnym oraz zmieniających się przepisów prawa.

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości rozważany jako wypadkowa wielowymiarowego zbioru czynników, w bardzo pozytywnym świetle jest przedstawiany przez respondentów w wymiarach: dostępności przestrzennej oraz dostępności informacji. Należy zwrócić uwagę na nieformalne aspekty identyfikowane w zakresie procedur administracyjnych i sądowych. Zarysowuje się bowiem obraz urzędników i pracowników wymiaru sprawiedliwości jako grup zawodowych wypełniających uzupełniające funkcje wobec ram proceduralnych, w ramach których skuteczna i efektywna obsługa osób z niepełnosprawnościami nie jest w pełni możliwa. W relacjach respondentów występuje kategoria "ludzkiego podejścia" do petenta, którą we własnych opiniach pracownicy administracji i sądownictwa starają się posługiwać w codziennej pracy. Jednakże z relacji respondentów wynika również, że wskazana kategoria "ludzkiego podejścia" dotyczy wyłącznie niektórych urzędników i pracowników sądownictwa. Zdaniem respondentów "podejście" do petentów będących osobami z niepełnosprawnościami odgrywa szczególną rolę w procesie ich adaptacji do warunków w środowisku instytucjonalnym. Rezultaty badania przynoszą informację o osobistym zaangażowaniu pracowników państwowych instytucji regionalnych i lokalnych w wyjaśnianie kwestii urzędowych niezrozumiałych dla osób z niepełnosprawnościami lub bezpośredniej pomocy w załatwianiu spraw”.

Ubezważnowolnienie

Ubezważnowolnienie jest całkowitym lub częściowym pozbawieniem osoby fizycznej zdolności do czynności prawnych. Decyzje w sprawach o ubezważnowolnienie są wydawane w formie orzeczeń sądowych i należą do właściwości wydziałów cywilnych sądów okręgowych. Wniosek o ubezważnowolnienie może złożyć prokurator lub członek rodziny do sądu okręgowego właściwego dla miejsca zamieszkania osoby, wobec której wystosowany jest wniosek. Osoby, które osobiście nie mogą stawić się na przesłuchanie w siedzibie sądu są przesłuchiwane w miejscu zamieszkania lub pobytu np. osoby leżące. Prawomocne orzeczenia o ubezważnowolnieniu trafiają do wydziałów rodzinnych sądów



rejonowych, gdzie dla osób całkowicie ubezwłasnowolnionych ustanawiana jest opieka prawna, a dla osób częściowo ubezwłasnowolnionych ustanawiana jest kuratela.

Zagadnieniem niezwykle istotnym z punktu widzenia norm KPON dotyczącym swobód i praw obywatelskich jest odpowiedź na pytanie – w jakich sytuacjach wobec osób niepełnosprawnych w Rzeczypospolitej Polskiej ubezwłasnowolnienie jest stosowane? Należy przy tym pamiętać, że Konwencja w art. 12 wyklucza stosowanie ubezwłasnowolnienia i pozbawianie osoby niepełnosprawnej zdolności do czynności prawnych, a wskazuje na potrzebę środków wsparcia umożliwiających osobie niepełnosprawnej korzystanie ze zdolności do czynności prawnych. Niestety, Polska błędnie przetłumaczyła pojęcie „legal capacity” z art. 12 Konwencji, jako „zdolność prawną” i przyjęła oświadczenie interpretacyjne, z którego wynika, że traktuje ubezwłasnowolnienie jako środek wsparcia w korzystaniu przez osobą niepełnosprawną ze zdolności prawnej³⁰.

Wyniki badania pokazują, że stosowanie procedury ubezwłasnowolnienia jest akceptowane w środowiskach specjalistów zajmujących się sprawami osób z niepełnosprawnościami. Respondenci przytaczają przykłady sytuacji, w których ich zdaniem ubezwłasnowolnienie staje się koniecznością, motywowaną głównie kwestiami bezpieczeństwa.

Podsumowując deklaracje dotyczące doświadczenia respondentów w zakresie realizacji procedur sądowych należy stwierdzić, że dla wielu osób z niepełnosprawnościami biorących udział w postępowaniu sądowym, doświadczenie to stanowi trudne przeżycie, gdyż zawiera wiele elementów stanowiących potencjalne bariery w funkcjonowaniu osób z niepełnosprawnościami.

Należy również odnotować, że zjawiskiem charakterystycznym nie tylko dla Polski, lecz także odnotowywanym w innych krajach europejskich jest problem „under reporting” tzn. problem niedoszacowania skali zjawisk dyskryminacyjnych z jakimi spotykają się osoby z niepełnosprawnościami. Składa się na to kilka zasadniczych przyczyn:

- niska świadomość prawna w grupach mniejszości społecznych;
- brak znajomości środowiska instytucjonalnego w zakresie niezbędnym do zgłoszenia naruszeń własnych praw i dyskryminacji;

³⁰ Zima-Parjaszewska M., Równość osób z niepełnosprawnościami wobec prawa. Prawa osób ubezwłasnowolnionych, (w:) Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, Warszawa 2012, s. 16 i n; M. Zima-Parjaszewska: Artykuł 12 Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami a ubezwłasnowolnienie w Polsce Studia Prawnicze 2013, z. 2, s. 79–102



- brak zaufania do instytucji publicznych (obawy przed konsekwencjami, otwarciem się na dialog)
- poczucie "pogodzenia się" z własną sytuacją przez osoby dyskryminowane;
- częste przypadki bagatelizowania własnych negatywnych doświadczeń, związanych z dyskryminowaniem (np. odmowa wykonania określonej usługi nie jest traktowana jako praktyka dyskryminacyjna, a jedyną reakcją jest skorzystanie z tej samej usługi w innym miejscu u innego dostawcy).

I tak na przykład Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) odnotowuje relatywnie niewiele skarg od osób z niepełnosprawnościami, dotyczących nierównego traktowania (zaledwie od ok. 700 do 1 200 rocznie) w porównaniu z ogólną skalą skarg od ok. 50 000 do 70 000 rocznie³¹. W opinii przedstawiciela Biura RPO skargi składają głównie aktywne zawodowo i społecznie osoby niepełnosprawne. Skargi są składane w ogromnej przewadze przez osoby z niepełnosprawnością fizyczną, czasami przez osoby z niepełnosprawnościami sensorycznymi. Do Biura RPO "praktycznie nie są składane" skargi od osób z niepełnosprawnościami intelektualną, choć zdarzają się, głównie od osób ubezwłasnowolnionych. Zdaniem przedstawiciela BRPO liczba skarg nie obrazuje skali realnego problemu występującego w Rzeczypospolitej Polskiej.

W zrealizowanym badaniu³² zwracała uwagę rola jakości usług jako czynnika wspierającego realizację przez osoby z niepełnosprawnościami, podstawowych swobód. W ich przypadku zakres dostępnych usług nie stanowi wyłącznie o uczestnictwie w życiu społecznym, lecz ze względu na szczególne uwarunkowania funkcjonowania osób z niepełnosprawnościami – może również decydować o możliwości realizowania podstawowych praw obywatelskich. Osoby z niepełnosprawnościami bowiem dla dotarcia w miejsca zgromadzeń lub dla udziału w demonstracji o charakterze politycznym – muszą na przykład korzystać z dostosowanych środków transportu.

Można stwierdzić, że realizacja norm funkcjonowania w społeczeństwie osób z niepełnosprawnościami stanowiących w Konwencji Praw Osób Niepełnosprawnych (KPON) wymaga koordynacji działań dla odpowiedniego ich ukierunkowania w

³¹ Żejmis M, Swobody obywatelskie, w: Żejmis M., Laura Izabela Jurga L. I. Pogłębiona analiza danych pozyskanych w badaniu jakościowym, Projekt "Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych - wspólna sprawa".

³² Żejmis M, Swobody obywatelskie, w: Żejmis M., Laura Izabela Jurga L. I. Pogłębiona analiza danych pozyskanych w badaniu jakościowym, Projekt "Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych - wspólna sprawa".



poszczególnych obszarach. Zdiagnozowane w badaniach problemy dotyczące wdrażania art. 21 KPON między innymi dotyczą³³:

- a) zapisów prawnych (nieprecyzyjność, konieczność poszerzenia obligatoryjności wymogów np. dot. języka migowego),
- b) praktyki stosowania prawa (powolne tempo wdrażania wymogów prawnych, braki umiejętności po stronie wykonawców prawa),
- c) braku rozwiązań kierowanych do specyficznych grup odbiorców (np. osób niedosłyszących oraz użytkowników implantów słuchowych).

³³ Materiały na tematyczną debatę doradczą-programową poświęconą wdrażaniu art. 21 i 29 konwencji o prawach osób niepełnosprawnych w Polsce, Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych, Warszawa 2016.





3. OGÓLNE CELE I KIERUNKI POLITYKI ORAZ DZIAŁAŃ DOTYCZĄCYCH ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW W OBSZARZE WOLNOŚCI WYPOWIADANIA SIĘ I WYRAŻANIA OPINII ORAZ DOSTĘPU DO INFORMACJI

Na wstępie należy zwrócić uwagę na „Projekt rezolucji parlamentu europejskiego w sprawie wdrażania Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych ze szczególnym uwzględnieniem uwag podsumowujących Komitetu do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych ONZ”. W dokumencie tym zawarto uwagi, które również na poziomie krajowym, w odniesieniu do analizowanych strategii i programów, należy uznać za istotne³⁴:

1. Apel o włączenie praw osób niepełnosprawnych do ogólnego programu społeczno-gospodarczego UE, w szczególności do strategii „Europa 2020” i europejskiego semestru,
2. W tym zalecenie przyjęcie paktu na rzecz osób niepełnosprawnych w celu zagwarantowania, że prawa osób niepełnosprawnych zostaną uwzględnione we wszystkich inicjatywach UE,
3. Wskazanie, że w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości podkreśla się fakt, iż Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych jest wiążąca dla UE i jej państw członkowskich w odniesieniu do wdrażania prawa UE, gdyż stanowi ona „integralną część porządku prawnego Unii Europejskiej” mającą „pierwszeństwo przed aktami wtórnego prawa Unii”.

Dla pełnego określenia celów i kierunków polityki oraz działań dotyczących rozwiązywania problemów związanych z wolnością wypowiedania się i wyrażania opinii oraz dostępnością informacji należy określić stan potencjału programowo – planistycznego państwowych podmiotów polityk publicznych w obszarach wdrażania KPON. W Preambule KPON zostało podkreślone znaczenie włączania kwestii niepełnosprawności do odpowiednich strategii zrównoważonego rozwoju, jako ich integralnej części. Jednocześnie osoby z niepełnosprawnościami powinny mieć możliwość aktywnego

³⁴ Arczeńska M., 2016, Analiza strategii i programów rządowych w aspekcie sytuacji osób z niepełnosprawnościami, opracowanie powstałe w ramach projektu pn. „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”, Warszawa.



udziału w procesie podejmowania decyzji w zakresie polityki i programów, w tym dotyczących ich bezpośrednio.

3.1. STAN POTENCJAŁU PROGRAMOWO – PLANISTYCZNEGO PAŃSTWOWYCH PODMIOTÓW POLITYK PUBLICZNYCH W OBSZARACH WDRAŻANIA KPON, ORAZ IDENTYFIKACJA BARIER WDROŻENIOWYCH W TYM ZAKRESIE³⁵.

W Strategii Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjne gospodarka, sprawne państwo (SRK), trafnie zauważa się, że „podniesienie konkurencyjności polskiej gospodarki i zapewnienie stabilnych podstaw długofalowego rozwoju kraju jest możliwe jedynie wówczas, gdy wszystkie obszary oraz wszystkie jednostki i grupy społeczne będą miały możliwość w nim uczestniczyć i czerpać z generowanych przez te przemiany korzyści.” Podjęte mają zostać m.in. działania w ramach polityk społecznych w aktywizacji, a dotyczących ubóstwa i wykluczenia społecznego. Z kolei zwiększenie spójności społecznej nastąpi w wyniku „efektywnego wykorzystywanie potencjałów wszystkich osób z deficytami i dysfunkcjami utrudniającymi im samodzielne korzystanie z tych potencjałów”. Autorzy SRK wskazują tu dwa aspekty działania. Przede wszystkim ma nastąpić likwidacja bądź minimalizacja przyczyn wykluczenia w wyniku stosowania odpowiednich instrumentów polityki społecznej. Natomiast, gdy okaże się to niemożliwe wówczas należy podjąć działania, aby przyczyny wykluczenia nie przeszkadzały w integracji ekonomicznej i społecznej.

W Obszarze strategicznym I. Sprawne i efektywne państwo, cel 3 „Wzmocnienie warunków sprzyjających realizacji indywidualnych potrzeb i aktywności obywatela” zaplanowane są działania zwiększające partycypację społeczną:

- silniejsze włączenie obywateli w proces stanowienia prawa,
- ułatwienia w procesie głosowania w wyborach powszechnych, tj.: głosowanie przez Internet, wydłużenie czasu głosowania, czy dostosowanie lokali wyborczych i systemu głosowania dla osób niepełnosprawnych.

W obszarze strategicznym III. Spójność społeczna i terytorialna cel 1 „Integracja społeczna” ubóstwo zaliczono do podstawowych przyczyn i skutków wykluczenia

³⁵ Arczewska M., 2016, Analiza strategii i programów rządowych w aspekcie sytuacji osób z niepełnosprawnościami, opracowanie powstałe w ramach projektu pn. „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”, Warszawa.



społecznego, a rodziny osób niepełnosprawnych zaliczono do grup nim zagrożonych. Jako warunek włączenia społecznego wskazany został „rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu oznacza wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i przedsiębiorczości oraz zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną.” Podkreślono rolę kultury w walce z wykluczeniem społecznym, jako czynnika przeciwdziałającego marginalizacji z powodu niepełnosprawności

W tej części SRK pojawia się, jako kolejny kierunek interwencji publicznej, „Zwiększenie aktywności osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym”. Przyjęto założenie prowadzenia polityki nastawionej na wzrost zatrudnienia, a także poprawy dostępu do podstawowych usług publicznych, szczególnie w obszarze wysokiej jakości edukacji. Podkreślono, że działania te muszą zostać uzupełnione ze zmianami w systemie edukacji nastawionymi na integrację osób niepełnosprawnych i mają zapobiegać problemowi ubóstwa. W tym celu przewidywane są również działania w postaci:

- lepszego przygotowanie środowiska lokalnego, urzędników i pracodawców
- do uczestnictwa osób niepełnosprawnych w życiu społeczno-gospodarczym,
- architektonicznego i urbanistycznego dostosowanie przestrzeni do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, co jest ważne dla budowy więzi społecznych,
- budowa infrastruktury pozwalającej osobom niepełnosprawnym na mobilność
- i obecność w przestrzeni publicznej,
- przygotowanie osób niepełnosprawnych do artykulacji swych oczekiwań,
- informowanie o uprawnieniach i obywatelskich obowiązkach,
- odpowiednią komunikację z otoczeniem i uczestnictwo w życiu społecznym lokalnego lub zawodowego środowiska.

Jednak w zakresie pomiarów planowanych działań i zmian w SRK dla osób z niepełnosprawnościami wskazuje się jedynie wskaźnik zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w wieku 16 – 64 lata, przy zakładanym trendzie wzrostowym z wartości bazowej 20,5% w roku 2010, do 27% w roku 2020.

Z treści SRK wynika, że osoby z niepełnosprawnościami są grupą społeczną istotną dla autorów tego dokumentu. Wskazane kierunki interwencji publicznej mają przyczynić się również do włączenia społecznego.





Kolejny dokument to **Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020 (SRKS)**³⁶. Bazuje on na przekonaniu, że ważnym czynnikiem rozwoju kraju jest kapitał społeczny. Podejmowane działania powinny zwiększyć zaufanie obywateli do instytucji i organów, wzajemne zaufanie oraz przyczynić się do gotowości działania na rzecz dobra wspólnego. Stosownie do SRKS występują cztery obszary kluczowe, wymagające interwencji państwa, przy współdziałaniu z obywatelami. Zaliczone zostały do nich:

1. postawy i kompetencje społeczne,
2. współdziałanie i partycypacja społeczna,
3. komunikacja społeczna,
4. kultura i kreatywność.

W obszarze drugim podniesiony został problem osób z niepełnosprawnościami w kontekście wykluczenia społecznego. Osoby z niepełnosprawnościami zostały wskazane, jako jedna z grup społecznych, „wśród których wykluczenie społeczne jest częstszym zjawiskiem i najczęściej trwającym od kilku czy kilkunastu lat, a „niemożność uczestniczenia w życiu społecznym wiąże się z niemożnością uczestniczenia w edukacji, kulturze i w procesach społecznej komunikacji”

SRKS uwzględnia w realizacji wszystkich celów, priorytetów i kierunków działań zasady horyzontalne:

- „wzmacnianie spójności społecznej, więzi społecznych i solidarności społecznej,
- upowszechnianie otwartości, tolerancji i szacunku dla innych ludzi jako zasad współżycia społecznego,
- zwalczanie wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, wiek, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność lub orientację seksualną,
- wyrównywanie szans grup i środowisk wykluczonych społecznie lub zagrożonych społeczną, marginalizacją,
- partnerstwo i współdziałanie podmiotów sektora publicznego z obywatelami oraz ich reprezentantami, w szczególności organizacjami obywatelskimi,
- wzmacnianie wspólnot lokalnych przez wspieranie rozwoju ich podmiotowości, wzajemnej pomocy wspólnot lokalnych oraz wymiany usług lokalnych,

³⁶ Arczeńska M., 2016, Analiza strategii i programów rządowych w aspekcie sytuacji osób z niepełnosprawnościami, opracowanie powstałe w ramach projektu pn. „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”, Warszawa.



- innowacyjność, efektywne wykorzystanie nowych technologii w rozwoju społecznym”.

Z perspektywy wdrażania KPON podkreślono kluczową rolę zasady horyzontalnej dotyczącej zwalczania wszelkiej dyskryminacji. Zakłada ona, że „wszelkie działania projektowe podejmowane na poziomie implementacji SRKS będą brały pod uwagę – przy ich planowaniu i realizacji – konieczność zapewnienia równego dostępu do usług, towarów i środowiska zabudowanego dla osób niepełnosprawnych.”

W Priorytecie SKRS 3.1. Zwiększanie dostępności informacji i poprawa jakości komunikacji w sferze Publicznej, w działaniu 3.1.2. Ochrona własności intelektualnej i stworzenie warunków umożliwiających eksploatację treści w ramach dozwolonego użytku przewidzianego przepisami prawa jako istotne zostało dostrzeżone ryzyko wykluczenia cyfrowego, które powinno zostać zredukowane. Należy zatem stworzyć takie warunki prawne, organizacyjne i technologiczne, aby osoby z niepełnosprawnością otrzymały jak najpełniejszy dostęp do zasobów kultury. Osoby niewidome, niedowidzące lub niepełnosprawne powinny mieć w sposób umożliwiający im zapoznawanie się z drukiem, ponieważ nowoczesne technologie stwarzają nowe możliwości udostępniania twórczości. Ponadto Priorytet SKRS 3.2. Wspieranie mediów w kształtowaniu więzi społecznych, kulturowych i demokracji w działaniu 3.2.1. Zapewnienie powszechnego dostępu do usług medialnych zakłada:

- zapewnienie ogółowi obywateli dostępu do usług medialnych, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych,
- zapewnienie, w szczególności niewidomym i niedowidzącym, dostępu do zasobów dziedzictwa kulturowego: wspieranie produkcji dźwiękowych wersji utworów literackich (tzw. audiobooków), utworów audiowizualnych, w tym w ramach programów digitalizacji, uwzględniających tzw. audiodeskrypcję (dodanie dodatkowych opisów werbalnych
- w przerwach między dialogami),
- wprowadzenie przez instytucje kultury systemu audiodeskrypcji na swoich stronach internetowych,
- wyposażenie bibliotek publicznych w oprogramowanie i sprzęt umożliwiający czytanie osobom niedowidzącym (lupy cyfrowe, powiększalniki tekstu),
- zwiększenie dostępności usług medialnych dla osób niesłyszących i słabosłyszących,



- zwiększenie obecności technologii wspomagających odbiór usług medialnych przez takie osoby, np. napisów oraz tłumaczeń na język migowy.

Jednak w sferze oceny rezultatów w „Systemie wskaźników dla SRKS” brak jest jakichkolwiek wskaźników pokazujących projektowaną zmianę w przedstawianych dla osób z niepełnosprawnościami działaniach, co stanowić będzie problem przy ich ocenie. W przypadku tej strategii, która w bardzo szerokim zakresie projektuje zmiany w obszarach dotyczących osób z niepełnosprawnościami brak wskaźników dotyczących efektywności stanowi słabość w zakresie wdrażania KPON. Powinny zostać przyjęte wskaźniki dla zaplanowanych działań, wskazana ich wartość bazowa, oczekiwany trend zmiany wraz z oczekiwaną wartością na koniec pomiaru. Przede wszystkim jednak pomiar powinien zostać dokonany w odniesieniu do odpowiednich zagadnień wynikających z KPON, co także powinno znaleźć się w treści SRKS.

Natomiast **Strategia Sprawne Państwo 2020 (SSP)**³⁷ wskazuje 8 wyzwań rozwoju, mających odzwierciedlenie w 7 celach szczegółowych. SSP stawia na „szerokie wykorzystanie nowoczesnych narzędzi (technologii) informacyjno-komunikacyjnych umożliwiających podniesienie sprawności i efektywności w różnych obszarach działalności państwa”. Stąd wszystkie cele szczegółowe odnoszą się do stosowania nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych. Celem głównym SSP jest zwiększenie skuteczności i efektywności państwa otwartego na współpracę z obywatelami, opartego na zasadach przejrzystości, efektywności, współpracy oraz zaangażowania i partycypacji.

W ramach realizacji pierwszego celu SSP „Otwarty rząd” kierunki interwencji odnoszą się do kilku zagadnień związanych z osobami z niepełnosprawnościami. Otwarcie zasobów sektora publicznego ma gwarantować pełny i otwarty dostęp oraz możliwość ponownego wykorzystywania informacji publicznej. Należy wdrożyć otwarte standardy publikacji informacji publicznej, mając na uwadze możliwość maszynowego przetwarzania danych oraz dostępność zasobów dla osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności. Ponadto wskazano na konieczność zapewnienia „otwartości i dostępności pod kątem osób niepełnosprawnych serwisów informacyjnych administracji publicznej oraz tworzonych na jej potrzeby oprogramowania.” Oznaczać to będzie:

³⁷ Arczewska M., 2016, Analiza strategii i programów rządowych w aspekcie sytuacji osób z niepełnosprawnościami, opracowanie powstałe w ramach projektu pn. „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”, Warszawa.



- gwarancję zgodności tworzonych serwisów informacyjnych administracji publicznej oraz oprogramowania z otwartymi standardami oraz standardami dostępności dla potrzeb osób niepełnosprawnych,
- określenie standardów zapewniających przejrzystość, interoperacyjność i możliwość ponownego korzystania z serwisów i zasobów informacyjnych.

Wyżej wskazane działania bez wątpienia są bardzo ważne dla osób z niepełnosprawnościami. Z dokonanej diagnozy w SSP wynika m.in., że dostęp do wykorzystania otwartych zasobów publicznych dla osób z niepełnosprawnościami jest utrudniony. Urzędowy publikator teleinformatyczny Biuletyn Informacji Publicznej (BIP) wymaga udoskonalenia, ponieważ „treści nie są dostępne dla osób niepełnosprawnych posługujących się specjalistycznym oprogramowaniem.”

Z kolei drugi z celów szczegółowych SSP „Zwiększenie sprawności instytucjonalnej państwa” przewiduje stworzenie systemów obsługi obywateli, z uwzględnieniem potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Usługi administracji elektronicznej mają odpowiadać faktycznym potrzebom i preferencjom użytkowników”. Osoby z niepełnosprawnościami powinny mieć nieograniczony dostęp do wspomnianych treści oraz usług i nie powinny być one wyłączone z uczestnictwa w społeczeństwie informacyjnym. Możliwość wykorzystania technologii cyfrowych jest jednym z elementów na rzecz aktywizowania i integracji społecznej.

W przypadku tej strategii dostrzeżono problem „wykluczenia cyfrowego” w zakresie dostępu do stron internetowych urzędów przez osoby z niepełnosprawnościami. Według wartości bazowej w 2010 r. jedynie 16% z nich spełnia kryteria dostępności WCAG 2.0, natomiast zgodnie z przyjętą wartością docelową wskaźnika na rok 2020 ma ona wynieść 100%, co oznaczać będzie pełną dostępność dla osób z niepełnosprawnościami.

Kolejny dokument, to **Umowa Partnerstwa** na lata 2014-2020 (UP)³⁸, która określa strategię interwencji funduszy europejskich w ramach trzech polityk unijnych: polityki spójności, wspólnej polityki rolnej i wspólnej polityki rybołówstwa w Polsce w latach 2014-2020. Krajowe i regionalne programy operacyjne łącznie z UP stanowią

³⁸ Projekt po zmianach wynikających z uzupełnienia zapisów o EFRM oraz po negocjacjach programów operacyjnych. Warszawa, grudzień 2015 rok



spójny system dokumentów strategicznych i programowych na nową perspektywę finansową³⁹.

W odniesieniu do działań na rzecz osób z niepełnosprawnościami znaczenie ma cel tematyczny pn. promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją (CT 9). W obszarze tym wśród celów szczegółowych jeden jest szczególnie istotny dla kwestii zawartych w artykule 21 KPON – ograniczenie ryzyka wykluczenia społecznego spowodowanego dysproporcjami w dostępie do usług publicznych – realizowane ma być poprzez następujące priorytety:

- wsparcie jakości i dostępu do niedrogich usług publicznych,
- wsparcie infrastruktury zdrowotnej i społecznej w celu poprawy jakości i dostępu do usług zdrowotnych i społecznych,
- wsparcie osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem z wykorzystaniem usług niestacjonarnych (deinstytucjonalizacja usług publicznych).

Kluczowy charakter ma zapobieganie dyskryminacji m.in. z uwagi na niepełnosprawność, co oznacza, iż na wszystkich etapach programów operacyjnych należy uwzględnić potrzeby tej grupy docelowej. Realizacja tej zasady odbywać się będzie w wyniku następujących działań:

- promowanie zasady równości szans i zapobieganie dyskryminacji w ramach wszystkich programów operacyjnych działań edukacyjnych adresowanych zarówno do pracowników instytucji zaangażowanych we wdrażanie programów operacyjnych, jak również do projektodawców i beneficjentów,
- podmioty reprezentujące środowisko obywatelskie, w tym partnerzy działający na rzecz promowania równości i niedyskryminacji, wejdą w skład Komitetu Monitorującego realizację zasady niedyskryminacji,
- przeprowadzona zostanie ewaluacja części lub w całości ocena realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, a na jej podstawie opracowane zostaną tabele rekomendacji, w których określone będą zarówno charakter i adresaci rekomendacji, jak i sposób i termin ich wdrożenia; wnioski i rekomendacje płynące z badań, dotyczących zasady równości szans i niedyskryminacji stanowiąc będą podstawę zmian w celu poprawy skuteczności wdrażania tej zasady w ramach programów operacyjnych,

³⁹ Arczewska M., 2016, Analiza strategii i programów rządowych w aspekcie sytuacji osób z niepełnosprawnościami, opracowanie powstałe w ramach projektu pn. „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”, Warszawa.



- w tworzenie i monitorowanie realizacji programów operacyjnych zostaną zaangażowane organizacje, reprezentujące m.in. osoby z niepełnosprawnościami i działające na ich rzecz,
- zostanie zagwarantowany dostęp do stron internetowych instytucji sektora publicznego dla osób z niepełnosprawnością wszystkich osób.

Należy podkreślić, że UP w zakresie zastosowania zasady równości szans i niedyskryminacji wobec osób z niepełnosprawnościami dla wszystkich funduszy realizujących politykę spójności odsyła do innego dokumentu, tj. „Agendy działań na rzecz równości szans i niedyskryminacji osób z niepełnosprawnościami w ramach funduszy unijnych 2014-2020.” W podsumowaniu zagadnień odnoszących się do kwestii dyskryminacji UP przywołuje KPON wskazując, że „Polska zobowiązała się do zapewnienia osobom niepełnosprawnym, na zasadzie równości z innymi osobami, dostępu m.in. do technologii informacyjno-komunikacyjnych, a także do podjęcia odpowiednich środków w celu popierania dostępu tych osób do nowych technologii i systemów informacyjno-komunikacyjnych, w tym do Internetu”.

UP wskazuje, że „ratyfikując Konwencję ONZ o prawach osób niepełnosprawnych Polska zobowiązała się do zapewnienia osobom niepełnosprawnym, na zasadzie równości z innymi osobami, dostępu m.in. do technologii informacyjno-komunikacyjnych, a także do podjęcia odpowiednich środków w celu popierania dostępu tych osób do nowych technologii i systemów informacyjno-komunikacyjnych, w tym do Internetu” , jednak nie wyznacza żadnych mierników, które pozwalają na ocenę stopnia tych zobowiązań.

Z kolei **Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój** na lata 2014-2020 (POWER) jest programem, który ma największe znaczenie dla osób z niepełnosprawnościami wśród innych analizowanych. POWER planowanymi interwencjami w sposób pośredni i długofalowy będzie mógł wspierać realizację polityki w zakresie ubóstwa, dyskryminacji oraz wykluczenia społecznego⁴⁰. Należy podkreślić, że na etapie programowania wsparcia uwzględniono zgłoszony właściwe podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie wnioski dotyczący działań związanych z monitorowaniem wdrażania KPON.⁴¹

W odniesieniu do zapobiegania wszelkiej dyskryminacji POWER zapewnia o przestrzeganiu tej zasady na etapie przygotowania programu i dokumentów

⁴⁰ POWER, SEKCJA 5. Ukierunkowanie wsparcia na zjawiska ubóstwa, dyskryminacji oraz wykluczenia społecznego, str. 237 -238

⁴¹ POWER, str.241



implementacyjnych oraz wdrażania programu oraz we wszelkich dokumentach służących jego realizacji.

W celu zapewnienia wymaganej regulacjami europejskimi dostępności programów operacyjnych dla osób z niepełnosprawnościami POWER uwzględnił:

- postanowienia Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych,
- Europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności 2010-2020,
- doświadczenia organizacji działających na rzecz osób niepełnosprawnych.

Jednoznacznie określono, że POWER „będzie upowszechniał i ułatwiał wdrażanie postanowień wynikających z ww. dokumentów m.in. poprzez tworzenie rozwiązań systemowych i standardów usług sprzyjających pełnemu włączeniu osób niepełnosprawnych w życie społeczno-zawodowe.” Jako kluczowe dla kontekście integracji społeczno-zawodowej osób z niepełnosprawnościami uznano: ⁴²

- działania na rzecz monitorowania sytuacji i potrzeb osób niepełnosprawnych, a także monitorowania i badania efektywności poszczególnych instrumentów i całej polityki w obszarze niepełnosprawności (PI 9i.),
- działania pozwalające na precyzyjne identyfikowanie osób, do których ze względu na niepełnosprawność powinny być kierowane instrumenty wsparcia (PI 9i., PI 9iv.),
- działania na rzecz standaryzacji i upowszechnienia usług asystenckich świadczonych na rzecz osób niepełnosprawnych (PI 9iv.),
- działania z zakresu monitorowania i formułowania rekomendacji zmian w kontekście wdrażania postanowień Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych (PI 9i.) Szczególnie istotne z perspektywy osób z niepełnosprawnościami są cele szczegółowe 4 oraz 5 w Priorytecie Inwestycyjnym 9i.⁴³

Dla celu 4 „Zwiększenie zdolności podmiotów polityk publicznych do wdrażania postanowień Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych” wskazano działania⁴⁴:

- identyfikację barier prawnych, administracyjnych, organizacyjnych we wdrażaniu postanowień Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych w zakresie

⁴² POWER, str. 272

⁴³ POWER, Priorytet Inwestycyjny 9i Aktywne włączenie, w tym z myślą o promowaniu równych szans oraz aktywnego uczestnictwa i zwiększaniu szans na zatrudnienie, str. 76 i następnie

⁴⁴ POWER, str.86



polityk publicznych, również w zakresie ich komplementarności i spójności wraz ze wskazaniem pożądaných kierunków działań,

- monitoring działań jednostek administracji rządowej i samorządowej pod kątem realizacji praw osób z niepełnosprawnościami,
- formułowanie rekomendacji zmian w zakresie dostosowania polityk publicznych do postanowień Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych z zapewnieniem ich komplementarności i spójności,
- podnoszenie kompetencji osób uczestniczących w procesie kształtowania i wdrażania polityk publicznych w zakresie zapewnienia równości szans i dostępności dla osób z niepełnosprawnościami.

Z punktu widzenia zapewnienia realizacji wskazanych działań istotne jest, że określono wskaźniki rezultatu, w tym oczekiwane wartości docelowe. Dla celu 4 są to:⁴⁵

- liczba instytucji, które wykorzystwały wypracowane rekomendacje do zmiany w zakresie realizowanych zadań: z wartości bazowej 0 sztuk w 2014 roku do wartości docelowej 400 sztuk w 2023 roku (w regionach słabiej rozwiniętych 346, w regionach lepiej rozwiniętych 54),
- odsetek rekomendacji w zakresie dostosowania polityk publicznych do postanowień Konwencji ONZ o prawach osób Niepełnosprawnych przyjętych przez Komitet Koordynacyjny UP: z wartości bazowej 0% sztuk w 2014 roku do wartości docelowej 85% w 2023 roku (zarówno w regionach słabiej , jak i lepiej rozwiniętych 85%),
- liczba osób uczestniczących w procesie kształtowania i wdrażania polityk publicznych, które w wyniku wsparcia EFS nabyły kompetencje w zakresie zapewnienia równości szans i dostępności dla osób: z wartości bazowej 0 osób w 2014 roku do wartości docelowej 720 osób w 2023 roku (w regionach słabiej rozwiniętych 622, w regionach lepiej rozwiniętych 98).

Z perspektywy KPON istotne znaczenie posiada również cel 5 „Podniesienie jakości działań realizowanych przez publiczne i niepubliczne podmioty na rzecz aktywizacji społeczno-zawodowej osób niepełnosprawnych”, który zakłada:⁴⁶

- wypracowanie i wdrożenie instrumentów, wspierających zatrudnienie i utrzymanie się na rynku pracy osób niepełnosprawnych, takich jak:

⁴⁵ POWER, str.80

⁴⁶ POWER, str.87-88



- a) wspieranie pracodawców w zakresie dostosowania do zatrudnienia osoby niepełnosprawnej, pozyskania niepełnosprawnego pracownika, utrzymania w zatrudnieniu przez ograniczenie skutków niepełnosprawności,
- b) wspieranie osób niepełnosprawnych w zakresie pozyskania przez nie zatrudnienia, w tym przechodzenia pomiędzy rehabilitacją społeczną a zawodową,
- c) wspieranie osób niepełnosprawnych w zakresie podejmowania przez nie działalności gospodarczej.
 - rewizję i rozbudowę istniejących rozwiązań ustawowych realizowanych przez podmioty publiczne i niepubliczne na rzecz włączenia społecznego osób niepełnosprawnych oraz wypracowanie nowych rozwiązań w tym zakresie,
 - dokonanie przeglądu systemu orzekania o niepełnosprawności i stworzenie rekomendacji dla zmian, pozwalających na precyzyjne identyfikowanie osób, do których ze względu na niepełnosprawność powinny być kierowane instrumenty wsparcia,
 - działania szkoleniowe w zakresie zmian organizacyjno-prawnych dla członków zespołów ds. orzekania o niepełnosprawności (wyłącznie po dokonaniu zmian w systemie orzekania o niepełnosprawności) oraz kadry pozostałych publicznych i niepublicznych podmiotów działających na rzecz osób niepełnosprawnych, w tym warsztatów terapii zajęciowej,
 - wypracowanie i upowszechnianie, we współpracy z partnerami społecznymi, modelu wsparcia osób niepełnosprawnych w środowisku pracy,
 - wypracowanie, przetestowanie, wdrożenie i upowszechnienie standardu usług asystenckich świadczonych na rzecz osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem świadczenia tych usług przez osoby w wieku 50+, w tym opracowanie narzędzi rekrutacji i szkolenia niezbędnych do świadczenia tych usług.

Również działania w obszarze realizacji tego celu zostaną poddane ocenie, przy pomocy poniższych wskaźników:⁴⁷

- liczba wdrożonych instrumentów, wspierających zatrudnienie i utrzymanie się na rynku pracy osób niepełnosprawnych, z wartości bazowej 1 sztuka w 2014 roku do wartości docelowej 3 sztuk w 2023 roku (w regionach słabiej rozwiniętych 2, w regionach lepiej rozwiniętych 1).

⁴⁷ POWER, str. 81 -82



- liczba wdrożonych zmian w instrumentach rehabilitacji społecznej osób niepełnosprawnych: z wartości bazowej 0 sztuk w 2014 roku do wartości docelowej 4 sztuki w 2023 roku (w regionach słabiej rozwiniętych 3, w regionach lepiej rozwiniętych 1),
- liczba wdrożonych instrumentów pozwalających na precyzyjne identyfikowanie osób, do których ze względu na niepełnosprawność powinny być kierowane instrumenty wsparcia: z wartości bazowej 0 sztuk w 2014 roku do wartości docelowej 1 sztuka w 2023 roku (w regionach słabiej rozwiniętych 1, w regionach lepiej rozwiniętych 1),
- liczba osób, stanowiących kadre publicznych i niepublicznych podmiotów działających na rzecz osób niepełnosprawnych, które w wyniku wsparcia EFS nabyły kompetencje w zakresie zmian organizacyjno-prawnych: z wartości bazowej 0 osób w 2014 roku do wartości docelowej 6661 osób w 2023 roku (w regionach słabiej rozwiniętych 5712, w regionach lepiej rozwiniętych 899),
- liczba pracodawców, wśród których upowszechniono model wsparcia osób niepełnosprawnych w miejscu pracy: z wartości bazowej 0 osób w 2014 roku do wartości docelowej 100000 osób w 2023 roku (w regionach słabiej rozwiniętych 86400, w regionach lepiej rozwiniętych 13600),
- liczba wdrożonych standardów usług asystenckich świadczonych na rzecz osób niepełnosprawnych: z wartości bazowej 0 sztuk w 2014 roku do wartości docelowej 1 sztuka w 2023 roku (w regionach słabiej rozwiniętych 622, w regionach lepiej rozwiniętych 98).

POWER to jedyny badany dokument, w którym znajduje się bezpośrednie odniesienie do konieczności rozwiązań wynikających z KPON. Wskazywane w nim są cele, które umożliwiają wdrażanie KPON, ponadto zostały one opomiarowane, co pozwoli na ocenę działań w przyjętym za rok otrzymania wartości docelowej 2023. Jak wynika z wartości bazowych znajdują się one, za wyjątkiem jednego, na poziomie zerowym. Dostrzegalna jest potrzeba istotnych działań, aby określone w omawianym dokumencie wskaźniki, zostały osiągnięte.

W aspekcie wdrażania KPON, zarówno ujęcia jej problematyki w treści dokumentu, jak i przyjęcia mierników planowanych działań POWER można uznać za dokument wzorcowy w świetle innych analizowanych strategii i programów.



Natomiast Uchwała Rady Ministrów w sprawie przyjęcia projektu **Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 (POPC)**⁴⁸ podkreśla, że „cyfryzacja stwarza szczególne szanse dla poprawy jakości życia osób niepełnosprawnych oraz zagrożonych wykluczeniem społecznym” – jedynie 38% osób z niepełnosprawnościami korzysta z internetu, wobec 68% ogółu społeczeństwa.

POPC odnosząc się do zasady równości szans i niedyskryminacji wskazuje, że osoby niekorzystające z internetu są narażone na marginalizację społeczną prowadzącą do wykluczenia społecznego. Interwencje POPC mają takie niekorzystne zjawiska ograniczyć w wyniku wykorzystania nowoczesnych technologii informacyjno – komunikacyjnych. Defaworyzowane grupy społeczne mają uzyskać wsparcie w uzyskaniu kompetencji cyfrowych. Zwiększeniu powinien ulec otwarty dostęp do cyfrowych treści i usług publicznych, przy założeniu projektowania w sposób uniwersalny.

Jak już wspomiano z perspektywy osób z niepełnosprawnościami istotne jest, że projektowane standardy muszą wypełniać „co najmniej WCAG 2.0., np. niezbędne jest, aby proces digitalizacji obejmował OCR (Optical Character Recognition) i tworzenie usług dodatkowych (np. audiodeskrypcja, czy też napisy dla osób niesłyszących i tłumaczenia na język migowy).” Znajduje to potwierdzenie w projektowanej drugiej osi priorytetowej „E-administracja i otwarty rząd, w celu szczegółowym 4, tj. Cyfrowej dostępności i użyteczności informacji sektora publicznego: „Premiowane będą projekty realizujące cele publiczne oraz zwiększające dostępność treści i usług zgodnie ze standardami co najmniej WCAG 2.0”.

Ważnym czynnikiem niedyskryminacji jest również prowadzenie działań informacyjno-edukacyjnych w celu podniesienia świadomości społecznej o konieczności projektowania systemów informatycznych zapewniających równy dostęp dla osób z niepełnosprawnościami.

Program rozwoju „**Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa**” (PZIP)⁴⁹ z perspektywy osób z niepełnosprawnościami zawiera jedno kluczowe działanie, dotyczące „uwzględnienia międzynarodowych wytycznych dostępności WCAG 2.0 dla wszystkich platform, baz i systemów w celu umożliwienia korzystania z ich zasobów przez jak

⁴⁸ Arczewska M., 2016, Analiza strategii i programów rządowych w aspekcie sytuacji osób z niepełnosprawnościami, opracowanie powstałe w ramach projektu pn. „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”, Warszawa.

⁴⁹ Arczewska M., 2016, Analiza strategii i programów rządowych w aspekcie sytuacji osób z niepełnosprawnościami, opracowanie powstałe w ramach projektu pn. „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”, Warszawa.



największą liczbę obywateli”. Konsekwencją uwzględnienia międzynarodowych wytycznych dostępności WCAG 2.0, będzie „powszechna dostępność usług wysokiej jakości świadczonych przez urzędy administracji publicznej dzięki m.in. otwarciu i udostępnieniu zasobów informacyjnych niezbędnych dla różnych interesariuszy, o dostosowaniu usług do standardów interoperacyjności oraz zasad otwartości i transparentności”.

Wyżej wspomniane standardy odgrywają również kluczową rolę w kierunku interwencji 6.2. „Otwarty rząd i wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego” w działaniach dotyczących „Otwartej komunikacji i procesu legislacyjnego, konsultacji i współpracy przy tworzeniu prawa”. Zgodnie z planowanymi działaniami strony internetowej muszą być dostosowane do osób z niepełnosprawnościami.

Omówione powyżej strategie i programy są bardzo różnorodne, dotyczą wielu obszarów życia społecznego, więc ich zawartość w odniesieniu do osób z niepełnosprawnościami także ma zróżnicowany charakter⁵⁰.

Należy jednak podkreślić, iż potencjał aplikacyjny treści zawartych w omówionych dokumentach nie jest równoznaczny z bezpośrednim wdrażaniem zapisów Konwencji. Najczęściej bowiem strategie korespondują jedynie z celami KPON. Tylko niektóre z analizowanych dokumentów wprost odwołują się do KPON, wskazując na konieczność wdrożenia przyjętych w niej rozwiązań.

Ponadto fakt, iż pewne cele/kierunki interwencji/działania określone w strategiach odnoszą się do zagadnień związanych realizacją praw osób z niepełnosprawnościami zawartych w KPON nie musi oznaczać, że będą one realizowane czy wdrażane. Brak bezpośredniego odniesienia do KPON w poszczególnych strategiach oraz niewyznaczenie wskaźników dla projektowanych przedsięwzięć oznacza, że mogą one pozostać jedynie w sferze deklaracji, ponieważ nie będą podlegały miarodajnej ocenie. Nie będzie zatem możliwe stwierdzenie rzeczywistych efektów oddziaływania strategii i programów z perspektywy realizacji praw osób z niepełnosprawnościami.

Faktu, że zapisy KPON nie są uwzględniane w szerokim spectrum analizowanych dokumentów i strategiach nie tłumaczy, iż działania na rzecz osób z niepełnosprawnościami przewidziane są w przepisach krajowych, np. w ustawie z dnia 27

⁵⁰ Arczewska M., 2016, Analiza strategii i programów rządowych w aspekcie sytuacji osób z niepełnosprawnościami, opracowanie powstałe w ramach projektu pn. „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”, Warszawa.



sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Ustawa ta szczegółowo odnosi się do osób z niepełnosprawnościami, a jednak ten obszar KPON został dość szeroko uwzględniony w analizowanych strategiach i programach. W zakresie obowiązku wynikającego z art. 4 pkt 1 (c) tj. „uwzględniania wymogu ochrony i popierania praw człowieka w odniesieniu do osób niepełnosprawnych w każdej polityce i każdym programie działania” należy uznać, że nie jest on spełniany, mimo iż większość dokumentów została przyjęta już po dokonaniu przez Polskę ratyfikacji KPON.

3.2. STRATEGICZNE DOKUMENTY REGIONALNE I LOKALNE, STANOWIĄCE PODSTAWĘ DLA PROGRAMOWANIA REGIONALNEJ I LOKALNEJ POLITYKI PUBLICZNEJ I FUNKCJONOWANIA ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ⁵¹.

Wraz z ratyfikacją Konwencji zakres ochrony przed dyskryminacją osób z niepełnosprawnościami uległ rozszerzeniu. W tym kontekście należy więc przyjrzeć się bliżej temu, w jakim stopniu do wypełnienia tych zasad przyczyniają się polityki publiczne przyjęte na różnych poziomach administracji samorządowej.

W przypadku samorządu wojewódzkiego już pierwszy obserwacja wyników analizy wymienionych wyżej dokumentów pokazuje, iż działania skierowane na przeciwdziałanie dyskryminacji osób z niepełnosprawnościami są jednymi z najrzadziej pojawiających się we wspomnianych dokumentach. Po pierwsze, w żadnym z dokumentów nie występują jakiegokolwiek działania, które uwrażliwiłyby osoby z niepełnosprawnościami na problem ich dyskryminacji, pozwalając w rezultacie kształtować umiejętność przeciwdziałania jej. Nie pojawiły się więc żadne działania skierowane na zwiększanie świadomości praw osób z niepełnosprawnościami wśród nich samych, jak również mające na celu zwiększanie świadomości społecznej dot. problematyki niepełnosprawności.

Ponadto, w żadnej z analizowanych strategii regionalnego rozwoju nie pojawiły się jakiegokolwiek zapisy przewidujące inne działania skierowane na przeciwdziałanie dyskryminacji osób z niepełnosprawnościami. Choć w treści każdego z nich znajduje się

⁵¹ Bogacz-Wojtanowska E., Koziarek M., Lendzion M., Pazderski F., 2016, Analiza programów i polityk samorządowych w aspekcie sytuacji osób z niepełnosprawnościami, opracowanie powstałe w ramach projektu pn. „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”. Warszawa



odwołanie do europejskich dokumentów strategicznych, przede wszystkim Strategii Europa 2020 oraz przyjmowanych w związku z wydatkowaniem funduszy unijnych z perspektywy finansowej 2014-2020 Wspólnych Ram Strategicznych oraz Kontraktów Partnerskich (które oparte są na horyzontalnej zasadzie równości szans i niedyskryminacji).

Trochę dalej idące rozwiązania odnaleźć można w Regionalnych Programach Operacyjnych (RPO), jednak zwraca się w nich uwagę przede wszystkim na pokonywanie barier infrastrukturalnych. W żadnym z dokumentów wprost nie stwierdzono, że jednym z rezultatów podjęcia działań będzie także przeciwdziałanie dyskryminacji osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, w tym osób z niepełnosprawnościami. Jak widać, odpowiedniej wrażliwości nie wykazali autorzy poszczególnych dokumentów, nie zwracając w rezultacie uwagi ich późniejszym czytelnikom (w tym wdrażającym zawarte w nich zapisy urzędnikom samorządowym różnego szczebla) na możliwy rezultat podejmowanych działań. Trudno w tym kontekście oczekiwać, że same z siebie na antydyskryminacyjny aspekt podejmowanych działań zwrócą uwagę osoby odpowiedzialne za poszczególne obszary interwencji. W rezultacie utracono możliwość kształtowania za pomocą dokumentów strategicznych wrażliwości na dyskryminacje osób z niepełnosprawnościami, ludzi wykonujących zawarte w nich zapisy.

Zagadnieniem bezpośrednio związanym z treścią analizowanego artykułu 21, jest komunikacja⁵². Jak określono, stworzenie osobom z niepełnosprawnościami warunków, w których będą mogły bez przeszkód komunikować się z otoczeniem jest jednym z ważniejszych warunków umożliwienia im niezależnego funkcjonowania w społeczeństwie. Powinno to także dotyczyć możliwości załatwienia najważniejszych spraw w urzędzie, jak i skorzystania na zasadach podobnych jak pozostali członkowie poszczególnych społeczności z dostępnych usług. Trzeba jednak zauważyć, że nie we wszystkich analizowanych dokumentach przewidziano wsparcie rozwiązań, pozwalających osobom z niepełnosprawnościami uzyskać nawet najprostszy dostęp do informacji i skierowane na usuwanie barier w tym zakresie. W dokumentach określających RPO istniejące zapisy koncentrują się przede wszystkim na wymogach związanych z publikowaniem informacji w sieci internetowej. Najczęściej artykułowany wymóg dotyczy zapewnienia stosowania

⁵² Bogacz-Wojtanowska E., Koziarek M., Lendzion M., Pazderski F., 2016, Analiza programów i polityk samorządowych w aspekcie sytuacji osób z niepełnosprawnościami, opracowanie powstałe w ramach projektu pn. „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”, Warszawa.



odpowiednich standardów w tworzeniu dostępnych stron internetowych dla osób z różnymi rodzajami niepełnosprawnościami, zgodnych z wytycznymi Web Content Accessibility Guidelines 2.0 (WCAG).

Natomiast zapisy dotyczące rozwiązań z zakresu informacji i komunikacji w języku migowym pojawiają się już tylko incydentalnie. Przewiduje się w nich np. wykorzystanie instrumentów aktywizacji: społecznej – np. organizacja i finansowanie usług wspierających osoby z niepełnosprawnościami (m.in. koszty zatrudnienia tłumacza osoby niesłyszącej, tłumacza–przewodnika osoby głuchoniewidomej, przewodnika osoby niewidomej, asystenta osoby niepełnosprawnej).

Do istotnych mankamentów zaliczyć należy brak we wszystkich dokumentach rozwiązań, skierowanych na wypracowanie rozwiązań z zakresu udostępniania informacji w prostym języku osób z niepełnosprawnością intelektualną.

Z punktu widzenia rozwiązywania problemów osób z niepełnosprawnościami, wyjątkowe miejsce powinno zajmować określenie celów i działań planowanych w placówkach medycznych⁵³. Zapisy wskazujące na potrzebę dbałości o to, by znajdowały się tam rozwiązania uwzględniające potrzeby osób z niepełnosprawnościami koncentrowały się głównie w obszarze budowy systemów teleinformatycznych zapewniających dostępność, integrację oraz cyfryzację nowych usług i poprawę funkcjonalności istniejących usług publicznych świadczonych drogą elektroniczną w zakresie m.in. e-administracji, e-zdrowia i e-kultury. Uwzględniane w Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych Regionalnych Programów Operacyjnych (SZOOP RPO) działania, to przede wszystkim:

- tworzenie narzędzi i usług służących wymianie informacji i danych między pacjentami i placówkami opieki zdrowotnej, personelem medycznym oraz systemami informacji medycznej,
- wprowadzanie systemów udostępniania zasobów cyfrowych o zdarzeniach i rejestrów medycznych.
- stosowanie standardów w tworzeniu stron internetowych dostępnych dla osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności – standard WCAG 2.0.

⁵³ Bogacz-Wojtanowska E., Koziarek M., Lendzion M., Pazderski F., 2016, Analiza programów i polityk samorządowych w aspekcie sytuacji osób z niepełnosprawnościami, opracowanie powstałe w ramach projektu pn. „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”, Warszawa.



Aby osoby z niepełnosprawnościami mogły funkcjonować jako niezależni obywatele niezbędne jest włączenie ich w życie publiczne⁵⁴. Do tego by przedstawiciele tej grupy społecznej mieli szansę uczestniczenia w funkcjonowaniu władzy poziomu samorządowego (podobnie jak i ogólnokrajowego) potrzebne jest jednak różnego rodzaju wsparcie. Pierwszym krokiem otwierającym możliwość włączenia się w działanie administracji na każdym z jej poziomów jest uzyskanie odpowiednio dokładnej informacji. Do tego by była ona dostępna dla osób z niepełnosprawnościami potrzeba konkretnych rozwiązań uwzględniających specyfikę różnych rodzajów niepełnosprawności. Jak pokazuje analiza wybranych dokumentów planistycznych z poziomu wojewódzkiego, propozycje takie pojawiają się w nich niezwykle rzadko.

3.3. CHARAKTERYSTYKA POWIATOWYCH PROGRAMÓW DZIAŁAŃ NA RZECZ OSÓB Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIĄ⁵⁵

Niezwykle ciekawie prezentują się w programach cele główne i szczegółowe tych dokumentów. Co istotne, jak również zgodne z zadaniami własnymi powiatów, cele główne są skupione na poprawie warunków społeczno-zawodowych osób z niepełnosprawnościami i podniesieniu ich jakości poziomu życia. W niektórych celach głównych akcentuje się też uczestnictwo w życiu społeczności lokalnej. Wyraźnie można dostrzec, że z poziomu powiatu pewne kwestie Konwencji nie są realizowane (zrównanie praw i kwestie równościowe, partycypacja w życiu publicznym, prawa kobiet i prawa dzieci), mamy w zamian skupienie na kwestiach społeczno-zawodowo – rehabilitacyjnych.

Większość badanych powiatów wskazała także określone działania które mają być podjęte w ramach realizacji celów głównych. Już nie we wszystkich przypadkach były one łączone z przewidywanymi rezultatami – które jednak określone były na wysokim poziomie ogólności.

Najsłabiej w badanych dokumentach powiatowych jest z wykorzystaniem wskaźników pomiaru, czyli w efekcie brakuje narzędzi rzetelnego pomiaru w potencjalnym monitoringu czy ewaluacji wdrażania Programu. W zasadzie brak jest

⁵⁴ Bogacz-Wojtanowska E., Koziarek M., Lendzion M., Pazderski F., 2016, Analiza programów i polityk samorządowych w aspekcie sytuacji osób z niepełnosprawnościami, opracowanie powstałe w ramach projektu pn. „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”, Warszawa.

⁵⁵ Bogacz-Wojtanowska E., Koziarek M., Lendzion M., Pazderski F., 2016, Analiza programów i polityk samorządowych w aspekcie sytuacji osób z niepełnosprawnościami, opracowanie powstałe w ramach projektu pn. „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”, Warszawa.



wskaźników ilościowych czy propozycji opracowania standardów do poszczególnych działań np. w obszarze monitoringu jakości usług, wprowadzenie standardu dostępności wydarzeń na terenie miasta, audytu dostępności tychże wydarzeń, audytu budynków użyteczności publicznej dla osób niepełnosprawnych, czy standardów projektowania uniwersalnego.

Wśród najczęściej pojawiających się realizatorów – partnerów – uczestników programu (pojęcia stosowane w programach określające podmioty zaangażowane w realizację poszczególnych działań – zadań) są samorzady lokalne, Miejskie Ośrodki Pomocy Społecznej (MOPSy) i Gminne Ośrodki Pomocy Społecznej (GOPSy), Państwowy Fundusz rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) i organizacje pozarządowe oraz Powiatowy Urząd Pracy (PUP) i poradnie psychologiczno-pedagogiczne.

Choć nie zawsze wyartykułowane wprost, zagadnienia związane z treścią artykułu 21 KPON obecne są wśród celów i kierunków polityk wyznaczanych przez instytucje samorządowe średniego szczebla. Pewne wątki związane z problematyką wolności wypowiedzenia się i wyrażania opinii oraz dostępu do informacji, znaleźć można w zapisach dotyczących przeciwdziałaniu dyskryminacji osób z niepełnosprawnościami. Takie treści występują w badanych Programach wszystkich powiatów, głównie obejmując zwiększenie rozumienia swoich praw i świadomości społecznej⁵⁶. W ramach działań dotyczących podniesienia świadomości dotyczących praw wśród osób z niepełnosprawnościami można wymienić:

- Utworzenie ciała doradczego prezydenta miasta pn. Miejska Społeczna Rada do Spraw Osób Niepełnosprawnych. Jest to ciało doradcze, które ma za zadanie m.in. inspirować realizację przedsięwzięć zmierzających do integracji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych oraz realizację praw osób niepełnosprawnych;
- działania informacyjno – edukacyjne o uprawnieniach osób niepełnosprawnych i formach pomocy, adresowane do rodziców, opiekunów prawnych, pracodawców, administracji publicznej;
- wspieranie działań mających na celu integrację osób niepełnosprawnych ze społecznością oraz promowanie inicjatyw włączających osoby niepełnosprawne w

⁵⁶ Bogacz-Wojtanowska E., Koziarek M., Lendzion M., Pazderski F., 2016, Analiza programów i polityk samorządowych w aspekcie sytuacji osób z niepełnosprawnościami, opracowanie powstałe w ramach projektu pn. „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”, Warszawa.



życie społeczne; promowanie akcji świadomościowych z dziedziny praw osób niepełnosprawnych w środowisku lokalnym;

- podejmowanie działań mających na celu rozpowszechnianie informacji dotyczące problemów osób niepełnosprawnych poprzez informacje w prasie lokalnej, na prelekcjach, spotkaniach, na stronach internetowych dostępnych dla osób niepełnosprawnych;
- rozpowszechnianie aktualnych informacji na temat dostępnych w środowisku lokalnym usług rehabilitacyjnych, programów działań i form pomocy osobom niepełnosprawnym w zakresie rehabilitacji społecznej, zawodowej i leczniczej;
- promowanie zadań instytucji i placówek zajmujących się rehabilitacją społeczną, zawodową i leczniczą.
- utworzenie punktów lub centrów informacyjnych w gminach dla osób niepełnosprawnych.
- poradnictwo z zakresu praw przysługujących osobom niepełnosprawnym oraz prowadzenie zajęć edukacyjnych i pośrednictwo w ramach Edukacyjnego Centrum Konsultacji z zakresu praw przysługujących osobom niepełnosprawnym;
- upowszechnianie informacji na temat szkół dla osób niepełnosprawnych;
- upowszechnianie aktualnych informacji na temat dostępnych programów i form pomocy dla osób niepełnosprawnych, ich rodzin i podmiotów działających na rzecz osób niepełnosprawnych;
- współpraca z mediami na gruncie lokalnym oraz prowadzenie strony internetowej zawierającej informacje o pomocy świadczonej przez poszczególne instytucje i organizacji na rzecz osób niepełnosprawnych.

Należy zauważyć po pierwsze, że niektóre działania w Programach w zakresie działań antydyskryminacyjnych są zapisane dość ogólnie, ale są także i takie, które zarówno wskazują konkretne instytucje do tego typu działań oraz użycie w dotarciu do społeczeństwa i osób niepełnosprawnych za pomocą mediów lokalnych. Po drugie, działania antydyskryminacyjne skupiają się na informowaniu o prawach, należnościach i pomocy.



Z kolei już bezpośrednio związane z treścią artykułu 21 KPON, kwestie poświęcone komunikacji⁵⁷ ulokowane zostały w programowych dokumentach powiatowej polityki publicznej w zakresie wspierania osób niepełnosprawnych. Dotyczą one w większości usuwania barier w procesach komunikacji, dostarczania urządzeń do komunikacji z urzędnikami i umożliwiania dostępu do informacji publicznej w innych formatach. Co istotne, nie ma zapisów w żadnym z badanych Programów dotyczących rozwoju informacji w prostym języku czy języku migowym.

Badane powiaty w zakresie usuwania barier w procesie komunikacji zapisywały działania w swoich Programach dość ogólnikowo, wskazując przede wszystkim na:

- działania zmierzające do zmniejszenia barier ograniczających uczestnictwo osób niepełnosprawnych w życiu społecznym, zawodowym i dostępie do edukacji, w tym pomoc w zakupie urządzeń brajlowskich i lektorskich, zakupie specjalistycznego sprzętu komputerowego wraz z oprogramowaniem oraz szkolenia w zakresie jego obsługi;
- podejmowanie działań dotyczących zaopatrzenia w przedmioty techniczne umożliwiające komunikowanie się z otoczeniem;
- przystąpienie powiatu do programów PFRON mających na celu likwidację barier utrudniających aktywizację społeczną i zawodową osób niepełnosprawnych w szczególności czyli likwidację barier w dostępie do uczestnictwa w społeczeństwie informacyjnym;
- dofinansowanie likwidacji barier w komunikowaniu się, głównie technicznych w związku indywidualnymi potrzebami osób niepełnosprawnych.

Należy wskazać, że w omawianych Programach działania zapisy wspierające dotyczące procesów komunikacji osób z niepełnosprawnościami odnoszą się głównie do kwestii ogólnych bądź narzędzi usprawniających procesy komunikacji.

W zakresie komunikacji z urzędnikami, Programy określają zakup sprzętu elektronicznego i jego oprogramowania ale także zastosowanie formularzy i druków dostępnych na stronach internetowych z możliwością ich samodzielnego wypełnienia przez osoby niewidome, poszukiwanie środków zewnętrznych na zakup sprzętu i oprogramowania; opracowywanie i szerokie udostępnianie informacji o przestrzeni i infrastrukturze miasta uwzględniającej opis dostępności i udogodnień.

⁵⁷ Bogacz-Wojtanowska E., Koziarek M., Lendzion M., Pazderski F., 2016, Analiza programów i polityk samorządowych w aspekcie sytuacji osób z niepełnosprawnościami, opracowanie powstałe w ramach projektu pn. „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”, Warszawa.



Na poziomie lokalnym, w ramach powiatu istotne jest, czy osoby niepełnosprawne mają dostęp do informacji publicznej, czy i w jaki sposób wspiera się organizacje pozarządowe działające na rzecz interesu osób z niepełnosprawnościami. Propozycje działań to⁵⁸:

- utworzenie i stała aktualizacja informatora o instytucjach, organizacjach pozarządowych działających na terenie powiatu na rzecz osób niepełnosprawnych;
- dostosowanie stron internetowych jednostek organizacyjnych powiatu do potrzeb osób niepełnosprawnych;
- promowanie i wspieranie działań psychologów, pedagogów, pracowników socjalnych oraz samych osób niepełnosprawnych i członków ich rodzin łącznie z leczeniem i rehabilitacją.

Jednak rozwiązania poprawiające stan partycypacji i udział w życiu publicznym stanowią bardzo rozległy obszar zmian i rozwiązań docelowych. Niemniej jednak wskazuje się, że istotnym obszarem pozwalającym określić jakość realizowanych polityk w obszarze wolności wypowiedzenia się i wyrażania opinii oraz dostępu do informacji będzie ustalenie, na ile opracowane polityki powiatowe odnoszą się do angażowania osób z niepełnosprawnościami lub organizacji ich reprezentujących w proces podejmowania decyzji publicznych, tworzenia i konsultacji polityk publicznych, jak również w realizację, ewaluację i monitoring ich realizacji. Dodatkowo interesujący był także fakt, czy analizowany program powiatowy powstał przy udziale osób z niepełnosprawnościami i organizacji ich reprezentujących.

W powiatach, które uwzględniły na etapach tworzenia polityk publicznych udział organizacji pozarządowych i osób z niepełnosprawnościami można wskazać następujące rozwiązania:

- Uczestnictwo w procesach decyzyjnych, opiniowanie przez członków ciał doradczych, np. członków Powiatowej Społecznej Rady ds. Osób Niepełnosprawnych (w tym co najmniej jeden przedstawiciel organizacji pozarządowej);
- Współpraca z organizacjami pozarządowymi w opracowywaniu i realizowaniu programów na rzecz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych.

⁵⁸ Bogacz-Wojtanowska E., Koziarek M., Lendzion M., Pazderski F., 2016, Analiza programów i polityk samorządowych w aspekcie sytuacji osób z niepełnosprawnościami, opracowanie powstałe w ramach projektu pn. „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”, Warszawa.



Wyraźnie widać, że angażowanie osób z niepełnosprawnościami lub organizacji je reprezentujących we wdrażanie (realizację), monitorowanie i ewaluację polityk publicznych było bardziej akcentowane w Programach niż w tworzenie i procesy decyzyjne w zakresie ich opracowania. Przede wszystkim:

- wskazuje się na szeroki udział różnych instytucjonalnych interesariuszy, nie tylko pozarządowych, w realizacji zadań Programu;
- dowodzi się konieczności współpracy pomiędzy powiatem a gminami oraz organizacjami działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych w celu podnoszenia standardu usług dla osób z niepełnosprawnościami;
- zakłada się wspieranie organizacji pozarządowych działających w zakresie aktywizowania zawodowego osób z niepełnosprawnościami;
- budowanie partnerstwa instytucji publicznych i niepublicznych ukierunkowanych na zapewnienie osobom z niepełnosprawnościami udziału w rynku pracy;
- rozszerzanie form współpracy pomiędzy przedstawicielami środowisk działających na rzecz osób z niepełnosprawnościami, ośrodkami pomocy społecznej, Powiatową Radą do Spraw Osób Niepełnosprawnych.

Właściwie w każdym Programie, mniej lub bardziej precyzyjnie wskazano udział trzeciego sektora i osób z niepełnosprawnościami w zakresie realizacji polityk publicznych. Na zakończenie, warto podkreślić, że w 4 badanych powiatach wyraźnie w dokumencie wskazano udział interesariuszy w jego tworzeniu bądź konsultacje częściowego lub ostatecznego kształtu dokumentu:

- w pracach nad dokumentem brały udział organizacje pozarządowe działające na rzecz osób z niepełnosprawnościami;
- podano dokument konsultacjom, jak również został pozytywnie zaopiniowany przez Powiatową Społeczną Radę ds. Osób Niepełnosprawnych bądź jej przedstawiciele uczestniczyli w pracach nad programem.

Natomiast w trzech badanych powiatach nie zanotowano zapisów o udziale organizacji pozarządowych i osób z niepełnosprawnościami w tworzeniu Programu.

Podsumowując⁵⁹ można zauważyć, że w dokumentach powiatowych może razić rodzaj sformułowań i określeń używanych przy konstruowaniu niektórych polityk. Nie

⁵⁹ Bogacz-Wojtanowska E., Koziarek M., Lendzion M., Pazderski F., 2016, Analiza programów i polityk samorządowych w aspekcie sytuacji osób z niepełnosprawnościami, opracowanie powstałe w ramach projektu pn. „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”, Warszawa.



chodzi tylko o pewien specyficzny język urzędowy, czasem zupełnie niezrozumiały dla przeciętnego odbiorcy, którego przecież konkretny dokument dotyczy. Chodzi także o pewien brak empatii, często dość techniczne podejście do problemów niepełnosprawności. Pewnym zaniedbaniem jest także fakt, że dokumenty nie są udostępniane w innych formatach komunikacyjnych (w tym językowych), dla osób z określonymi niepełnosprawnościami.

Dodatkowo bardzo słabo w badanych dokumentach prezentuje się wykorzystanie wskaźników pomiaru stopnia realizacji celów, czyli w efekcie brakuje narzędzi rzetelnego pomiaru w potencjalnym monitoringu czy ewaluacji wdrażania poszczególnych programów. Jest to o tyle istotne, że po pierwsze trudno realizować dobrą politykę publiczną, gdy się nie analizuje choćby częściowo, poprzez wskaźniki, stopnia realizacji celów. Po drugie proces wdrażania Konwencji, jako polityki wobec niepełnosprawności ma się opierać na dowodach. Podstawowym źródłem danych w jej realizacji są wiarygodne dane statystyczne i wyniki badań (naukowych, ewaluacyjnych i monitoringowych), które pozwalają na skuteczne wdrażanie Konwencji czyli realizację polityki.

Na poziomie powiatów brakuje również koordynacji wdrażania Konwencji. Pomimo wielu odnośników i wskazań dotyczących osób z niepełnosprawnościami w innych politykach publicznych, to niestety nie można stwierdzić, że zapisy są satysfakcjonujące. Często wnioskowanie, że zapis dotyczył także osób z niepełnosprawnościami było utrudnione (wnioski, informacje czy zadania sformułowane nie wprost). Można również zauważyć, że w wielu zapisach badanych polityk ujawnił się mechanizm delegowania zadań do innych instytucji, także publicznych i pozarządowych. Dotyczy to zwłaszcza obszarów z działaniami związanymi ze zmianą postaw w stosunku do osób z niepełnosprawnościami.

Zapisy programów, pomimo wielu wspomnianych wyżej słabości, obfitują także w wiele aktualnych, często innowacyjnych rozwiązań i działań wspierających osoby niepełnosprawne, związanych z aktywną polityką społeczną. Przykładowo są to rozwiązania w zakresie rodzinnych domów dziecka, w tym obejmujących osoby niepełnosprawne czy wskazania w zakresie nowoczesnych technologii, służących rozwiązywaniu problemów z niepełnosprawnością (zakupy audiobooków).

Słabością badanych dokumentów jest nisko wykorzystanie mediów w realizacji kampanii społecznych, procesów informowania i w efekcie zmian postaw i zachowań społecznych wobec niepełnosprawności.



W podsumowaniu warto przynajmniej zarysować kilka rekomendacji, dotyczących określania celów i kierunków polityk realizowanych na poziomie powiatów. Poprawie sytuacji dotyczącej poziomu i tempa wdrożenia KPON w obszarze artykułu 21 służyłoby:

- zwiększenie na poziomie powiatu wpływu organizacji pozarządowych na podejmowane decyzje, w celu zrównoważenia ich działalności wykonawczej w ramach polityk publicznych,
- wprowadzenia wymogu nie tylko posiadania i wdrażania aktualnej polityki, ale także prowadzenia rzetelnego monitoringu i ewaluacji jej postępów,
- konieczne jest realizowanie na wielką skalę działań promujących prawa osób niepełnosprawnych. Działania powinny być skierowane w szczególności do dzieci i młodzieży.

3.4. WNIOSKI Z BADAŃ PROGRAMÓW GMINNYCH⁶⁰

Odzwierciedlenie praw OZN w treści analizowanych dokumentów strategiczno-programowych na poziomie gmin można podsumować następująco:

Brak jest zaplanowanych działań dotyczących rozwiązań ułatwiających osobom z niepełnosprawnościami komunikowanie się z otoczeniem (np. w sprawach urzędowych, czy w związku z usługami medycznymi) oraz sprzyjających ich mobilności. Podobnie w dokumentach nie ma zapisów odnoszących się do rozwiązań komunikacyjnych mających wpływ na dostępność usług medycznych dla osób z niepełnosprawnościami (możliwość komunikowania się w języku migowym, informacje dostępne w alternatywnych formatach, informacje pisane prostym językiem), ani do usług związanych z ich transportem do placówek służby zdrowia.

W konsekwencji w analizowanych dokumentach nie mówi się o fizycznym dostępie do usług ułatwiających komunikację osobom z niepełnosprawnościami, takich jak tłumaczenie języka migowego, dostępności i szkoleniu ekspertów w dziedzinie urządzeń i narzędzi wspomagających komunikację. Pominięcie wyżej opisanych kwestii w dokumentach strategiczno-programowych szczebla gminnego można przypisać temu, że:

⁶⁰ Bogacz-Wojtanowska E., Koziarek M., Lendzion M., Pazderski F., 2016, Analiza programów i polityk samorządowych w aspekcie sytuacji osób z niepełnosprawnościami, opracowanie powstałe w ramach projektu pn. „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”, Warszawa.



- odnoszą się one wyłącznie do osób z niepełnosprawnościami (OZN), a nie do szerzej definiowanych grup, zaś problematyka OZN przypisana jest kompetencyjnie do powiatowego szczebla samorządu,
- działania gminy (i podmiotów działających na terenie gminy) w danym zakresie wynikają wprost z przepisów ustawowych. (Dotyczy to kwestii regulowanych przez Ustawę z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się), a zatem nie są przedmiotem planowania strategicznego.
- przewidziane są rozwiązania dotyczące ogólnie formułowanego rozwoju usług (w tym np. dotyczących łączności), które mogą sprzyjać dostępności informacji i komunikacji, w tym technologii i systemów informacyjno-komunikacyjnych dla ONZ, jednak bez wskazania OZN jako adresatów.
- dostęp do informacji publicznej regulowany jest ustawowo, stąd nie dziwi nieobecność zapisów na ten temat w dokumentach strategiczno-programowych gmin. Natomiast kwestia dostępności tej informacji dla osób z niepełnosprawnościami może być rozpatrywana w powiązaniu z usuwaniem barier komunikacyjnych, a także traktowana jako pochodna ułomnej praktyki związanej z udostępnianiem informacji publicznej w ogóle. Dość powiedzieć, że niektóre z badanych dokumentów zostały udostępnione w BIP wyłącznie w formacie graficznym, uniemożliwiającym automatyczne przeszukiwanie tekstu pod kątem żądanych treści, a w jednym przypadku część stron została zeskanowana do góry nogami.

W uzupełnieniu należy dodać, że w analizowanych dokumentach praktycznie nie występują wskaźniki pozwalające monitorować wdrażanie praw osób z niepełnosprawnościami. Wynika to przede wszystkim z tego, że brakuje w tych dokumentach celów i działań dedykowanych wyłącznie osobom z niepełnosprawnościami.





4. PRAWNE UWARUNKOWANIA REALIZACJI PRAW I WOLNOŚCI PRZEZ OSOBY Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI W POLSCE

Państwa Strony na mocy Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych, zobowiązane są do wdrażania społecznego modelu rozumienia niepełnosprawności zarówno do przepisów prawa jak i wprowadzanych reform, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w przepisach prawa krajowego. Społeczny model niepełnosprawności, uwzględniający właściwe podejście do definiowania niepełnosprawności powinien być zastosowany w prawie bez względu na specyficzny kontekst zarówno w sferze zatrudnienia, edukacji, emerytur i rent lub w innych obszarach.⁶¹

1. Treść wolności wypowiedzi i dostępu do informacji⁶²

„Przepis art. 21 KPON dotyczy wolności wypowiedzania się i wyrażania opinii oraz dostępu do informacji przez osoby z niepełnosprawnościami⁶³. Należy mieć na uwadze, że sposób komunikowania się osoby z niepełnosprawnością często różni się od sposobu komunikowania się osoby pełnosprawnej. Usuwanie lub minimalizacja tych różnic jest obowiązkiem państwa.

Konwencja wskazuje przy tym różne formy eliminowania problemów komunikacyjnych, które może podjąć państwo, są nimi:

- dostosowywanie informacji (przy wykorzystaniu dostępnych form i technologii) do danej niepełnosprawności;
- ułatwianie korzystania osobom z niepełnosprawnościami przy załatwianiu spraw urzędowych z języków migowych, alfabetu Braille’a, komunikacji wspomagającej

⁶¹ Study on challenges and good practices in the implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities VC/2008/1214. Final Report, European Foundation Centre AISBL, October 2010, s. 43.

⁶² Treść podrozdziału pochodzi z tekstu: Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): Wolność wypowiedzi i dostępu do informacji (art. 21 Konwencji), red. Matczak M., Zalaśiński T., Romanowicz M., Krzyżewska B.

⁶³ Polska wersja językowa KPON zawiera dosłowne tłumaczenie angielskiego wyrażenia zawartego w art. 21 KPON „the right to freedom of expression and opinion”, które nie jest kompatybilne z polską teorią prawa, rozróżniającą dwa rozłączne zbiory norm prawocłowieczych: (1) wolności i (2) prawa podmiotowe. Podział ten nie pozwala zidentyfikować norm prawnych będących „prawem do wolności”. Analizowana możliwość prawna, wyrażona w art. 21 KPON, jest wolnością, zatem w dalszej części opracowania na jej określenie będzie stosowane wyrażenie „wolność wypowiedzi i dostępu do informacji”.



(augmentatywnej) i alternatywnej lub innych form komunikacji, zgodnie z wyborem osoby z niepełnosprawnością;

- podejmowanie działań edukacyjnych i kampanii społecznych w celu zachęcenia świadczących usługi do udostępniania informacji w formach przystępnych dla osób z niepełnosprawnością;
- zachęcanie mediów do zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami dostępu do informacji.

Dla pełnego zrozumienia treści art. 21 KPON kluczowe jest uwzględnienie w ramach wykładni systemowej definicji legalnych wyrażeń „komunikacja” oraz „język”. Konwencja podaje je w art. 2, gdzie wskazano, że:

- 1) „**komunikacja** obejmuje języki, wyświetlanie tekstu, alfabet Braille’a, komunikację przez dotyk, dużą czcionkę, dostępne multimedia, jak i sposoby, środki i formy komunikowania się na piśmie, przy pomocy słuchu, języka uproszczonego, lektora oraz formy wspomagające (augmentatywne) i alternatywne, w tym dostępną technologię informacyjno-komunikacyjną”;
- 2) natomiast przez **język** należy rozumieć „język mówiony i język migowy oraz inne formy przekazu niewerbalnego”.

Treść art. 21 KPON dotyczy też dostępności informacji, usług elektronicznych i komunikacyjnych oraz dostępu do informacji przeznaczonych dla ogółu społeczeństwa, przez co przepis ten silnie koresponduje z art. 9 KPON.

W ramach poruszanej problematyki należy mieć na uwadze rozróżnienie na nadawcę i odbiorcę informacji, wolność do nadawania oraz wolność do odbioru określonych treści. Przepis art. 21 KPON nie wyraża bowiem jedynie wolności nadawania komunikatu, ale także wolność jego odbierania i pozyskiwania informacji.

2. Wolność wypowiedzi w świetle prawa międzynarodowego⁶⁴

Wolności wypowiedzi i dostęp do informacji są jednymi z głównych wartości państw demokratycznych. Problematyka z nimi związana jest poruszana w takich przepisach prawa międzynarodowego jak:

- art. 19 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (PDPC),
- art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (MPPOiP),

⁶⁴ Treść podrozdziału pochodzi z tekstu: Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): Wolność wypowiedzi i dostępu do informacji (art. 21 Konwencji), red. Matczak M., Zalaśkiński T., Romanowicz M., Krzyżewska B.



- art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (KoOPCiPW), in. Europejska Konwencja Praw Człowieka (EKPC),
- art. 11 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (KPP UE).

Swoboda wypowiedzi jest jedną z zasadniczych wolności osobistych i politycznych. Wskazują ją wszystkie akty prawa międzynarodowego dotyczące ochrony praw człowieka. Podkreśla się w nich autonomię jednostki i prawo do manifestowania swoich poglądów wszelkimi dostępnymi środkami, jednak z poszanowaniem praw i dobrego imienia innych osób oraz w zgodzie z normami dotyczącymi bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego.

Wolność wyrażania opinii została wyrażona w art. 10 ust. 1 EKPC, zgodnie z którym implikuje ona trzy wolności:

1. wolność posiadania poglądów,
2. wolność otrzymywania i przekazywania informacji i idei,
3. wolność od ingerencji władz publicznych.

Porównując ten przepis z art. 11 ust. 1 KPP UE należy stwierdzić, że zakres i treść swobody/wolności wypowiedzi jest identyczna. Należy podkreślić, że art. 10 EKPC dotyczy wszelkich form ekspresji, a więc odnosi się on do wszelkich form wypowiedzi, nie tylko mówionej, lecz także pisanej, drukowanej, czy artystycznej.

Na osi nadawca-odbiorca art. 10 EKPC obejmuje swobodę komunikowania odbiorcom tego wszystkiego, co autor przekazu chce zakomunikować. Krąg adresatów przekazu ma charakter otwarty i co do zasady nieograniczony. Wolność wyrażona w art. 10 EKPC „dotyczy zarówno »informacji«, jak i »idei«, tzn. zarówno wiadomości o faktach obiektywnie istniejących, jak i propozycji, jak fakty te należy interpretować, co obejmuje przedstawianie ocen, uogólnień, sugestii, teorii, prognoz i przewidywań, a także subiektywnych odczuć autora przekazu”⁶⁵. Z przepisu tego wynika, że wolność wypowiedzi odnosi się:

- do wszelkich dziedzin życia społecznego i prywatnego (tj. m.in.: sfery publicznej, naukowej, artystycznej, edukacyjnej, rozrywkowej);
- do wszelkich treści, które są możliwe do zakomunikowania odbiorcom (także tych kontrowersyjnych, tak jak w sprawie Handyside przeciwko Wielkiej Brytanii, o której niżej; dotyczy też wypowiedzi zniesławiających, obrażających, rasistowskich, lecz w przypadku takich wypowiedzi – zgodnie z art. 10 ust. 2

⁶⁵ Garlicki L., Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz, t. 1, 2010, komentarz do art. 10, Legalis, pkt 14.



EKPC – władzom publicznym przysługuje możliwość poddawania ich sankcjom i różnym ograniczeniom);

- do wszelkich form komunikowania informacji lub idei;
- do wszelkich środków przekazu, w tym środków masowego przekazu.

Różnica między art. 10 EKPC a art. 11 KPP polega na braku wskazania sankcji, ograniczeń oraz uprzedniej i następczej kontroli w art. 11 KPP (ograniczenia te są wskazane w art. 10 ust. 2 EKPC), a także na tym, że art. 11 ust. 2 KPP porusza kwestie szanowania wolności i pluralizmu mediów, czego nie uwzględnia treść art. 10 EKPC. Jednak zgodnie z art. 53 ust. 3 KPP – art. 11 KPP ma mieć takie samo znaczenie i zakres jak art. 10 EKPC. Pomimo powyższych różnic, treść wolności wypowiedzi wyrażona w obu analizowanych przepisach jest równozakresowa.

„W literaturze wyróżnia się wolności prawnie reglamentowane i wolności prawnie niereglamentowane. Reglamentacja polega na ustanowieniu przez ustawodawcę ograniczeń tych wolności po to, aby zagwarantować równą możliwość korzystania z nich przez wszystkich oraz uniemożliwić szkodenie innym (...) wolności prawnie reglamentowane posiadają dwie sfery: sferę wolną od ograniczeń prawnych oraz sferę działań prawem nakazywanych lub zakazywanych - ta ostatnia wymaga precyzyjnego ustalenia w aktach”⁶⁶. Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że na gruncie prawa europejskiego **wolność wypowiedzi jest wolnością prawnie reglamentowaną**, ponieważ w art. 10 ust. 2 EKPC wskazano jej ograniczenia.

Dla pełniejszego zrozumienia analizowanej wolności należy sięgnąć do jednego z pierwszych orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczących swobody wypowiedzi, tj. orzeczenia z dnia 7 grudnia 1976 r. w sprawie Handyside przeciwko Wielkiej Brytanii (skarga Nr 5493/72, HUDOC). Sprawa dotyczyła zajęcia i konfiskaty książki uznanej za obsceniczną, przez co wydawcę ukarano grzywną. Na gruncie tego orzeczenia powstała formuła, zwana formułą Handyside, zgodnie z którą:

- wartość w postaci swobodnej i nieskrępowanej debaty publicznej znajduje swoje bezpośrednie uzasadnienie w samej istocie systemu demokratycznego, którego istotnymi cechami są pluralizm światopoglądowy, tolerancja i otwartość;

⁶⁶ Wiśniewski L., Prawo a wolność człowieka – pojęcie i konstrukcja prawna; Pojęcie i konstrukcja prawna praw socjalnych, [w:] Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona, oprac. zbior. pod red. L. Wiśniewskiego, Wydaw. Sejmowe 1997, s. 55.



- wolność wypowiedzi odnosi się nie tylko do informacji i idei, odbieranych przychylnie lub postrzeganych jako nieszkodliwe lub obojętne, ale także do takich, które obrażają lub szokują jakąkolwiek grupę społeczeństwa.

Kolejnymi przepisami prawa międzynarodowego, których treść należy przeanalizować są art. 19 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (PDPC) oraz art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (MPPOiP). Przepis art. 19 PDPC jest treściowo zbliżony, aczkolwiek ma węższy zakres niż art. 19 MPPOiP. W myśl tego pierwszego każdej jednostce przysługuje wolności poglądów i wypowiedzi, na którą składają się:

- 1) nieskrępowana wolność posiadania poglądów oraz
- 2) nieskrępowana wolność poszukiwania, otrzymywania i przekazywania informacji oraz idei wszelkimi środkami i bez względu na granice.

Tymczasem norma wyrażona w art. 19 MPPOiP wskazuje na to, że swoboda wyrażania własnych opinii i poglądów jest niezależna nie tylko od granic państwowych, ale też od formy, bowiem może być realizowana ustnie, pismem, drukiem, w postaci dzieła sztuki lub w jakikolwiek inny sposób. Ponadto art. 19 ust. 3 MPPOiP wskazuje możliwość wprowadzenia ograniczeń wolności wypowiedzi ze względu na:

- poszanowanie praw i dobrego imienia innych,
- ochronę bezpieczeństwa państwowego,
- ochronę porządku publicznego,
- ochronę zdrowia,
- ochronę moralności publicznej.

3. Wolność dostępu do informacji w świetle prawa międzynarodowego⁶⁷

Wskazana w art. 19 ust. 1 MPPOiP, art. 11 ust. 1 KPP, art. 10 ust. 1 EKPC oraz art. 10 PDPC wolność otrzymywania i rozpowszechniania/przekazywania informacji i idei/poglądów wyznacza zasady interakcji jednostki ze społeczeństwem i stanowi konieczną przesłankę swobodnego kształtowania i przekazywania opinii. Odnosi się ona zarówno do „informacji” (tj. do przekazu dotyczącego faktów i wiadomości), jak i do „idei” (tj. do przekazu dotyczącego „opinii”; przekazu koncentrującego się na ocenach i

⁶⁷ Treść podrozdziału pochodzi z tekstu: Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): Wolność wypowiedzi i dostępu do informacji (art. 21 Konwencji), red. Matczak M., Zalasieński T., Romanowicz M., Krzyżewska B.



komentarzach, obejmującego elementy wartościujące, często nakierowane na przekonanie odbiorców)⁶⁸.

Jak podkreślono w wyroku ETPC z dnia 26 marca 1987 roku w sprawie Leander przeciwko Szwecji (Nr 9248/81) „władze nie mogą, w zasadzie, ograniczać dostępu do informacji, które inni pragną lub mogliby pragnąć przekazać danej osobie”. Władze publiczne nie mogą zagłuszać stacji radiowych czy też telewizyjnych, cenzurować informacje⁶⁹, wprowadzać monopol ich udzielania, a także nie mogą nakładać sankcji za czerpanie informacji z określonych publikacji lub kanałów telewizyjnych⁷⁰. Istotą obowiązku leżącego po stronie władz publicznych jest zapewnienie pluralizmu (realnego pluralizmu) i swobody otrzymywania, przekazywania informacji i idei.

Jednak ETPC w sprawie Leander zauważył też, że „wolność otrzymywania informacji i idei nie tworzy generalnego roszczenia wobec władz publicznych o udostępnianie informacji, którym władze te odmawiają charakteru publicznego”⁷¹. Poza tym, Trybunał w sprawie Guerra przeciwko Włochom (Nr 14967/89) zaznaczył, że „wolność otrzymywania informacji (...) nie może być rozumiana jako nakładająca na państwo, w danych okolicznościach, pozytywny obowiązek gromadzenia i rozpowszechniania informacji z własnej inicjatywy”⁷². Wynika z tego, że państwo ma stworzyć możliwość uzyskania informacji publicznej, a także co do zasady nie może ograniczać wolności do nadawania informacji, przekazywania treści innym podmiotom. Tym samym orzecznictwo ETPC potwierdza, że analizowane normy prawocłowiecze mają charakter wolności, a nie prawa podmiotowego.

4. Wolność wypowiedzi osób z niepełnosprawnościami w świetle prawa Unii Europejskiej⁷³

Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej) zwraca uwagę na osoby z niepełnosprawnościami, będące użytkownikami usług telefonicznych. Przepis art. 7

⁶⁸ Garlicki L., 2010, Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz, t. 1, komentarz do art. 10, Legalis, pkt 11.

⁶⁹ Por. wyrok ETPC z dnia 10 maja 2001 r. w sprawie Cypr przeciwko Turcji (Nr 25781/94) – cenzura podręczników szkolnych.

⁷⁰ Por. wyrok ETPC z dnia 31 stycznia 2008 r. w sprawie Albayrak przeciwko Turcji (Nr 38406/97).

⁷¹ Sprawa dotyczyła dostępu zainteresowanego do informacji gromadzonych przez służby specjalne.

⁷² Zob. wyrok ETPC z dnia 19 lutego 1998 r. w sprawie Guerra p. Włochom (Nr 14967/89), par. 53.

⁷³ Treść podrozdziału pochodzi z tekstu: Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): Wolność wypowiedzi i dostępu do informacji (art. 21 Konwencji), red. Matczak M., Zalasieński T., Romanowicz M., Krzyżewska B.



dyrektywy zobowiązuje Państwa Członkowskie do zapewnienia dostępu i przystępności publicznie dostępnych usług telefonicznych osobom z niepełnosprawnościami, a także do stworzenia możliwości skorzystania z wyboru przedsiębiorstw i usługodawców. Norma wyrażona w tym przepisie ma zapewnić możliwość korzystania z usług telefonicznych osobom z niepełnosprawnością. W preambule do dyrektywy wskazano, że „szczególne środki dla niepełnosprawnych użytkowników mogłyby zawierać, stosownie, udostępnienie telefonów publicznych, publicznych telefonów tekstowych lub ich odpowiedników dla osób głuchych lub z upośledzeniem mowy, zapewnienie usług takich jak biuro numerów lub równoważnych środków wolnych od opłat, osobom niewidomym lub z upośledzeniami wzroku oraz dostarczanie na życzenie rachunków szczegółowych w alternatywnym formacie osobom niewidomym lub z upośledzeniem wzroku”. W art. 11 ust. 2 dyrektywy upoważniono krajowe organy regulacyjne do określania m.in. dodatkowych norm jakości usług.

Dyrektywa o usłudze powszechnej została implementowana do polskiego porządku prawnego przez ustawę – Prawo telekomunikacyjne oraz rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących świadczenia udogodnień dla osób niepełnosprawnych przez dostawców publicznie dostępnych usług telefonicznych. Normy zawarte we wskazanej ustawie i rozporządzeniu stanowią realizację dyrektywy 2002/22/WE. W szczególności należy zwrócić uwagę na art. 79c ust. 1 oraz art. 89 Prawa telekomunikacyjnego. Zgodnie z tymi przepisami „dostawca publicznie dostępnych usług telefonicznych zapewnia, w miarę możliwości technicznych, użytkownikom końcowym będącym osobami niepełnosprawnymi dostęp do świadczonych przez siebie usług telefonicznych równoważny dostępowi do usług telefonicznych, z jakiego korzysta większość użytkowników końcowych” (art. 79 ust.1 Prawa telekomunikacyjnego), poza tym polski ustawodawca w art. 89 Prawa telekomunikacyjnego zobowiązał przedsiębiorców świadczących usługi telekomunikacyjne do „zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu do świadczonej przez siebie usługi powszechnej przez oferowanie:

- 1) urządzeń końcowych przystosowanych do używania przez osoby niepełnosprawne, jeżeli używanie takiego urządzenia jest niezbędne do zapewnienia im dostępu do usługi powszechnej;
- 2) udogodnień ułatwiających osobom niepełnosprawnym korzystanie z usługi powszechnej”.





Należy zaznaczyć, że dyrektywa o usłudze powszechnej jest jedynym aktem prawa pochodnego Unii Europejskiej, który poruszając problematykę swobody/wolności wypowiedzi i wyrażania poglądów zwraca uwagę na osoby z niepełnosprawnościami. W odniesieniu do pozostałych kwestii związanych z relatywizacją tej wolności do osób z niepełnosprawnościami mają zastosowanie przepisy zakazujące dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność i dotyczące integracji społecznej, tj.: art. 21 ust. 1 KPP, art. 10 i art. 19 ust. 1 TFUE oraz art. 26 KPP.

5. Wolność dostępu do informacji osób z niepełnosprawnościami w świetle prawa Unii Europejskiej i prawa międzynarodowego publicznego⁷⁴

W kontekście wolności dostępu do informacji oprócz norm dotyczących zakazu dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność oraz norm dotyczących integracji osób z niepełnosprawnościami zastosowanie znajdzie dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (tzw. dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych). W art. 7 tej dyrektywy zwrócono uwagę na sytuację osób z niepełnosprawnościami wzroku lub słuchu. Zgodnie z treścią tego przepisu państwa członkowskie powinny zachęcać dostawców usług medialnych (podlegających ich jurysdykcji) do zapewniania, by świadczone przez nich usługi stawały się stopniowo dostępne dla osób z tego typu niepełnosprawnością. Środki pozwalające na osiągnięcie dostępności powinny obejmować m.in. język migowy, wyświetlane listy dialogowe, dźwiękową ścieżkę narracyjną (ang. audio-description) oraz prostą w obsłudze nawigację⁷⁵. Należy zaznaczyć, że omawiany przepis nie obliguje Państw Członkowskich do zapewnienia, iż dostawcy usług medialnych będą stosować środki stwarzające dostępność usług dla osób z deficytami w obrębie wzroku lub słuchu.

Aktem prawa międzynarodowego publicznego, który m.in. dotyczy dostępności do utworów i treści przez osoby niepełnosprawne jest Traktat z Marrakeszu. Przyjęty został 28 czerwca 2013 r. podczas Konferencji Dyplomatycznej Światowej Organizacji Własności Intelektualnej (WIPO). Polska zaakceptowała treść Traktatu i 24 czerwca 2014

⁷⁴ Treść podrozdziału pochodzi z tekstu: Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): Wolność wypowiedzi i dostępu do informacji (art. 21 Konwencji), red. Matczak M., Zalaśkiński T., Romanowicz M., Krzyżewska B.

⁷⁵ Piątek St., Dziomdziora W., Wojciechowski K., Ustawa o radiofonii i telewizji, Komentarz, komentarz do art. 18a, 2014, Legalis, pkt 1.



r. w Genewie Stały Przedstawiciel RP przy Biurze Narodów Zjednoczonych w Genewie, Ambasador Remigiusz Henczel, podpisał dokument. Dnia 30 kwietnia 2014 r. Traktat podpisała również Unia Europejska. Beneficjentami Traktatu z Marrakeszu są:

- osoby niewidome,
- osoby niedowidzące lub które mają upośledzoną zdolność postrzegania lub czytania i wada ta nie podlega korekcji w takim stopniu, aby funkcja wzroku tej osoby stała się zasadniczo równoważna z funkcją wzroku osoby nieposiadającej takiej wady/takiego upośledzenia lub takiej niepełnosprawności, i w związku z tym nie jest w stanie czytać utworów drukowanych w zasadniczo takim samym stopniu, co osoby nieposiadające takiego upośledzenia lub takiej niepełnosprawności,
- osoby, które ze względu na inną niepełnosprawność fizyczną nie są w stanie trzymać książki bądź posługiwać się nią lub też skupić wzroku bądź poruszać oczami w stopniu umożliwiającym normalne czytanie.

Traktat z Marrakeszu zwraca uwagę na ułatwienie osobom z niepełnosprawnościami dostępności do utworów, tj. dzieł literackich i artystycznych. Dokument ten stanowi, obok KPON, drugą regulację (w kontekście dostępności informacji) na poziomie prawa międzynarodowego dedykowaną osobom z niepełnosprawnościami⁷⁶.

6. Wolność wyrażania poglądów w systemie polskiego prawa krajowego⁷⁷

W systemie polskiego prawa krajowego pojęcie „wolności wypowiedzi” nie pojawia się na poziomie konstytucyjnym, a jedynie na szczeblu ustawowym – w art. 1 Prawa prasowego, z tym że w świetle tego przepisu prawa wolność wypowiedzi przysługuje prasie, a nie innym podmiotom, w tym każdej osobie fizycznej. Konstytucja RP w art. 54 posługuje się pojęciem „wolności wyrażania swoich poglądów”. Jest to pojęcie szersze od wolności słowa, bowiem swoim zakresem obejmuje również przekaz niewerbalny. Pojęcie „wolności słowa” pojawia się dopiero w art. 213 Konstytucji RP w kontekście Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT) jako strażnika owej wolności w mediach. Ponadto, w art. 49 Konstytucji RP zapewniono wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się. Przedmiotem ochrony tego przepisu jest porozumiewanie się

⁷⁶ Regulacje Traktatu z Marrakeszu przedstawiono szerzej w: Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): prawa do udział w życiu kulturalnym, rekreacji, wypoczynku i sporcie (art. 30 Konwencji), część III, rozdział 3.

⁷⁷ Treść podrozdziału pochodzi z tekstu: Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): Wolność wypowiedzi i dostępu do informacji (art. 21 Konwencji), red. Matczak M., Zalański T., Romanowicz M., Krzyżewska B.



rozumiane jako pewna czynność, przez co zakresem obejmuje on zarówno tajemnicę korespondencji, jak i wszelkie inne formy kontaktu międzypersonalnego⁷⁸.

Mogłoby się wydawać, że wolność komunikowania się i ochrona jej tajemnicy wiąże się z konstytucyjną wolnością wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1 Konstytucji RP), jednak nie należy wiązać jej z normą art. 49 Konstytucji RP, bowiem „istota wolności gwarantowanej przez art. 54 zasadza się na możliwości przedstawienia swojego stanowiska wszystkim zainteresowanym. Gwarancja przewidziana w art. 49 Konstytucji RP zasadza się natomiast na możliwości przeciwnej, zachowaniu w tajemnicy przed osobami postronnymi treści swoich kontaktów z wyselekcjonowanymi osobami”⁷⁹.

Na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (TK) można wyróżnić dwie sfery wolności wyrażania swoich poglądów: sferę „mikro” oraz sferę „makro”. Sfera „mikro” dotyczy indywidualnych praw człowieka i obywatela w sferze życia prywatnego, przez co przysługuje tylko osobom fizycznym. Z kolei sfera „makro” dotyczy życia publicznego i politycznego, a co za tym wolności wyrażania poglądów – przysługuje zarówno osobom fizycznym, jak i osobom prawnym oraz innym jednostkom organizacyjnym niemającym osobowości prawnej. Trybunał Konstytucyjny często powoływał się⁸⁰ na formułę z orzeczenia ETPC z dnia 7 grudnia 1976 r. w sprawie Handyside przeciwko Wielkiej Brytanii, zgodnie z którą swoboda wypowiedzi jest jednym z fundamentów społeczeństwa demokratycznego, warunkiem jego rozwoju i samorealizacji jednostek, co ściśle koresponduje z ujęciem „makro”.

Rozważając problematykę wolności wyrażania swoich poglądów natrafia się na problem: jak należy rozumieć pojęcie „pogląd”? Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego odnotowanym w doktrynie pojęcie to należy ujmować szeroko i przez „pogląd” w rozumieniu art. 54 ust. 1 Konstytucji „rozumie się nie tylko wyrażanie osobistych ocen co do faktów i zjawisk we wszystkich przejawach życia, ale również prezentowanie opinii, przypuszczeń, prognoz, ferowanie ocen w sprawach kontrowersyjnych, a także informowanie o faktach, tak rzeczywistych, jak i domniemywanych”⁸¹. Wolność słowa wiąże się z przyrodzoną i niezbywalną godnością,

⁷⁸ Por. wyrok TK z dnia 20 czerwca 2005 r., K 4/04, OTK-A 2005, Nr 6, poz. 64.

⁷⁹ Sarnecki P., [w:] L. Garlicki (red.) Komentarz do Konstytucji RP, Warszawa 2003, t.3, komentarz do art. 49, s. 2.

⁸⁰ Por. np. wyroki TK: z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK-A 2006, Nr 3, poz. 32; z dnia 11 października 2006 r., P 3/06, OTK-A 2006, Nr 9, poz. 121; z dnia 30 października 2006 r., P 10/06, OTK-A 2006, Nr 9, poz. 128; z dnia 14 grudnia 2011 r., SK 42/09, OTK-A 2011, Nr 10, poz. 118; z dnia 25 grudnia 2014 r., SK 65/12, OTK-A 2014, Nr 2, poz. 14.

⁸¹ Sarnecki P., [w:] L. Garlicki (red.) Komentarz do Konstytucji RP, Warszawa 2003, t. 3, komentarz do art. 54, nota 5.



która to jest źródłem wszelkich konstytucyjnych wolności. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 maja 2008 r., SK 43/05, godność człowieka jest powiązana bezpośrednio ze wszystkimi szczegółowymi wolnościami i prawami jednostki, tworząc ich rdzeń.

W treści art. 21 KPON jest mowa o „wolności wypowiedzania się i wyrażania opinii”. Koresponduje to ze wskazaną w art. 54 Konstytucji RP „wolnością wyrażania swoich poglądów”. Można stwierdzić, że wolność wyrażona w wyżej wspomnianym przepisie Konstytucji RP pokrywa się z wolnością wyrażoną w art. 21 KPON, bowiem wyrażanie swoich poglądów (opinii) obejmuje zarówno przekaz werbalny, jak i niewerbalny. Tymczasem wolność słowa wskazana w art. 213 Konstytucji RP dotyczy jedynie komunikacji werbalnej – oralnej i pisemnej.

Każda z wolności konstytucyjnych jest wolnością prawnie reglamentowaną, ma pewne ograniczenia. Zakres tych ograniczeń wynika z Konstytucji RP – zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób”. Wynika z tego, że w oparciu o art. 54 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wolność wyrażania poglądów można ograniczyć wyłącznie na poziomie ustawowym oraz tylko w takich przypadkach, w których jest to konieczne ze względu na bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny, ochronę środowiska, ochronę zdrowia, moralność publiczną albo ze względu na wolności i prawa innych osób. Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał⁸², że rola wolności wyrażania poglądów w systemie demokratycznego państwa prawa jest fundamentalna, a ewentualne jej ograniczenia muszą być jedynie proporcjonalne.

Specyficzną formą ograniczenia wolności wypowiedzi jest tajemnica zawodowa, która wiąże się z wykonywaniem takich profesji jak: lekarz, pielęgniarka, położna, adwokat, sędzia, radca prawny itp., a regulacja prawna znajduje się we właściwych dla danego zawodu ustawach. Motywacją sformułowania takiego ograniczenia niewątpliwie było to, że wykonywanie tzw. zawodów zaufania publicznego jest związane z dostępem do danych sensorycznych, ze względu na co ustawodawca chciał zabezpieczyć jednostkę przed ewentualnymi nadużyciami ze strony osób, wykonujących zawód zaufania

⁸² Por. np. wyroki TK: z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK-A 2006, Nr 3, poz. 32; z dnia 25 listopada 2008 r., K 5/08, OTK-A 2008, Nr 9, poz. 169.



publicznego. W konsekwencji ww. ograniczenie wolności wypowiedzi znajduje swoje uzasadnienie w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Na gruncie prawa cywilnego wolność wypowiedzi (wyrażania poglądów) można uznać za dobro osobiste w rozumieniu art. 23 k.c. Pojęcie „dobra osobiste” odnosi się do „uznanych przez system prawny wartości (tj. wysoko cenionych stanów rzeczy), obejmujących fizyczną i psychiczną integralność człowieka, jego indywidualność oraz godność i pozycję w społeczeństwie, co stanowi przesłankę samorealizacji osoby ludzkiej”⁸³. Należy też zaznaczyć, że katalog dóbr wymieniony w art. 23 k.c. nie jest katalogiem zamkniętym. Dobra takie jak: cześć, nazwisko lub pseudonim oraz wizerunek są objęte ochroną z art. 24 k.c., czyli ochroną dóbr osobistych. Zgodnie z tym ostatnim przepisem ten, czyje dobro osobiste zostaje zagrożone cudzym działaniem, może żądać zaniechania tego działania, może on także żądać, ażeby osoba, która dopuściła się naruszenia, dopełniła czynności potrzebnych do usunięcia jego skutków, w szczególności, aby złożyła oświadczenie odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie. Możliwe jest również żądanie naprawienia szkody majątkowej (tj. odszkodowanie) lub niemajątkowej (tj. zadośćuczynienie). Ponadto osoba, której dobro osobiste zostało naruszone może żądać zapłaty odpowiedniej sumy pieniężnej na wskazany cel społeczny.

W kontekście wolności wypowiedzi należy zwrócić uwagę na kluczową kontrakcję cywilistyczną, którą jest **czynność prawna**. Rdzeniem czynności prawnej jest **oświadczenie woli**. Jego sens ustala się na podstawie reguł znaczeniowych zastosowanych do zachowania się człowieka⁸⁴. Zgodnie z art. 60 k.c. przez oświadczenie woli należy rozumieć „każde zachowanie się osoby, które ujawnia jej wolę w sposób dostateczny, w tym również przez ujawnienie tej woli w postaci elektronicznej”. Oświadczenie woli stanowi przejaw decyzji kształtowania stosunku cywilnoprawnego. Przeciwnie jest w przypadku oświadczenia wiedzy. Oświadczenie wiedzy polega na przekazaniu przez osobę informacji, będących uzewnętrznieniem treści intelektualnych przez nią posiadanych innej osobie/osobom⁸⁵.

Elementem konstytutywnym oświadczenia woli wyrażonego w formie pisemnej, a często też stanowiącym jedyny zewnętrzny przejaw istnienia woli złożenia go⁸⁶ jest podpis. Służy on głównie identyfikacji osoby składającej oświadczenie woli, przyjmuje

⁸³ Radwański Z., Olejniczak A., Prawo cywilne – część ogólna, Wyd. C.H.Beck, Warszawa 2013, s. 157.

⁸⁴ Radwański Z., Olejniczak A., Prawo cywilne – część ogólna, Wyd. C.H.Beck, Warszawa 2013, s. 219.

⁸⁵ Radwański Z., Olejniczak A., Prawo cywilne – część ogólna, Wyd. C.H.Beck, Warszawa 2013, s. 219.

⁸⁶ Jacyszyn J., Zakrzewski S., Podpis elektroniczny jako element zabezpieczenia danych w sieci (część druga), Rejent 2001, nr 11, s. 51.



się, że na pojęcie podpisu składają się cechy takie jak⁸⁷: językowy znak graficzny, własnoręczność, obejmowanie przez podpis co najmniej nazwiska, umieszczenie podpisu pod tekstem oświadczenia woli. W literaturze⁸⁸ zwraca się uwagę na wolicjonalną, akceptacyjną oraz ostrzegawczą funkcję podpisu jako składnika zwykłej formy pisemnej. Funkcje te mają charakter podmiotowy. Istotą funkcji wolicjonalnej jest emanacja woli podmiotu składającego oświadczenie i wywołanie określonych skutków prawnych. Funkcja akceptacyjna przejawia się zaaprobowaniem treści znajdującej się nad podpisem, natomiast funkcja ostrzegawcza ma powstrzymać podmiot przed pochopnym składaniem podpisu.

Forma pisemna zawsze jest zastrzeżona w ustawie. Możliwe są trzy rygory:

- Pierwszy, rygor ad solemnitatem, tj. zastrzeżenie formy pisemnej pod rygorem nieważności, np. przy przeniesieniu własności nieruchomości.
- Drugi - ad eventum, tj. dla wywołania określonych skutków prawnych – powoduje niewystąpienie niektórych konsekwencji, które nastąpiłyby gdyby forma była zachowana (należy zaznaczyć, że forma ad eventum nie powoduje nieważności czynności prawnej).
- Ostatnim reżimem jest reżim ad probationem, tj. dla celów dowodowych. Polega on na tym, że przy niezachowaniu formy pisemnej w razie sporu nie można zasadniczo skorzystać z dowodu z przesłuchania stron, czy też z zeznań świadków dla wykazania, że dana czynność prawna została dokonana⁸⁹. Przykładem ostatniego reżimu może być pisemna forma oświadczenia pacjenta wyrażającego zgodę na zabieg operacyjny⁹⁰, której niezachowanie, jak zauważył Sąd Najwyższy⁹¹, nie powoduje nieważności samej zgody.

Wolność wypowiedzi (wyrażania poglądów) jest ściśle związana ze składaniem oświadczeń woli, bowiem bez wolności wyartykułowania swojej woli (poglądu) nie jest możliwe złożenie oświadczenia, warunkującego dokonanie ważnej czynności prawnej. Wykonanie czynności prawnej jest uzależnione od możliwości zakomunikowania doniosłych prawnie treści, które składają się na oświadczenie woli.

⁸⁷ Por. uchwała SN (7) z dnia 30 grudnia 1993 r., III CZP 146/93, OSN 1994, Nr 5, poz. 94; uchwała SN z dnia 2 października 2002 r., III PZP 17/02, OSP 2004, Nr 9, poz. 109; postanowienie SN z dnia 17 czerwca 2009 r., IV CSK 78/09, Legalis; uchwała SN z dnia 5 czerwca 1992 r., III CZP 41/92, OSN 1992, Nr 9, poz. 147.

⁸⁸ Kaspryszyn J., Podpis własnoręczny jako element zwykłej formy pisemnej czynności prawnych, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007, s. 64-73.

⁸⁹ Radwański Z., Olejniczak A., Prawo cywilne – część ogólna, Wyd. C.H.Beck, Warszawa 2013, s. 245.

⁹⁰ Por. art. 34 ust. 1 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry.

⁹¹ Wyrok SN z dnia 11 kwietnia 2006 r., I CSK 191/05, Legalis.



Na przykład przesłuchania w zakresie przebiegu procedur sądowych wymagają bezpośredniej relacji osoby przesłuchiwanej, co stanowi naczelną zasadę, niezależnie od właściwości sądu – odnoszącą się do procedury przesłuchiwanie świadków, stron postępowania lub osób oskarżonych i ofiar przestępstw. Należy zaznaczyć, że zeznania świadków stanowią inny środek proceduralny od przesłuchania stron lub wyjaśnień składanych przez oskarżonego. Niezależnie od rodzaju sprawy – karnej albo cywilnej – przesłuchanie świadka jest prowadzone w podobny sposób, bez wyłączenia osób z niepełnosprawnościami, których nie dotyczą odrębne przepisy prawa w tym zakresie.

Postępowania w sprawach karnych opierają się na zasadzie prawdy materialnej, czyli dążeniu do wyjaśnienia, jak rzeczywiście było? Natomiast procedury postępowań w sprawach cywilnych opierają się na zasadzie prawdy formalnej, czyli ustaleniach tego, co jest możliwe do ustalenia na podstawie dowodów w sprawie. W sprawie cywilnej dowód z zeznań świadków jest dopuszczalny w oparciu o zeznanie strony, zobowiązanej do podania okoliczności, w związku z którymi będzie zeznawał powoływany świadek. W myśl art. 259-261 Kodeksu postępowania cywilnego świadkami nie mogą być również osoby niezdolne do spostrzegania lub komunikowania swych spostrzeżeń. Ta ostatnia kategoria obejmuje niektóre osoby niepełnosprawne⁹².

Istnieją nieliczne wyłączenia z zasady, że osobie powołanej na świadka nie przysługuje prawo odmowy składania zeznań. Prawo to przysługuje osobie wezwanej na świadka, jeśli jest małżonkiem strony, zstępnym, wstępnym, rodzeństwem lub powinowatym w tej samej linii lub stopniu albo pozostaje w stosunku przysposobienia z którąkolwiek ze stron, wyłączenia te nie uwzględniają jednak zagadnienia niepełnosprawności.

7. Wolność dostępu do informacji w systemie polskiego prawa krajowego⁹³

Przez dostęp do informacji należy rozumieć nie tylko informacje publiczne, ale również wszelkiego rodzaju wiadomości, dane transmitowane między jednostkami i grupami jednostek, tj. informacje prywatne. W kontekście informacji publicznej istnieją dwa sposoby informowania:

- czynne – przez wydawanie biuletynów i ogłoszeń;

⁹² Żejmis M, Swobody obywatelskie, w: Żejmis M., Laura Izabela Jurga L. I. Pogłębiona analiza danych pozyskanych w badaniu jakościowym, Projekt "Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych - wspólna sprawa".

⁹³ Treść podrozdziału pochodzi z tekstu: Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): Wolność wypowiedzi i dostępu do informacji (art. 21 Konwencji), red. Matczak M., Złasiński T., Romanowicz M., Krzyżewska B.



- bierne – polegające na obowiązku udzielania informacji na wniosek.

Polskie prawo krajowe problematykę dostępu do informacji porusza już na szczeblu konstytucyjnym. Przepis art. 54 ust. 1 Konstytucji RP wskazuje nie tylko wolność „wyrażania swoich poglądów”, ale także wolność „pozyskiwania informacji”. Ponadto, w art. 61 Konstytucji RP wyrażono prawo obywateli do dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej. Prawo to należy traktować jako narzędzie normatywne służące do realizacji wolności pozyskiwania (dostępu do) informacji, o której mowa w art. 54 ust. 1 Konstytucji RP, w relacji obywatel-państwo. Przepis art. 61 Konstytucji RP wyraża uprawnienie obywatela do żądania ujawnienia informacji przez właściwy podmiot. Jednak nie każda informacja, która w myśl art. 54 Konstytucji RP może być pozyskana i rozpowszechniona, uznawana jest za informację, co do której istnieje obowiązek jej udostępnienia⁹⁴. Powyższe dwa przepisy Konstytucji RP różnicuje zakres podmiotowy: o ile wolność pozyskiwania informacji przysługuje każdemu człowiekowi jako wolność osobista, to prawo do informacji publicznej przysługuje jedynie obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej.

Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny prawo do informacji publicznej wyraża „obowiązek udzielania obywatelom określonych informacji o działalności instytucji, obowiązek ten polega nie tyle na dostępności określonych informacji dla odbiorcy, ale przynajmniej co do zasady oznacza konieczność aktywnego działania ze strony organu udzielającego informacji, które polega na dostarczeniu osobie zainteresowanej na jej żądanie pewnego zakresu informacji”⁹⁵. W tym samym wyroku polski sąd konstytucyjny podkreślił, że dana informacja powinna być związana z działalnością publiczną, funkcjonowaniem instytucji publicznych, czyli powinny to być informacje dotyczące np. istniejących w ramach danej instytucji procedur i wyznaczanych zadań, procesie ich realizacji, oraz inwestycjach czy organizowanych przetargach. Prawo to obejmuje nie tylko dostęp do dokumentów, ale również wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

Ograniczenie prawa z art. 61 Konstytucji RP może nastąpić ze względu na określone w ustawach: ochronę wolności i praw innych osób (w tym ochronę prywatności) i podmiotów gospodarczych, ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

⁹⁴ Safjan M., Bosek L., Konstytucja RP. Tom I. Komentarz, komentarz do art. 61, Legalis, pkt 11.

⁹⁵ Por. wyrok TK z dnia 20 marca 2006r., K 17/05, Legalis.



Informacja publiczna, jeśli nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) lub centralnym repozytorium, jest udostępniana (zgodnie z art. 10 ustawy o dostępie do informacji publicznej) na wniosek lub w sprawach niecierpiących zwłoki bez wniosku – udostępniana w formie ustnej lub pisemnej. W ust. 1 omawianego przepisu wprowadzono „negatywną klauzulę wnioskowego udostępnienia informacji”⁹⁶, zgodnie z którą wniosek o udzielenie informacji publicznej może być złożony przez zainteresowanego wówczas, gdy informacja, jaką chce otrzymać, nie jest udostępniona w BIP lub w sposób określony w art. 11 ustawy o dostępie do informacji publicznej, tj. w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych lub przez zainstalowane w miejscach ogólnie dostępnych urządzenia umożliwiające zapoznanie się z tą informacją.

W ustawie o dostępie do informacji publicznej uregulowano dwa odmienne postępowania. Pierwsze dotyczy udzielenia informacji publicznej, którą udziela się w formie czynności materialno-technicznej, nie jest wydawana decyzja administracyjna o udostępnieniu informacji publicznej. Natomiast drugie z postępowań dotyczy wydania decyzji administracyjnej odmawiającej udzielenia informacji publicznej lub umarzającej postępowanie, o czym mowa w art. 16 ww. ustawy. W przypadku drugiego z postępowań (przeciwnie do pierwszego) stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego⁹⁷. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 sierpnia 2007 r., II SAB/WA 192/06, podkreślono opisany powyżej podział. W wyroku tym stwierdzono, że „ustawa z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej ustanawia, wymienia i precyzuje formy załatwienia (zakończenia) sprawy. Określa, zatem katalog możliwych rozstrzygnięć zakończenia postępowania w przedmiocie udzielenia informacji publicznej. Organ, do którego wniesiono wniosek (art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej) winien alternatywnie: udostępnić tę informację w formie czynności materialno-technicznej (art. 10 ustawy), odmówić jej udostępnienia (art. 16 ust. 1 ustawy), umorzyć postępowanie (art. 14 ust. 2 w zw. z art. 16 ust. 1 ustawy)”.

Zasadą jest, że postępowanie o udzielenie informacji publicznej nie jest prowadzone na podstawie przepisów k.p.a., bowiem ustawa reguluje inaczej niż k.p.a. kwestie formy wniosku, terminy jego rozpatrzenia oraz opłaty związane z postępowaniem. Jednak art. 16 ustawy jest wyjątkiem od tej zasady, ponieważ w przepisie tym odwołano się do przepisów k.p.a. Zostało to podkreślone w wyroku Wojewódzkiego Sądu

⁹⁶ Stefanicki R., Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Wybrane zagadnienia w świetle orzecznictwa sądowego, PiP 2004, z. 2, s. 104.

⁹⁷ Bidziński M., Chmaj M., Szustakiewicz P., Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, komentarz do art. 10, Legalis pkt 3



Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2009 r., II SAB/WA 4/09, gdzie stwierdzono: „ustawa o dostępie do informacji publicznej jest szczególną regulacją prawną, która określa i wymienia formy zakończenia postępowania. Przewiduje ona zasady, tryb oraz terminy udostępniania informacji publicznej. Jedynie w ściśle określonych przez nią sytuacjach zastosowanie znajdują przepisy Kodeksu Postępowania Administracyjnego (KPA)”.

Ustawodawca nie uregulował formularza wniosku o udzielenie informacji publicznej. W ustawie o udzielenie informacji publicznej nie ma też upoważnienia organu administracji publicznej do wydania rozporządzenia, w którym określono by wzór wniosku. Ze względu na to wszelkie formularze wniosku o udzielenie informacji publicznej nie są wiążące i organ powinien rozpatrzyć każdy wniosek złożony w sposób inny niż na formularzu, o ile jest w nim wskazany⁹⁸:

- 1) podmiot, który ma udzielić informacji;
- 2) przedmiot żądanej informacji;
- 3) sposób i forma jej udzielenia oraz
- 4) dane wnioskodawcy.

Obowiązek należytego i wyczerpującego informowania stron postępowania przez organy administracji publicznej został wyrażony wprost w art. 9 k.p.a., jest to jedna z zasad ogólnych postępowania administracyjnego. Norma wyrażona w tym przepisie jest wyjątkiem od zasady ignorantia iuris nocet, znosi zasadę powszechnej znajomości prawa przez obywateli, bowiem nakłada na organy administracji publicznej obowiązek udzielania stronom wszelkich niezbędnych wyjaśnień, wskazówek, a także zobowiązuje je do dbania o to, aby strony nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa.

Współcześnie obok źródła urzędniczego, ważnym źródłem informacji są media. Konstytucja RP w art. 213 ust. 1 określa, że zadaniami Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT) są stanie na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Wynika z tego, że Rada powinna w swojej działalności czuwać nad przestrzeganiem praw i wolności jednostki mających podstawowe znaczenie w sferze masowego komunikowania się, tzn. wolności wyrażania poglądów i prawa do informacji⁹⁹. Kwestie rozpowszechniania programów telewizyjnych reguluje ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. 1993 Nr 7, poz. 34 ze

⁹⁸ Bidziński M., Chmaj M., Szustakiewicz P., Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, komentarz do art. 10, Legalis pkt 3

⁹⁹ Banaszczak B., Konstytucja RP. Komentarz, komentarz do art. 213, Legalis, pkt 1.



zm.). Natomiast organem, którego zadaniem jest ochrona „samodzielności i niezależności redakcyjnej”¹⁰⁰ podmiotów publicznej radiofonii i telewizji oraz Polskiej Agencji Prasowej (PAP) jest Rada Mediów Narodowych (RMN). W tym zakresie, obok KRRiT, jest to nowa instytucja prawne, której zadaniem ustawowym jest gwarantowanie szerokiego realnego zakresu realizacji wolność dostępu do informacji poprzez zapewnienie autonomii mediów publicznych.

8. Wolność wypowiedzi i dostępu do informacji osób z niepełnosprawnościami w systemie polskiego prawa krajowego¹⁰¹

Konstytucja RP w art. 69 stanowi, że władze publiczne udzielają osobom z niepełnosprawnościami m.in. pomocy w **przysposobieniu do komunikacji społecznej**¹⁰². Przepis ten wyraża zasadę polityki państwa, czyli normę, która nakłada na organy władzy publicznej określone obowiązki, lecz nie łączy ich z konkretnymi uprawnieniami jednostki¹⁰³. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny: „obowiązek władz publicznych zapewnienia osobom niepełnosprawnym pomocy w komunikacji społecznej obejmuje podejmowanie działań ułatwiających m.in. dostęp do infrastruktury (...), która umożliwia przemieszczanie się i nawiązywanie kontaktów z innymi ludźmi”¹⁰⁴. Z treści art. 69 Konstytucji RP wynika, że podmiotem zobowiązanym do zapewnienia pomocy jest państwo, jednak w pierwszej kolejności zobowiązanym do realizacji wskazanych celów jest ustawodawca¹⁰⁵.

Przedmiotowy przepis posługuje się pojęciem „komunikacji społecznej”. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 lipca 2015 r., sygn. K 47/12, uznał, że na gruncie art. 69 Konstytucji RP pojęcie to powinno być rozumiane szeroko, bowiem „nie ma podstaw normatywnych ani wartości konstytucyjnych przemawiających za zwężającym rozumieniem tego pojęcia. Komunikacja społeczna może być dla osób niepełnosprawnych trudna do osiągnięcia wskutek różnorodnych barier, m.in. infrastrukturalnych, architektonicznych, technicznych i finansowych. Obowiązek władz publicznych zapewnienia osobom niepełnosprawnym pomocy w komunikacji społecznej obejmuje

¹⁰⁰ Por. art. 2 ust. 2 ustawy o Radzie Mediów Narodowych.

¹⁰¹ Treść podrozdziału pochodzi z tekstu: Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): Wolność wypowiedzi i dostępu do informacji (art. 21 Konwencji), red. Matczak M., Zalasiński T., Romanowicz M., Krzyżewska B.

¹⁰² Por. Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): warunek dostępności (art. 9 Konwencji), część I pkt 4.

¹⁰³ Garlicki L., Komentarz do rozdziału II Konstytucji RP, (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. III, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 4.

¹⁰⁴ Por. Wyrok TK z dnia 7 lipca 2015 r., K 47/12.

¹⁰⁵ Safjan M., Bosek L., Konstytucja RP. Tom I. Komentarz, komentarz do art. 69, Legalis, pkt 18.



podejmowanie działań ułatwiających m.in. dostęp do infrastruktury, w tym kolejowej, która umożliwiła przemieszczanie się i nawiązywanie kontaktów z innymi ludźmi”.

Aktem normatywnym służącym realizacji wskazanej wyżej zasady jest ustawa o języku migowym. Przedmiotem tej ustawy jest (zgodnie z art. 1) określenie zasad:

- 1) „korzystania przez osoby uprawnione z pomocy osoby przybranej w kontaktach z organami administracji publicznej, jednostkami systemu, podmiotami leczniczymi, jednostkami Policji, Państwowej Straży Pożarnej (PSP) i straży gminnych oraz jednostkami ochotniczymi działającymi w tych obszarach;
- 2) obsługi osób uprawnionych w kontaktach z organami administracji publicznej;
- 3) dofinansowania kosztów kształcenia osób uprawnionych, członków ich rodzin oraz innych osób mających stały lub bezpośredni kontakt z osobami uprawnionymi w zakresie polskiego języka migowego, systemu językowo-migowego i sposobów komunikowania się osób głuchoniewidomych na różnych poziomach;
- 4) monitorowania rozwiązań wspierających komunikowanie się i dostępu do nich”.

Zgodnie z art. 6 ustawy o języku migowym podmiotami zobowiązanymi, czyli podmiotami zajmującymi pozycję tzw. duty bearer, są:

- „organy administracji publicznej,
- jednostki systemu,
- podmioty lecznicze [oraz]
- jednostki Policji, Państwowej Straży Pożarnej i straże gminne oraz jednostki ochotnicze działające w tych obszarach”.

Z kolei osobami uprawnionymi (tzw. right holder) są:

- „osoby doświadczające trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się” (art. 2 ust 1 pkt 1 ustawy o języku migowym).

Podmioty uprawnione posiadają (zgodnie z art. 7 ustawy o języku migowym) prawo do skorzystania z pomocy osoby przybranej w kontaktach z podmiotami zobowiązanymi. Z kolei podmioty zobowiązane są zobowiązane do „zapewnienia możliwości korzystania przez osoby uprawnione z pomocy wybranego tłumacza języka migowego lub tłumacza-przewodnika” (art. 10 ustawy o języku migowym). Ponadto, organy administracji publicznej jako podmioty zobowiązane są do udostępnienia usługi pozwalającej na komunikowanie się oraz upowszechnienia informacji o możliwości skorzystania ze środków wspierających komunikowanie się (art. 9 ustawy o języku migowym).



Ustawa o języku migowym wyróżnia następujące formy komunikacji:

- polski język migowy (PJM), czyli naturalny wizualno-przestrzenny język komunikowania się osób uprawnionych;
- system językowo-migowy (SJM), przez co należy rozumieć podstawowy środek komunikowania się osób uprawnionych, w którym znaki migowe wspierają wypowiedź dźwiękowo-artykulacyjną;
- sposób komunikowania się osób głuchoniewidomych (SKOGN), tj. podstawowy środek komunikowania się, w którym sposób przekazu komunikatu jest dostosowany do potrzeb wynikających z łącznego występowania dysfunkcji narządu wzroku i słuchu;
- środki wspierające komunikowanie się, czyli rozwiązania lub usługi umożliwiające kontakt, takie jak:
 - 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,
 - strony internetowe spełniające standardy dostępności dla osób z niepełnosprawnościami.

Ustawodawca w art. 9 ustawy o języku migowym zobowiązuje organy administracji publicznej do udostępniania osobom niesłyszącym usługi pozwalającej na komunikowanie się, a usługami tymi mają być w szczególności tzw. „środki wspierające komunikowanie się”. Usługi te, świadczone przez organy administracji publicznej, są bezpłatne dla osób posiadających niepełnosprawność w rozumieniu ustawy o rehabilitacji, tj. trwałą lub okresową niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującą niezdolność do pracy¹⁰⁶.

Kolejnym obowiązkiem ustanowionym na mocy ustawy o języku migowym jest zapewnienie przez organy administracji publicznej dostępu do świadczenia usług tłumacza PJM, SJM i SKOGN. To osoba niesłysząca zgłasza (w sposób dla niej dostępny) chęć

¹⁰⁶ Definicja legalna niepełnosprawności zawarta w ustawie o rehabilitacji jest problematyczna w kontekście wymogów KPON, o czym szerzej w: Opracowaniu regulacyjnym w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): podstawy wdrażania Konwencji (art. 1-4 Konwencji), część III pkt 1.1.



skorzystania z usług tłumacza PJM, SJM lub SKOGRN, wybór należy do uprawnionego, tj. osoby niesłyszącej. Zasadą jest, że powinna tego dokonać co najmniej na 3 dni robocze (z wyłączeniem sytuacji nagłych) przed tym zdarzeniem, np. wizytą w urzędzie w celu załatwienia swojej sprawy. Organ administracji publicznej ma obowiązek zapewnić właściwą obsługę osobie uprawnionej w terminie przez nią wyznaczonym lub z nią uzgodnionym. Jeśli nie ma możliwości zrealizowania przez organ administracji publicznej danej usługi pozwalającej na komunikowanie się, powinien zawiadomić wraz z uzasadnieniem zainteresowaną osobę i wyznaczyć możliwy termin realizacji danej formy komunikacji lub wskazać inną formę możliwą do zrealizowania w danym czasie.

Ustawa wprowadziła pewne ułatwienie, którym jest rejestr tłumaczy polskiego języka migowego, systemu językowo-migowego oraz sposobów komunikowania się osób głuchoniewidomych. Rejestr ten jest prowadzony wyłącznie w formie elektronicznej i prowadzi go wojewoda. Określone jest też wynagrodzenie tłumacza i nie może być ono wyższe niż 2% przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim kwartale za godzinę świadczenia.

Dzięki ustawie o języku migowym powstała również Polska Rada Języka Migowego, do której kompetencji należy ustalanie rekomendacji w celu prawidłowego stosowania komunikacji migowej, upowszechnianie i promowanie wiedzy o języku migowym, sporządzanie opinii o funkcjonowaniu przepisów ustawy, opiniowanie projektów dokumentów rządowych w zakresie dotyczącym funkcjonowania osób doświadczających trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się oraz wskazywanie propozycji rozwiązań wpływających na funkcjonowanie tych osób.

Trudności komunikacyjne osób z niepełnosprawnościami uwzględniono również w przepisach proceduralnych, tj. w: art. 8 § 2 pkt 1 kodeksu karnego wykonawczego, art. 79 § 1 pkt 2 kodeksu postępowania karnego oraz art. 32c § 2 pkt 1 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich ustawodawca sformułował normę-regułę, zgodnie z tymi przepisami osoba „głucha, niema lub niewidoma” musi mieć obrońcę. Obligatoryjna obrona z urzędu w postępowaniu karnym jest zagwarantowana także w przypadku osób zmagających się z zaburzeniami psychicznymi, gdy „zachodzi uzasadniona wątpliwość, czy stan (...) zdrowia psychicznego pozwala na udział w postępowaniu lub prowadzenie obrony w sposób samodzielny oraz rozsądny” (art. 79 § 1 pkt 4 kodeksu postępowania karnego).

Ponadto, jeżeli osoba „niewidoma, głucha, niema lub głuchoniema” bierze udział w czynnościach notarialnych, to zgodnie z art. 87 § 1 pkt 2 i 3 ustawy - Prawo o notariacie -



notariusz jest obowiązany przekonać się, że treść czynności notarialnej jest osobie z niepełnosprawnością dokładnie znana i rozumiała, przy czym może on przywołać do czynności biegłego lub na życzenie osoby z niepełnosprawnością notariusz powinien przywołać do czynności wskazaną przez nią zaufaną osobę, o czym powinien uprzedzić osoby zainteresowane.

Problematyka dostępu do informacji przez osoby z niepełnosprawnościami została poruszona w art. 18a ustawy o radiofonii i telewizji. Zgodnie z tym przepisem na nadawcach programów telewizyjnych ciąży obowiązek zapewnienia dostępności programów dla osób niepełnosprawnych poprzez wprowadzanie odpowiednich udogodnień, takich jak:

- audiodeskrypcje,
- napisy dla niesłyszących oraz
- tłumaczenia na język migowy.

Ustawodawca zaznaczył, że co najmniej 10% kwartalnego czasu nadawania programu, z wyłączeniem reklam i telesprzedaży powinno posiadać takie udogodnienia. W art. 53 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji za naruszenie art. 18a ustawy przewidziana została sankcja w postaci kary pieniężnej.

Warto nadmienić, że wprowadzenie art. 18a do ustawy o radiofonii i telewizji jest efektem implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (tzw. dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych). Wprowadzenie tej regulacji miało na celu wskazanie, że „prawo osób niepełnosprawnych i osób starszych do integracji i uczestnictwa w życiu społecznym i kulturalnym Unii jest nierozłącznie związane ze świadczeniem dostępnych audiowizualnych usług medialnych”¹⁰⁷. W efekcie prac KRRiT 5 czerwca 2013 r. podpisane zostało przez TVP, POLSAT, TVN, Telewizję PULS, Polskie Media (TV4), ATM Grupa SA, Stawka Sp. z o.o. porozumienie dotyczące realizacji udogodnień dla osób z dysfunkcją wzroku i słuchu w programach telewizyjnych, tzw. Porozumienie Nadawców. Porozumienie to wdraża proponowane przez ustawę o radiofonii i telewizji udogodnienia¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Piątek St., Dziomdziora W., Wojciechowski K., Ustawa o radiofonii i telewizji, Komentarz, Artykuł 18a, 2014, Legalis.

¹⁰⁸ Więcej o problematyce emisji programów w formatach dostosowanych w: Opracowaniu regulacyjnym w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): prawo do udziału w życiu kulturalnym, rekreacji, wypoczynku i sporcie (art. 30 Konwencji), część III pkt 2.3.



Formą dostępu do informacji jest również jej odbiór. Zgodnie z ustawą Prawo pocztowe, przesyłka dla ociemniałych nadana przez m.in. organizację osób niewidomych lub ociemniałych bądź organizację, których celem statutowym jest działanie na rzecz osób niewidomych lub ociemniałych (wpisaną do wykazu stanowiącego załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie wykazu bibliotek, organizacji osób niewidomych lub ociemniałych oraz organizacji, których celem statutowym jest działanie na rzecz osób niewidomych lub ociemniałych) i adresowana do osoby niewidomej lub ociemniałej – jest zwolniona od opłaty za usługę pocztową ustalonej w obowiązującym cenniku usług powszechnych, o którym mowa w art. 57 ustawy.

4.1. IDENTYFIKACJA I CHARAKTERYSTYKA PRAWNYCH BARIER DYSKRYMINUJĄCYCH OSOBY Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI W OBSZARZE WOLNOŚCI WYPOWIADANIA SIĘ I WYRAŻANIA OPINII ORAZ DOSTĘPU DO INFORMACJI

Przyjmując jako punkt odniesienia wolność wypowiedzi i dostępu do informacji, wyrażoną w art. 21 KPON, należy rozważyć potencjalne bariery związane z korzystaniem z tej wolności przez osoby z niepełnosprawnościami. Analiza literatury przedmiotu oraz wskazanych we wprowadzeniu aktów normatywnych pozwala zidentyfikować następujące bariery związane z obowiązującym stanem prawnym, pogrupowane w odniesieniu do nadawania i odbierania informacji:¹⁰⁹

1. Bariery prawne związane z komunikacją dwustronną

a) Tłumaczenie języka migowego: pomoc tłumacza, urządzenia wspomagające oraz system certyfikacji: Brak tłumaczy języka migowego, brak urządzeń wspomagających słyszenie i częsta konieczność tłumaczenia mowy na tekst ogranicza w znacznym stopniu dostęp G(g)łuchych obywateli do informacji oraz ich wpływ na podejmowane decyzje. Ustawa o języku migowym wprowadziła możliwość skorzystania m.in. z tłumacza języka migowego, jednak mimo to nadal

¹⁰⁹ Treść poniższych podrozdziałów pochodzi z tekstu: Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): Wolność wypowiedzi i dostępu do informacji (art. 21 Konwencji), red. Matczak M., Złasiński T., Romanowicz M., Krzyżewska B.



występują problemy z dostępem do tłumaczy podczas załatwiania spraw urzędowych. Może to wynikać także z art. 11 ust. 2 ustawy o języku migowym: organy administracji publicznej wysyłają swoich pracowników na podstawowe kursy języka migowego, którzy następnie świadczą usługę tłumacza języka migowego w urzędzie. Jednakże osoby te, po ukończonych podstawowych kursach języka migowego nie posiadają kwalifikacji tłumacza języka migowego i zasób ich słownictwa ogranicza się do podstawowych zwrotów. Brakuje ogólnokrajowych standardów biegłości językowej tłumaczy PJM, SJM i SKOGN, które umożliwiałyby wypracowanie systemu certyfikacji. Obecnie tłumacze nie muszą przedstawiać dokumentów, które potwierdzałyby te umiejętności. Problem z faktyczną dostępnością tłumaczy jest następstwem braku koniecznych umiejętności językowych po stronie osób wpisanych do rejestru jako tłumacz PJM, SJM i SKOGN. Zgodnie z danymi rejestru tłumaczy polskiego języka migowego, w maju 2016 r. w województwie dolnośląskim, liczącym blisko trzy miliony mieszkańców, zarejestrowanych było zaledwie czterdziestu dziewięciu tłumaczy, a w sąsiednim województwie opolskim tylko jedenastu tłumaczy. Poza tym, jak wynika z kontroli realizacji przepisów ustawy o języku migowym przeprowadzonej w 2013 r. przez Rzecznika Praw Obywatelskich¹¹⁰, poziom wdrożenia ustawy jest bardzo niski. W przypadku osób G(g)łuchych, odsetek urzędów deklarujących możliwość skorzystania z pomocy wyznaczonego tłumacza wyniósł 73%, z czego w 41% funkcję tłumacza pełniłby wyłącznie przeszkolony urzędnik. Ponadto problematyczna jest procedura uruchomienia uprawnienia do skorzystania z pomocy tłumacza przy czynnościach urzędowych, bowiem osoba, która chce skorzystać z usług tłumacza jest zobowiązana na mocy art. 12 ust. 1 ustawy o języku migowym zgłosić to co najmniej na 3 dni robocze wcześniej, co stanowi poważne utrudnienie w dynamice komunikacji społecznej i stanowi przykład sytuacji dyskryminującej względem osób pełnosprawnych, które bez uprzedzających działań mogą od razu przystąpić do załatwiania swoich spraw w bezpośrednim kontakcie z organem administracji publicznej.

b) Korzystanie z usług tłumacza podczas wizyty lekarskiej: W art. 10 ustawy o języku migowym wskazano, że podmioty lecznicze są zobowiązane do zapewnienia możliwości korzystania przez osoby uprawnione z pomocy wybranego

¹¹⁰ Por. raport Rzecznika Praw Obywatelskich - Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka. Obsługa osób głuchych i głuchoniewidomych w urzędach administracji publicznej. Analiza i zalecenia.



tłumacza języka migowego lub tłumacza-przewodnika. Problematiczna jest wykładnia sformułowania „zapewniają możliwość”. Jeśli przyjmie się zawężającą interpretację art. 10 ustawy o języku migowym, będzie on wyrażał pasywny obowiązek zapewnienia tłumacza¹¹¹. Oznacza to, że podmioty obowiązane nie mogą sprzeciwić się pośrednictwu tłumacza, jednak nie mają obowiązku zapewnienia jego usługi. Ciężar poprawnej komunikacji zostaje w ten sposób przerzucony na pacjenta. Przedstawiona interpretacja przekłada się na faktyczną barierę w postaci braku tłumacza podczas wizyt lekarskich. Problematiczna jest też wykładnia art. 10 w zw. z art. 11 ustawy o języku migowym, bowiem w art. 10 wskazuje się na „podmiot zobowiązany” do zapewnienia możliwości korzystania z pomocy wybranego tłumacza, a w art. 11 wskazany został „organ administracji publicznej”. Jak już wskazywano ustawa nie ogranicza wyraźnie tego obowiązku przedmiotowo lub podmiotowo do organów administracji publicznej. Ze względu na to można przyjąć tezę, zgodnie z którą za zapewnienie usługi tłumacza w podmiocie leczniczym odpowiedzialny jest właściwy organ administracji publicznej. Jednak niestety taka wykładnia ustawy o języku migowym nie została przyjęta w praktyce stosowania tego aktu. Dyspozycja normy zawartej w art. 11 ustawy o języku migowym jest rozumiana w ten sposób, że organ administracji publicznej zapewnia, na zasadach określonych w art. 12 ww. ustawy, dostęp do świadczenia usług tłumacza PJM, SJM i SKOGRN jedynie na potrzeby załatwienia sprawy przez osobę G(g)łuchą lub „głuchoniemą” w siedzibie tegoż organu. Taka wykładnia została także przyjęta w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 15 stycznia 2015 r., IV SA/Po 1051/14 (publik. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>). Ze wskazanych wyżej problemów wynika bariera w postaci ograniczenia zadań podmiotów leczniczych w przedmiocie zapewnienia odpowiedniej komunikacji z osobami z niepełnosprawnościami, co utrudnia efektywną komunikację dwustronną.

c) Komunikacja w bankach, u ubezpieczycieli, w paczkowniach pocztowych oraz z dostawcami usług podstawowych: Są to miejsca, instytucje, w których zawiera się umowy, odbiera pisma (doręczenia) itp., co wywołuje doniosłe skutki prawne. Podobnie problem z komunikacją dwustronną występuje przy

¹¹¹ Zgodnie z informacją opublikowaną na stronie internetowej Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, ustawa o języku migowym i innych środkach komunikowania się, nie nakłada obowiązku zatrudniania w podmiotach leczniczych osób posługujących się językiem migowym - <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,108,realizacja-zapisow-ustawy-o-jezyku-migowym> (dostęp 29 listopada 2016 r.)



zawieraniu umów z dostawcami usług podstawowych, tj. prąd, woda i gaz. Brakuje też przepisów, które regulowałyby procedurę odbierania przez osoby z niepełnosprawnościami pism/przesyłek, których nadawcami są ww. instytucje. Podstawowym aktem prawnym regulującym kwestię prowadzenia działalności bankowej na terenie RP jest ustawa z dnia 29 sierpnia 2007 roku – Prawo bankowe. Dokument ten stanowi kompleksową regulację zasad prowadzenia działalności bankowej, tworzenia i organizacji banków, oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych, a także oddziałów instytucji kredytowych oraz zasady sprawowania nadzoru bankowego, postępowania naprawczego, likwidacji i upadłości banków. Żaden z przepisów Prawa bankowego nie odnosi się jednak do sytuacji osób niepełnosprawnych.

2. Bariery prawne związane z nadawaniem informacji

a) Zasada pisemności: Współcześnie nadal dominuje papierowy obieg dokumentów. Informatyzacja sądów i urzędów pozwoliła na usprawnienie przepływu informacji, jednak nadal dokument w formie papierowej jest wersją podstawową, której może towarzyszyć wersja elektroniczna. Zasada pisemności została wyrażona m.in. w art. 14 k.p.a., a także wskazana jest w przepisach takich jak: art. 176 p.p.s.a. (skarga kasacyjna), art. 344 k.p.c. (sprzeciw pozwanego, przeciwko któremu zapadł wyrok zaoczny), art. 394 § 3 k.p.c. (zażalenie). Jak podkreślono w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 maja 2007 r. IV SA/Wa 362/07: „zasada pisemności postępowania administracyjnego oznacza nie tylko pisemną formę końcowego rozstrzygnięcia procesowego, tj. decyzji lub postanowienia, ale także konieczność pisemnego dokumentowania wszelkich czynności procesowych organu i stron, w tym wniosku inicjującego dane postępowanie administracyjne. Tylko tytułem wyjątku możliwe jest ustne załatwienie sprawy (art. 14 § 2 KPA), ale nawet wówczas treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji”. Zasada pisemności pojawia się nie tylko w postępowaniu administracyjnym, ale także sądowno-administracyjnym, cywilnym i karnym (art. 77 k.p.c., art. 344 k.p.c., art. 200 k.p.k., art. 300 k.p.k.). Ze względu na zasadę pisemności wiele osób niepełnosprawnych (zwłaszcza osoby niewidome) nie mają możliwości samodzielnego załatwiania spraw w urzędach.





Ustawa o języku migowym nie przewiduje konkretnej relatywizacji sposobu komunikowania się w urzędzie odpowiedniego dla danej niepełnosprawności. Również w przepisach proceduralnych nie przewidziano innego niż na piśmie (czy to przesłanego drogą tradycyjną, czy elektroniczną) sposobu komunikacji. Pisemność jest również barierą w kontekście dostępu do informacji publicznej, bowiem uzyskanie informacji publicznej odbywa się co do zasady na wniosek zainteresowanego. Dla osób z niepełnosprawnościami forma pisemna stanowi barierę – zarówno faktyczną, jak i prawną. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny¹¹² na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej brak jest jakichkolwiek wymagań formalnych wniosku – poza utrwaleniem go w formie pisemnej.

b) Składanie podpisu: Elementem koniecznym formy pisemnej jest podpis. W zakresie składania podpisu przez osobę z niepełnosprawnością obecny stan prawny nie zawiera adekwatnych rozwiązań. Przepis art. 79 k.c. wprowadza formy zastępcze podpisu, które co prawda nie są podpisem sensu stricto (nie są językowymi znakami graficznymi), ale wywołują skutki prawne przewidziane dla podpisu¹¹³. Zgodnie z normą zawartą w art. 79 k.c. osoby niemogące pisać, lecz mogące i potrafiące czytać zamiast podpisu mogą złożyć albo tuszowy odcisk palca, obok którego inna osoba wypisuje jej imię oraz nazwisko, umieszczając swój podpis, albo podpisze się za nią inna osoba i jej podpis będzie poświadczony przez notariusza lub wójta (burmistrza/prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa z zaznaczeniem, że został złożony na życzenie niemogącego pisać, lecz mogącego czytać. Konstrukcja art. 79 k.c. uzależnia skuteczność tej formy złożenia oświadczenia woli w formie pisemnej od pomocy drugiej osoby. Forma alternatywna jest też przewidziana w kodeksie postępowania administracyjnego – art. 63 § 3 k.p.a. stanowi, że gdy podanie wnosi osoba, która nie może lub nie umie złożyć podpisu, podanie lub protokół podpisuje za nią inna osoba przez nią upoważniona, czyniąc o tym wzmiankę obok podpisu. Tego typu zastępcze formy podpisu nie są adekwatnym rozwiązaniem dla niepełnosprawności wykluczających użycie kończyn górnych, a ponadto przekreślają samodzielność osoby z niepełnosprawnością w zakresie złożenia oświadczenia woli. Podobnie, osoby posiadające niepełnosprawność, która uniemożliwia im pisanie nie będą mogły

¹¹² Wyrok NSA z dnia 30 listopada 2012 r., I OSK 1991/12, Legalis.

¹¹³ Radwański Z., Olejniczak A., Prawo cywilne – część ogólna, Wyd. C.H.Beck, Warszawa 2013, s. 238.



sporządzić testamentu holograficznego (art. 949 k.c.). Pomimo, że we wspomnianym przepisie mowa o własnoręcznym sporządzeniu i podpisaniu aktu ostatniej woli, należy skłonić się do uznania poglądu, że istotą testamentu holograficznego jest jego samodzielne napisanie i nie ma znaczenia czy dana osoba napisze go za pomocą kończyn górnych czy dolnych¹¹⁴. W doktrynie dopuszcza się możliwość własnoręcznego narysowania testamentu¹¹⁵, jednak do tej pory przypadek taki nie wystąpił w praktyce. Wymóg własnoręczności powoduje, że osoby niemogące pisać nie mogą skorzystać z tej formy aktu ostatniej woli. Wyznaczenie osobie z niepełnosprawnością opiekuna nie rozwiązuje problemu, bowiem może on działać zgodnie z interesem osoby z niepełnosprawnością, natomiast niekoniecznie zgodnie z jej wolą. Należy podkreślić, że wola i interes nie są pojęciami synonimicznymi. Wynika z tego, że należałoby prawnie uregulować możliwość składania – a raczej zastępczej formy składania – podpisu przez osoby niepełnosprawne, wykorzystując przy tym np. nowe technologie teleinformatyczne. Polskie prawo cywilne przewiduje zastępcze formy podpisu, które historycznie były dedykowane osobom niewładającym alfabetem, a nie osobom z niepełnosprawnościami. Możliwość złożenia tuszowego odcisku palca (art. 79 k.c.) będzie odpowiednia jedynie dla pewnych postaci niepełnosprawności. Zastąpienie zwykłej formy pisemnej formą aktu notarialnego nasiliłoby jedynie brak samodzielności osób z określonymi typami niepełnosprawności, bowiem wymagałoby, aby wszystkie oświadczenia woli były składane właśnie w formie notarialnej, z czego wynika że dotyczyłoby to nawet drobnych czynności, takich jak np. podpisanie odbioru przesyłki (sic!). Poza tym byłoby to trudne organizacyjnie i kosztowne, bowiem wymagałoby stałej dyspozycyjności notariusza oraz zapłaty za jego usługi.

3. Bariery prawne związane z odbiorem informacji

a) Niedostosowana forma stron internetowych: Tak jak to zostało wskazane wcześniej, wiele stron internetowych nie spełnia standardów dostępności określonych w wytycznych Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.0, a co za tym idzie uniemożliwia to do dostęp do informacji osobom niepełnosprawnym. Problem ten dotyczy głównie osób z niepełnosprawnością wzrokową. Zgodnie z § 19 rozporządzenia w sprawie Krajowych Ram

¹¹⁴ Skowrońska-Bocian E., Komentarz. Spadki 2011, komentarz do art. 949, pkt 13.

¹¹⁵ Osajda K., Kodeks cywilny. Komentarz, komentarz do art. 949, Legalis, pkt 27.



Interoperacyjności system teleinformatyczny podmiotu realizującego zadania publiczne, który wykorzystywany jest do prezentacji zasobów informacji powinien spełniać wytyczne WCAG 2.0 właściwe dla poziomu AA. Przepisy ww. rozporządzenia wprowadziły 3-letni okres przejściowy w celu dostosowania systemów teleinformatycznych do wskazanych wymogów. Okres ten upłynął w czerwcu 2015 roku, jednak nadal, jak wynika z badania dostępności stron internetowych urzędów administracji publicznej, przeprowadzonego w lutym 2016 roku przez Najwyższą Izbę Kontroli we współpracy z Fundacją Integracja, jedynie 2 spośród 23 przebadanych serwisów całkowicie realizowały wymogi standardu WCAG 2.0¹¹⁶.

b) Przystępność informacji przy podejmowaniu decyzji: Osoby z niepełnosprawnościami często zmuszone są do nieautonomicznego podejmowania decyzji. Chcąc samodzielnie je podejmować, jednak często muszą korzystać z pomocy osób trzecich, które pomogą nabyć im wiedzę dotyczącą przedmiotu decyzji. Współcześnie jako źródło wiedzy często stosowany jest Internet. Rozporządzenie Rady Ministrów o Krajowych Ramach Interoperacyjności zobowiązuje wszystkie podmioty realizujące zadania publiczne do dostosowania swoich serwisów internetowych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami i wszystkich, którzy z różnych powodów nie mogą w pełni skorzystać z zasobów Internetu. Strony „WWW” powinny być dostosowane do standardu WCAG 2.0 poziom AA, który wiąże się z postrzeganiem, funkcjonalnością, zrozumiałością i kompatybilnością.

c) Forma publikowania informacji: Jedną z form udostępniania informacji publicznych, obok udostępniania informacji na wniosek zainteresowanego, jest ogłaszanie informacji publicznych, w tym dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) – urzędowym publikatorze teleinformatycznym, który powstał w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej i miał stanowić ujednolicony system stron w sieci teleinformatycznej. W rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej sformułowano zasady tworzenia stron BIP. Rozporządzenie to miało m.in. uwzględniać konieczność równego traktowania rozwiązań informatycznych. Nie przewidziano jednak, aby system stron BIP był

¹¹⁶ Osajda K., Kodeks cywilny. Komentarz, komentarz do art. 949, Legalis, pkt 27.



tak przygotowany, by osoby mające prawo dostępu do informacji nie były dyskryminowane przy realizacji tego prawa. W ustawie o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne ustawodawca określił wiele zasad, których celem miała być „ochrona interesu publicznego, w tym zachowania przez Państwo możliwości swobody wyboru technologii w procesach informatyzacji realizacji zadań publicznych”.

d) Zmiana formy przekazu treści:

- w przypadku tekstu pisanego, na zapis Braille'a: Osoba z niepełnosprawnością wzrokową, chcąc odczytać tekst pisany, którego forma nie jest dostosowana do jej niepełnosprawności, tj. nie jest on przełożony na alfabet Braille'a, jest zmuszona zwrócić się do osób trzecich o pomoc. Sytuacja ta może być często niekomfortowa i zmuszać tę osobę do rezygnacji z przysługującego jej prawa do poufności, prawa do tajemnicy korespondencji, co godziłoby także w regulację art. 22 KPN (poszanowanie prywatności). W Polsce brakuje osób, które na wzór tłumaczy przysięgłych przełożyłyby tekst pisany w alfabecie łacińskim na tekst w alfabecie Braille'a i uwierzytelniły dokonane przełożenie tak, aby osoba niewidoma mogło mieć gwarancje, że treść przełożona na zapis Braille'a jest zgodna z treścią oryginalnego tekstu pisanego. Obecnie osoby niewidome często zwracają się z prośbą o przesłanie dokumentu drogą elektroniczną, by móc „odczytać go” za pomocą syntezy mowy lub (co rzadsze ze względów finansowych) linijki brajlowskiej, która odpowiednio uwypukla i przekłada tekst na alfabet Braille'a;

- w przypadku tłumaczenia utworu chronionego prawem autorskim¹¹⁷: W Polsce funkcjonuje system oparty o domyślną ochronę prawno-autorską i monopol autora dotyczący korzystania z utworów. W tym aspekcie zgłaszane są trudności w opracowaniu audiodeskrypcji czy tłumaczenia na język migowy filmów bez zgody właściciela praw autorskich, ponieważ powstaje w ten sposób utwór zależny i korzysta się z niego często w celach komercyjnych (emisja w telewizji, sprzedaż na płytach). W zgodzie z przepisami prawa autorskiego należy film opracować dla określonego kręgu odbiorców (na przykład niewidomych), co uniemożliwia emisję w telewizji

¹¹⁷ Zadrożny J., 2012, Cyfrowe wyłączenie osób z niepełnosprawnościami, op. cit.



lub w Internecie. W chwili obecnej, po licznych kampaniach społecznych na rzecz przestrzegania prawa autorskiego, wiele podmiotów nie chce udostępniać utworów w celu ich upowszechniania cyfrowego.

4. Bariery prawne specyficzne dla niektórych kategorii niepełnosprawności:

a) Osoby z niepełnosprawnościami intelektualnymi¹¹⁸:

- ograniczone możliwości składania oświadczenia woli,
- brak prawnych form wsparcia w korzystaniu ze zdolności do czynności prawnych,
- podejmowanie decyzji przez pracowników wymiaru sprawiedliwości w imieniu osób z niepełnosprawnością intelektualną,

b) Osoby doświadczające problemów zdrowia psychicznego¹¹⁹: Kształt niektórych przepisów prawnych, może uderzać w osoby doświadczające problemów zdrowia psychicznego: osobom takim akty prawne mogą odbierać zdolność do czynności prawnych, np. sporządzenia testamentu czy złożenia oświadczenia woli, ale także do prawomocnego zawarcia małżeństwa¹²⁰. Dodatkowo wspomina się o tym, że prawo oddaje do dyspozycji sędziego decyzję czy osobie kierowanej na przymusowe leczenie psychiatryczne przydzielić adwokata z urzędu czy też nie¹²¹.

4.2. CELE I KIERUNKI NIEZBĘDNYCH ZMIAN, SŁUŻĄCYCH PRZEZWYCIĘŻANIU BARIER PRAWNYCH DOTYKAJĄCYCH OSOBY Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI

Jak już wspomniano treścią normy zawartej w art. 21 KPON jest **wolność komunikowania się**, na którą składają się:

- wolność do nadawania komunikatu, tj. wolność autoekspresji, wyrażenia siebie, w sposób możliwy do odbioru przez inne osoby,

¹¹⁸ Wprowadzenie do problematyki wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych w środowisku osób z niepełnosprawnością intelektualną, Opracowanie na środowiskową debatę doradczo – programową, Warszawa 2016.

¹¹⁹ Wprowadzenie do problematyki wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych w środowisku osób doświadczających problemów zdrowia psychicznego, Opracowanie na środowiskową debatę doradczo – programową, Warszawa 2016.

¹²⁰ Liberadzka A., 2014, Poszanowanie praw i godności chorujących, w: Ochrona zdrowia psychicznego w Polsce: wyzwania, bariery i dobre praktyki. Raport RPO, Warszawa, s. 42

¹²¹ Łakoma K., 2014, Zdrowie psychiczne jako chroniona konstytucyjnie wartość w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich [w:] Ochrona zdrowia psychicznego w Polsce: wyzwania, bariery i dobre praktyki. Raport RPO, Warszawa, s. 104)



- wolność do odbierania komunikatów, tj. wolność pozyskiwania informacji w dowolnej formie, pozyskiwania wiadomości ze świata zewnętrznego z uwzględnieniem relatywizacji formy przekazu danych treści do warunków określonej niepełnosprawności.

Wolność komunikowania się należy rozumieć jako ugruntowaną w podmiotowości osoby ludzkiej, której przysługuje swoboda włączenia się i uczestnictwa w dyskursie, czyli interpersonalnej wymianie informacji. Tak pojęta wolność zawiera w sobie:

- 1) wolność posiadania i wyrażania poglądów (związek treściowy art. 21 KPON z art. 10 EKPC, art. 19 PDPC, art. 19 MPPOiP i art. 54 ust. 1 Konstytucji RP),
- 2) wolność otrzymywania (pozyskiwania) i przekazywania szeroko rozumianych informacji, w tym idei, ocen, postulatów (związek treściowy art. 21 KPON z art. 10 EKPC, art. 19 MPPOiP, art. 11 KPP i art. 54 ust. 1 Konstytucji RP).

Obowiązany do ochrony, poszanowania i realizacji wolności wyrażonej w art. 21 KPON jest państwo, a podmiotem uprawnionym każda osoba z niepełnosprawnością. Organy państwa są obowiązane przede wszystkim zapewnić realizację wolności komunikacyjnej osób z niepełnosprawnościami poprzez wprowadzenie rozwiązań w zakresie odpowiednich form komunikacji w zinstytucjonalizowanych sytuacjach społecznych, takich jak komunikacja z aparatem administracyjnym i dostawcami podstawowych usług oraz korzystanie z przekazu medialnego. W zakresie innych usług państwo jest zobowiązane „nakłaniać” instytucje prywatne do posługiwania się formami dostępnymi.

1. Przewycięzanie barier prawnych związanych z komunikacją dwustronną¹²²
 - a). Tłumaczenie języka migowego: pomoc tłumacza, urządzenia wspomagające oraz system certyfikacji: Konieczne jest wprowadzenie monitoringu i kontrola realizacji zapisów ustawy o języku migowym, bowiem w prawdzie w polskim systemie prawnym obecne są normy prawne, które mają ułatwić osobom z niepełnosprawnościami słuchowymi załatwianie spraw urzędowych i leczniczych, jednakże istnieje problem w stosowaniu tychże norm prawnych. Realizacja celów wskazanych przez normy gwarancyjne ustawy o języku migowym jest zablokowana głównie przez niewystarczającą liczbę profesjonalnych tłumaczy.

¹²² Treść podrozdziału pochodzi z tekstu: Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): Wolność wypowiedzi i dostępu do informacji (art. 21 Konwencji), red. Matczak M., Złasiński T., Romanowicz M., Krzyżewska B.



Element kontroli, realizujący obowiązek państwa do realizacji wyrażonej w art. 21 KPON wolności komunikowania się, powinien pojawić się przy wpisywaniu danego tłumacza do rejestru, ponieważ często zdarza się, że jest to osoba po jedynie kilkunastogodzinnym kursie języka migowego, a nie profesjonalny tłumacz. Formą kontroli kompetencji osób wpisywanych jako tłumacze PJM, SJM i SKOGN powinien być system certyfikacji. Mógłby on być prowadzony przez Ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, który określiłby w rozporządzeniu zasady certyfikacji. Aby minister mógł wydać taki akt wykonawczy, należałoby w art. 16 ustawy o języku migowym dopisać odpowiednią delegację ustawową. Uzyskanie certyfikatu świadczyłoby o biegłej znajomości PJM, SJM i/lub SKOGN. Ponadto, ze względu na szybki rozwój technologii należałoby znieść obowiązek (wyrażony w art. 12 ustawy o języku migowym) uprzedniego zgłoszenia zamiaru skorzystania z usług tłumacza i wykorzystać możliwość połączeń na żywo w trybie online z profesjonalnymi tłumaczami języka migowego przy pomocy sprzętu wyposażonego w adekwatne oprogramowanie, łączące z wirtualną platformą translatoryjną. Prawnym sposobem zniesienia tej bariery, ułatwieniem korzystania z polskiego języka migowego w urzędach, mogłoby być:

- Uznanie tego języka za język urzędowy lub język mniejszości narodowej. W celu uznania go za język mniejszości narodowej należałoby zmodyfikować definicję legalną „mniejszości” w ustawie o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym. Modyfikacja ta powinna polegać na dodaniu trzeciej kategorii mniejszości – mniejszości kulturowej, która obejmowałaby kultury osób z niepełnosprawnościami. Jak zauważono w Opracowaniu regulacyjnym w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): prawo do udziału w kulturze (art. 30 Konwencji) – społeczność osób z niepełnosprawnościami cechuje się szczególną tożsamością kulturową, jednak nie jest ona uznawana na równi z innymi mniejszościami. Nie ulega wątpliwości, że osoby G(g)łuche stanowią mniejszość językową. Język jest ważnym elementem kultury i powinno to być dostrzeżone przez polskiego ustawodawcę.
- Wprowadzenie do ustawy o języku migowym obowiązkowej usługi komunikacyjnej, świadczonej przez organy administracji publicznej, polegającej na



zapewnieniu bez konieczności uprzedniego zgłoszenia kontaktu przy pomocy dostępnego online tłumacza języka migowego. Celem zapewnienia funkcjonalności proponowanej usługi należy rozważyć wprowadzenie nowelizacją ww. ustawy narzędzia w postaci wirtualnej platformy translatoryjnej, której prowadzenie mogłoby być powierzone wojewodzie, jako organowi, który już w obecnym stanie prawnym odpowiada za prowadzenie rejestru tłumaczy PJM, SJM i SKOGN.

b). Korzystanie z usług tłumacza podczas wizyty lekarskiej: Ze względu na niekorzystną dla osób z niepełnosprawnością interpretacją przepisu art. 10 ustawy o języku migowym uzasadniona jest zmiana jego brzmienia, tak aby na podmiocie zobowiązanym (m.in. placówce opieki zdrowotnej) ciążył obowiązek aktywnego zapewnienia możliwości skorzystania z usług tłumacza. Niewymagającą zmian legislacyjnych interwencją byłaby zmiana interpretacji przywołanego przepisu. Zakładałaby ona, że organy administracji publicznej są zobowiązane do udostępnienia usługi pozwalającej na komunikowanie się (na mocy art. 11 ustawy o języku migowym) **we wszystkich podmiotach zobowiązanych lub przyjęciu, że na każdym podmiocie zobowiązanym ciąży obowiązek aktywnego zapewnienia obecności tłumacza języka migowego.** Także zmiana wykładni art. 10 ww. ustawy, polegająca na przyjęciu, że użyte przez ustawodawcę wyrażenie „zapewnia możliwość korzystania” oznacza nie pasywne przyzwolenie na obecność tłumacza, ale czynny obowiązek zapewnienia tejże obecności. Fakt, że zmiana wykładni prawa jest procesem długotrwałym przemawia na rzecz zaproponowania zmiany legislacyjnej art. 10 ustawy o języku migowym¹²³.

c). Komunikacja w bankach, u ubezpieczycieli, w placówkach pocztowych oraz z dostawcami usług podstawowych: Należy rozważyć uzupełnienie brzmienia przepisów prawa bankowego oraz ustawy o działalności ubezpieczeniowej, a także przepisy Prawa pocztowego o wymogi zapewnienia dostępności oferowanych usług dla osób niepełnosprawnych, polegające na:

- wprowadzeniu obowiązku dostosowania placówek bankowych i ubezpieczeniowych (o ile ubezpieczyciel takie posiada) w celu zapewnienia ich dostępności dla osób niepełnosprawnych w ciągu trwające np. 3 lata okresu dostosowawczego;

¹²³ Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): prawo do zdrowia (art. 25 Konwencji), cz. III, pkt 2.3.2.



- wprowadzeniu obowiązku zapewnienia rozwiązań technicznych umożliwiających obsługę osób niesłyszących i niemówiących w placówkach bankowych i ubezpieczeniowych (o ile ubezpieczyciel takie posiada);
- wprowadzeniu obowiązku dostosowania stron internetowych i systemów bankowości elektronicznej do wytycznych WCAG 2.0. przynajmniej na poziomie AA oraz wprowadzeniu obowiązku zapewnienia darmowego przeszkolenia dla osoby niepełnosprawnej przez wykwalifikowanego pracownika banku (także w miejscu zamieszkania);
- wprowadzeniu obowiązku udostępnienia dokumentacji związanej z założeniem i korzystaniem z usług bankowych, ubezpieczeniowych i inwestycyjnych (w szczególności Regulaminy oraz Tabele opłat i prowizji) w formie dostępnej dla osób niewidomych i słabo widzących na ich wyraźne żądanie w terminie maksymalnie 7 dni;
- dostosowanie procedury nadawania i odbierania listów/paczek/przesyłek przez osoby z niepełnosprawnościami.

W celu wprowadzenia wyżej określonych rozwiązań niezbędne jest dodanie nowej jednostki redakcyjnej do przepisów prawa bankowego oraz ustawy o działalności ubezpieczeniowej, która nałoży na banki i ubezpieczycieli obowiązek zapewnienia dostępności usług dla osób niepełnosprawnych, a także uzupełnienie przepisów Prawa pocztowego o przepisy zobowiązujące operatora pocztowego do zapewnienia dostępności usług dla osób niepełnosprawnych.

2. Przewycięzanie barier prawnych związanych z nadawaniem informacji¹²⁴

a). Zasada pisemności: Obecny stan prawny nie jest w pełni zgodny z art. 21 KPON. Co prawda polski ustawodawca ułatwił korzystanie z języka migowego osobom G(g)łuchym/z niepełnosprawnościami, jednak nie przewidział ułatwień dla osób z niepełnosprawnością wzroku. Znacznym ułatwieniem byłoby drukowanie decyzji administracyjnych, czy wyroków sądów powszechnych lub sądów administracyjnych w alfabecie Braille'a bądź też korzystanie albo z formatu dokumentu, który nadawałby się do automatycznego odczytu za pomocą oprogramowania udźwiękawiającego (syntezatory mowy), albo z formatów zapewniających interoperacyjność lub możliwość odczytywania takiego dokumentu

¹²⁴ Treść podrozdziału pochodzi z tekstu: Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): Wolność wypowiedzi i dostępu do informacji (art. 21 Konwencji), red. Matczak M., Złasiński T., Romanowicz M., Krzyżewska B.



z wykorzystaniem dowolnego oprogramowania. Możliwość taką można stworzyć przez dodanie do ustawy o języku migowym przepisów ułatwiających osobom z niepełnosprawnością wzrokową kontakt z organami – kontakt rozumiany jako odbiór i nadawanie informacji – które nakładałyby obowiązek drukowania dokumentów w alfabecie Braille’a w postępowaniach, w których jedną ze stron jest osoba z ww. niepełnosprawnością lub udostępniania wersji elektronicznej dokumentów, pozwalających na posłużenie się syntezatorami mowy. Wprowadzenie tego typu usprawnień będzie wymagało wprowadzenia przepisów zwiększających dostępność sądów i organów administracji dla osób niepełnosprawnych. Rekomendowanym działaniem byłoby stworzenie regulacji prawnych umożliwiających jak najpełniejsze wykorzystanie możliwości stwarzanych przez nowe technologie¹²⁵.

b). Składanie podpisu: Ze względu na to, że problematyka formy pisemnej jest uregulowana głównie przez przepisy Kodeksu cywilnego, najlepszym rozwiązaniem wydaje się skorzystanie z postępującej informatyzacji oraz dodanych do Kodeksu cywilnego (ustawą o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, która weszła w życie 8 września 2016 r.) art. 77², 77³ oraz art. 78¹k.c. Powyższa nowelizacja wprowadziła nową formę czynności prawnych – formę dokumentową. Do jej zachowania konieczne jest spełnienie dwóch przesłanek: pierwszą jest sporządzenie dokumentu, którego treść odzwierciedla fakt złożenia oświadczenia woli określonego podmiotu, drugą – złożenie oświadczenia w sposób umożliwiający ustalenie tożsamości osoby, która je składa¹²⁶. Ponadto w art. 77³ k.c. ustawodawca wskazał jak należy rozumieć pojęcie „dokument” – i tak: „dokumentem jest nośnik informacji umożliwiający zapoznanie się z jej treścią”¹²⁷. Forma dokumentowa jest zachowana dla dowolnego nośnika informacji pozwalającego zidentyfikować osobę składającą oświadczenie woli (art. 77² k.c.) oraz treść (art. 77³ k.c.). W literaturze¹²⁸ podkreśla się, że pojęcie „dokument” należy, w oparciu o reguły wykładni systemowej, rozumieć wąsko, bowiem inaczej zakres tego pojęcia obejmowałby jakikolwiek nośnik informacji, który dawałby możliwość zapoznania się z jej treścią. Można założyć, że przez dokument należy rozumieć tylko takie

¹²⁵ Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): dostęp do wymiaru sprawiedliwości (art. 13 Konwencji), cz. III pkt. 2.1.2.

¹²⁶ Gniewek E., Kodeks cywilny. Komentarz, komentarz do art. 77², Legalis, pkt 1.

¹²⁷ Art. 77³ k.c.

¹²⁸ Gniewek E., Kodeks cywilny. Komentarz, komentarz do art. 77³, Legalis, pkt 2.



nośniki informacji, których nie można zakwalifikować jako zachowujące inną formę czynności prawnych. Zgodnie z art. 78¹ § 2 k.c. „oświadczenie woli złożone w formie elektronicznej jest równoważne z oświadczeniem woli złożonym w formie pisemnej”. Przepis ten zrównuje formę elektroniczną z formą pisemną. Pomimo to, wskazany wyżej stan prawny nie znosi bariery prawnej, jaką napotykają osoby z niepełnosprawnościami. Polski ustawodawca nie zrównał formy dokumentowej z formą pisemną i do zachowania formy pisemnej nadal konieczne jest „złożenie własnoręcznego podpisu na dokumencie obejmującym treść oświadczenia woli” (art. 78 k.c.). Aby znieść wskazaną barierę prawną należy rozważyć wprowadzenie do działu III Kodeksu cywilnego – regulującego formy czynności prawnych – przepisu, zgodnie z którym zachowanie formy dokumentowej przez osobę z niepełnosprawnością jest jednoznaczne z zachowaniem formy pisemnej, o ile przepisy szczególne nie przewidują czego innego.

3. Przewycięzanie barier prawnych związanych z odbiorem informacji¹²⁹

a). Niedostosowana forma stron internetowych: Zadaniem Państwa jest zapewnienie odpowiedniej formy informacji dla osób z niepełnosprawnością, gdy kontaktują się one z podmiotem państwowym oraz nakłonienie instytucji prywatnych do dostarczania informacji i usług w formie dostępnej i użytecznej dla osób niepełnosprawnych. Realizacją tego mogłoby być wprowadzenie obowiązku zapewnienia dostępności stron internetowych ze standardem WCAG 2.0 oraz określenie termin w jakim strony internetowe powinny zostać dostosowane do wymogów standardu. Aby wprowadzić taki obowiązek należałoby uregulować to w odpowiednim rozporządzeniu ministra właściwego do spraw cyfryzacji.

b). Przystępność informacji przy podejmowaniu decyzji: W odniesieniu do wyżej opisanej bariery możliwym rozwiązaniem wydaje się być kontrola stosowania art. 9 k.p.a. przez organy władzy publicznej, który wyraża zasadę informowania stron oraz przepisów ustawy o języku migowym dotyczących dostępu do usług tłumacza (por. art. 9, 10, 11, 12 wspomnianej ustawy) przez podmioty realizujące zadania publiczne. Dla zapewnienia efektywności mechanizmu kontrolnego należy rozważyć wdrożenie równoległego mechanizmu

¹²⁹ Treść podrozdziału pochodzi z tekstu: Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): Wolność wypowiedzi i dostępu do informacji (art. 21 Konwencji), red. Matczak M., Złasiński T., Romanowicz M., Krzyżewska B.



dyscyplinującego dla pracowników i kierowników organów administracji publicznej, który poprzez wprowadzenie sankcji dyscyplinarnych wymuszałby podjęcie działań w omawianym zakresie.

c). Forma publikowania informacji: Należałoby w ustawie o dostępie do informacji publicznej dodać przepis, który zobowiązywałby podmioty udostępniające informacje publiczne w Biuletynie Informacji Publicznej do publikowania danych treści w formie dostosowanej dla osób z niepełnosprawnościami. Ponadto, dla zapewnienia efektywności mechanizmu kontrolnego należy rozważyć wdrożenie równoległego mechanizmu dyscyplinującego dla pracowników i kierowników organów administracji publicznej, który poprzez wprowadzenie sankcji dyscyplinarnych wymuszałby podjęcie działań w omawianym zakresie.

d). Zmiana formy przekazu treści:

- W przypadku tekstu pisanego na zapis Braille'a należałoby rozważyć wprowadzenie do ustawy o języku migowym przepisów, które analogicznie do regulacji dotyczących tłumaczy języka migowego i tłumaczy przysięgłych:

- nakładałyby na wybrany organ administracji publicznej (np. wojewodę) obowiązek prowadzenia rejestru osób uprawnionych do sporządzania uwierzytelnionego przełożenia tekstu z alfabetu łacińskiego na zapis Braille'a,
- wprowadzałyby system certyfikacji instruktorów pisma punktowego oraz osób dokonujących przełożenia tekstu z alfabetu łacińskiego na zapis Braille'a,
- zobowiązywałyby ww. osoby do zachowania „tajemnicy zawodowej” przy tłumaczeniu dokumentów lub rozstrzygnięć spraw indywidualnych na wzór tajemnicy, jaka obowiązuje tłumaczy przysięgłych,

- W przypadku tłumaczenia utworu chronionego prawem autorskim należałoby rozważyć wprowadzenie regulacji porządkujących zakres przedmiotowy prawa autorskiego oraz sposobów jego stosowania i interpretowania.

4. Rozwiązania specyficzne dla niektórych kategorii niepełnosprawności, pożądane





regulacje prawne¹³⁰:

a). Uznanie głuchoślepoty w świetle polskiego prawa za odrębną niepełnosprawność i ustalenie zasad orzekania o niej, w tym przyznawania adekwatnego stopnia niepełnosprawności;

b). Uznanie roli i znaczenia tłumacza-przewodnika jako kluczowej formy wsparcia warunkującej indywidualne oraz społeczne funkcjonowanie osoby głuchoniewidomej w każdej sferze jej życia;

c). Uznanie specyficznych form komunikowania się osób głuchoniewidomych jako równorzędnych, w sensie prawa i stosowania, z językiem polskim czy językiem migowym;

Zbiorcza analiza wszystkich opisanych barier prawnych prowadzi do wniosku, że ewentualnym zmianom legislacyjnym powinny ulec przede wszystkim następujące akty normatywne:

- ustawa z dnia z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się (Dz. U. Nr 209, poz. 1243)
 - a) w zakresie, w jakim zobowiązuje osoby niepełnosprawne do zgłoszenia z trzydniowym wyprzedzeniem zamiaru skorzystania z usług tłumacza;
 - b) w zakresie, w jakim nie przewiduje wideo-połączeń w trybie online z profesjonalnymi tłumaczami;
 - c) w zakresie braku przepisu zobowiązującego organy administracji publicznej do drukowania dokumentów w alfabecie Braille'a w postępowaniach, w których jedną ze stron jest osoba niewidoma;
 - d) w zakresie, w jakim nie przewiduje systemu certyfikacji tłumaczy PJM, SJM i SKOGN;
 - e) w zakresie, w jakim nie przewiduje zagwarantowania profesjonalnego przekładu treści w alfabecie łacińskim na alfabet Braille'a oraz systemu certyfikacji osób dokonujących tego przekładu – zmiana prawa w tym zakresie powinna polegać na:
 - nałożeniu na wybrany organ administracji publicznej (np. wojewodę) obowiązku prowadzenia rejestru osób uprawionych do sporządzania

¹³⁰ Wprowadzenie do problematyki wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych w środowisku osób głuchoniewidomych, Opracowanie na środowiskową debatę doradczą – programową, Warszawa 2016.



- uwierzytelnionego przełożenia tekstu z alfabetu łacińskiego na zapis Braille'a,
- wprowadzeniu system certyfikacji instruktorów pisma punkтового oraz osób dokonujących przełożenia tekstu z alfabetu łacińskiego na zapis Braille'a,
 - zobowiązaniu ww. osoby do zachowania „tajemnicy zawodowej” przy tłumaczeniu dokumentów lub rozstrzygnięć spraw indywidualnych na wzór tajemnicy, jaka obowiązuje tłumaczy przysięgłych;
- f) w zakresie, w jakim art. 10 nie kreuje po stronie podmiotów zobowiązanych obowiązku aktywnego zapewnienia możliwości skorzystania z usług tłumacza;
- ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz. U. z 2005 r. Nr 17 poz. 141)
- g) w zakresie, w jakim nie uznaje osób G(g)łuchych za mniejszość językową;
- ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380, ze zm.)
- h) w zakresie, w jakim nie zrównuje zachowania formy dokumentowej przez osobę z niepełnosprawnością z zachowaniem formy pisemnej;
- ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058, ze zm.)
- i) w zakresie w jakim nie przewiduje obowiązku po stronie podmiotów udostępniających informacje publiczne w Biuletynie Informacji Publicznej publikowania danych treści w formie dostosowanej dla osób z niepełnosprawnościami i mechanizmu kontroli z realizacji tego obowiązku;
- ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku - Prawo bankowe (Dz. U. z 2015 r. poz. 128 ze zm.)
- j) w zakresie, w jakim nie przewiduje obowiązku wprowadzenie (w przewidzianym okresie dostosowawczym) usprawnień komunikacyjnych, adekwatnych do potrzeb różnych grup osób z niepełnosprawnościami;
- k) w zakresie, w jakim nie nakłada na podmioty prowadzące działalność bankową obowiązku zapewnienia dostępności stron internetowych i serwisów bankowości elektronicznej, zgodnie z wytycznymi WCAG 2.0 na poziomie AA;
- ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. 2003 nr 124 poz. 1151)





- l) w zakresie, w jakim nie przewiduje obowiązku wprowadzenie (w przewidzianym okresie dostosowawczym) usprawnień komunikacyjnych, adekwatnych do potrzeb różnych grup osób z niepełnosprawnościami;
- m) w zakresie, w jakim nie nakłada na podmioty prowadzące działalność ubezpieczeniową obowiązku udostępnienia dokumentacji związanej ze świadczonymi usługami w formie i w sposób umożliwiający zapoznanie się z nimi osobom niepełnosprawnym;
- ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2012 r. poz. 1529 ze zm.)
- n) w zakresie, w jakim nie zobowiązuje operatora pocztowego do zapewnienia dostępności usług dla osób niepełnosprawnych.





5. POZAPRAWNE UWARUNKOWANIA REALIZACJI PRAW I WOLNOŚCI PRZEZ OSOBY Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI W POLSCE

5.1. IDENTYFIKACJA I CHARAKTERYSTYKA POZAPRAWNYCH BARIER DYSKRYMINUJĄCYCH OSOBY Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI W OBSZARZE WOLNOŚCI WYPOWIADANIA SIĘ I WYRAŻANIA OPINII ORAZ DOSTĘPU DO INFORMACJI

W organizacji życia społecznego istnieje wiele barier, które utrudniają realizację wszystkich praw i podstawowych wolności zarówno osoby z niepełnosprawnościami ruchowymi, intelektualnymi czy też sensorycznymi.¹³¹ W nowym podejściu do omawianej problematyki, w ramach społecznego modelu rozumienia niepełnosprawności, odrzucone zostały te sposoby interpretacji, które skupiały się wyłącznie na zaburzeniach jednostki. Przyjęte natomiast zostało podejście oparte na twierdzeniu, że procesy społeczne i kulturowe znacznie wpływają na życie i możliwości osób z niepełnosprawnościami¹³². Nowe rozumienie istoty niepełnosprawności przesunęło uwagę od jednostki z zaburzeniami na środowisko oraz wpływ barier kulturowych, społecznych i środowiskowych. I tak na przykład osoba poruszająca się na wózku inwalidzkim może mieć trudności z dostępem do informacji dotyczących ważnych aspektów jej życia dlatego, że zwyczajowo są umieszczane na wysokiej tablicy ogłoszeń, będącej poza zasięgiem osoby, nie mogącej stanąć. Dziecko z niepełnosprawnością intelektualną może mieć trudności w szkole np. z powodu naznaczającej postawy nauczycieli, której ważnym komponentem jest tendencja do bagatelizowania wypowiedzi osoby z etykietą: niedorozwinięty. Uwarunkowania społeczne niepełnosprawności uwidaczniają się szczególnie w odniesieniu do kwestii poziomu rozwoju i zamożności – w społeczeństwie, które stać na zastosowanie kuracji, bądź nowoczesnych technologii (np. protezy bioniczne) inny jest zbiór osób uznawanych

¹³¹ From Exclusion to Equality. Realizing the rights of persons with disabilities, Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocols, United Nations, Geneva 2007, s. 4.

¹³² Arnardóttir O.M., Quinn, G.; The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspectives, 2009, s. 8.



za niepełnosprawne, niż w przypadku społeczeństw niezamożnych. Oznacza to, że w różnych społeczeństwach mogą występować zróżnicowane źródła barier dyskryminujących osoby z niepełnosprawnościami, które utrudniają im inkluzyjną integrację.

Pomimo dużego znaczenia prawa do swobody wypowiedzi i wyrażania opinii, osoby z niepełnosprawnościami napotykają na wiele barier w pełnym korzystaniu z tego prawa¹³³. Na przykład, często nie mają one dostępu do informacji, z uwagi na nieprzystosowanie form przekazu do ich potrzeb. Związane jest to przede wszystkim z niewykorzystaniem istniejących technologii wspierających komunikację i przekaz informacji. Zasadniczą barierą wskazywaną w odniesieniu do kwestii dostępu do informacji są wysokie koszty stosowania wspomnianych rozwiązań. Nie są one powszechnie dostępne, szczególnie w krajach rozwijających się, ponieważ są one drogie, a osoby z niepełnosprawnościami często na nie, nie stać.

Osoby z niepełnosprawnościami – choć stanowią liczną grupę, przeważnie (z różnych powodów) należą do mniej zamożnych warstw społeczeństwa. Z tego względu nie stanowią atrakcyjnej grupy konsumentów, którzy są w stanie wygenerować popyt wystarczająco duży aby np. media głównego nurtu samoistnie transmitowały wszystkie programy telewizyjne z napisami lub z tłumaczeniem na język migowy dla osób niesłyszących. Również bariera popytowa ogranicza ofertę prasy wydawanej w formatach dostępnych dla osób z niepełnosprawnościami np. wzroku – kilka gazet wydawanych w języku Braille'a. Jeszcze trudniejsza sytuacja występuje w przypadku dostępu do informacji osób z niepełnosprawnością intelektualną, które potrzebują takich form przekazu, które opierają się na wykorzystaniu prostych zwrotów językowych. Mimo rosnącego zastosowania Internetu, najważniejszego współcześnie źródła informacji, wiele stron internetowych, pozostaje niedostępnych dla osób z niepełnosprawnościami.

Podobnie jak w przypadku innych praw człowieka, jedną z najpoważniejszych barier w korzystaniu z prawa do wolności wypowiedzi i opinii przez osoby z niepełnosprawnościami mogą być postawy innych osób, powszechne postawy społeczne oraz stereotypy. Szczególnie często tego typu bariery dotyczą osób z niepełnosprawnością intelektualną i psychospołeczną, które spotykają się z niechęcią i presją ze strony otoczenia, ponieważ ich sposób myślenia oraz wyrażania poglądów i opinii nie jest zgodny z ogólnie przyjętymi formami. W przypadku niektórych osób z niepełnosprawnościami

¹³³ Kawa J., Raźniewski P., Tomczyk U., 2016, Analiza dokumentów międzynarodowych dotycząca procesu wdrażania Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych oraz identyfikacji barier w tym procesie, wykonana w ramach projektu „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych - wspólna sprawa”, Olsztyn, Warszawa.



psychospołecznymi, przymusowe leczenie obejmujące leki psychotropowe może znacznie zakłócić procesy myślowe, przez co trudno jest im jasno myśleć i formułować opinie. Dotyczy to przypadków, kiedy rzeczywistym celem stosowania tych terapii jest wywołanie u osób z niepełnosprawnościami psychospołecznymi zmiany w sposobie myślenia i wyrażania siebie, aby ich zachowania i przekonania nie obrażały lub nie irytowały innych ludzi. Tego typu podejście często jest argumentowane, tym że jest to w najlepszym interesie tej osoby, aby nie spotykała się z opiniami, że nie jest racjonalna. Prawo osób z niepełnosprawnościami do swobody wypowiedzi i poglądów jest niezbędnym warunkiem ich osobistego rozwoju oraz uczestniczenia w życiu społeczeństwa na równych zasadach z osobami bez niepełnosprawności, jednak pełne korzystanie z tego prawa wymaga wielu zmian związanych z poprawą dostępności do informacji i postaw otoczenia oraz likwidowania innych istniejących barier.

Ograniczenia w wolności wypowiedzania się i wyrażania opinii oraz dostępie do informacji są także konsekwencją problemów finansowania działalności społecznej prowadzonej przez organizacje reprezentujące osoby z niepełnosprawnością oraz specyficzne dla tego sektora problemy w kontaktach z administracją publiczną¹³⁴. Trudności wynikają przede wszystkim z nadmiernej, zdaniem przedstawicieli sektora pozarządowego, zbiurokratyzowania administracji publicznej oraz z doświadczania z jej strony nadmiernej kontroli. Działające w obszarze ochrony zdrowia organizacje pozarządowe wskazywały na trudności w zdobyciu odpowiednich funduszy lub sprzętu koniecznego do działania (71%) a dodatkowo na niewłaściwe relacje między organizacjami w sektorze pozarządowym (konkurencja innych organizacji pozarządowych 32% oraz brak współpracy w środowisku 27%)¹³⁵. Stwierdzone w badaniach problemy we współpracy międzyorganizacyjnej i międzysektorowej oraz konflikty w samym sektorze pozarządowym, ograniczają możliwości działań rzeczniczych, zarówno zakresie rzecznictwa bezpośredniego jak i pośredniego. Reprezentowanie i rzecznictwo interesów członków, podopiecznych i organizowanie wzajemnego wsparcia członków organizacji było działaniem podejmowanym często, aczkolwiek trudno jest ocenić jego cechy, formy oraz skuteczność¹³⁶.

¹³⁴ Materiały na tematyczną debatę doradczą-programową poświęconą wdrażaniu art. 21 i 29 konwencji o prawach osób niepełnosprawnych w Polsce, Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych, Warszawa 2016.

¹³⁵ Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015. Raport z badań, s. 162-163.

¹³⁶ Gumkowska M., Kondycja organizacji społecznych w Polsce, „Trzeci Sektor”, Praca społeczna w organizacjach pozarządowych, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, numer specjalny 2012/2013, s. 45



Zróżnicowanie społeczno-demograficzne zbiorowości osób z niepełnosprawnościami oraz słabość ich pozycji uprawdopodobnia możliwość uprzedmiotowienia osób niepełnoprawnych i braku autentycznego wpływu na decyzje dotyczące ich losu¹³⁷. Jedną z poważniejszych barier w realizowaniu grupowego prawa do wolności wypowiedzania się i wyrażania opinii oraz dostępu do informacji jest duże zróżnicowanie interesów poszczególnych grup osób z niepełnosprawnościami i to zarówno wyodrębnionych ze względu na kryteria dotyczące rodzaju niepełnosprawności, jej stopnia oraz pozostałych cech społeczno-demograficznych (wiek, wykształcenie, sytuacja na rynku pracy, pozycja społeczna, obszar zamieszkania itd.)

Niejako konsekwencją owej różnorodności strukturalnej (w rozumieniu struktur społecznych) jest także niejednorodność ideowa, tym samym barierą wdrażania KPON mogą być złożone relacje między organizacjami reprezentującymi osoby z niepełnosprawnościami a partiami politycznymi. Partie polityczne nie mają wystarczającej wiedzy ani zainteresowania problemami osób z niepełnosprawnościami, gdyż w ich mniemaniu zbiorowość ta nie dysponuje znaczącą politycznie siłą, którą można by zmobilizować na potrzeby realizacji politycznego celu. Kwestia politycznego zaangażowania organizacji osób z niepełnosprawnościami uważana jest w samym środowisku za kontrowersyjną, gdyż polityczne uwikłanie organizacji prowadzącej działalność na rzecz osób z niepełnosprawnościami może spowodować negatywne reakcje opinii publicznej. Dyskusja nadal trwa, ale przeważają opinie o konieczności utrzymania apolityczności.

Odrębną, acz równie ważną barierą wdrażania KPON jest brak wystarczającego zrozumienia KPON wśród polityków¹³⁸. Upolitycznienie kwestii niepełnosprawności i powiązanych z nią problemów społecznych, powoduje przetargi między grupami różnie definiującymi upośledzenie i niepełnosprawność, prezentującymi zróżnicowane strategie ich rozwiązywania oraz oceny efektywności, skuteczności działań, i programów, a w konsekwencji trudności w wypracowania wspólnego stanowiska w pozostającym w ostrym klinczu środowisku.

¹³⁷ Gąciarz B., Piróg T., Od państwa opiekuńczego do opiekuńczego społeczeństwa. Dylematy wokół partycypacji obywateli na przykładzie polityki społecznej wobec niepełnosprawności, „Studia Socjologiczne” 2014 nr 4.

¹³⁸ Debata tematyczna: Wolność wypowiedzania się i wyrażania opinii oraz dostęp do informacji (Art.21), Warszawa 2016



Bariery pozaprawne specyficzne dla wybranych kategorii niepełnosprawności:

1. Osoby z niepełnosprawnościami intelektualnymi¹³⁹:

Aby osoba z niepełnosprawnością intelektualną mogła podjąć decyzję¹⁴⁰:

- musi mieć dostęp do informacji na konkretny temat i je zrozumieć;
- musi być w stanie ocenić skutki swoich działań;
- na podstawie zrozumiałych dla niej informacji, w tym o skutkach jej decyzji, musi być w stanie swobodnie ją podjąć;
- musi zakomunikować ją innym, czyli oświadczyć swoją wolę;
- otoczenie musi uznać jej oświadczenie woli za wiążące”.

Każdy punkt wymienionego wyżej procesu wymaga staranności i zaangażowania ze strony osób wchodzących w interakcje z osobą z niepełnosprawnością intelektualną, zarówno w wymiarze relacji osobistych jak i urzędowych. W konsekwencji zagwarantowanie przestrzegania praw wynikających z treści artykułu 21 KPON – wolności wypowiedzenia się i wyrażania opinii oraz dostępu do informacji napotykać może na określony bariery, które obejmują¹⁴¹:

- a) Brak dostępu do źródeł wiedzy na temat posiadanych praw,
- b) Niekomunikowanie ich w sposób możliwie dogodny dla osób z niepełnosprawnością intelektualną (np. kwestia formy podpisu: czy nazwisko czy parafowanie), z czym wiążą się np. ograniczenia związane z pewnymi kanałami komunikacyjnymi, dostępnymi dla osób z niepełnosprawnością – np. organy wymiaru sprawiedliwości nie mają obowiązku prowadzenia komunikacji wspomagającej (augmentatywnej) i alternatywnej¹⁴²,
- c) Jeżeli chodzi o korzystanie z komputera, jako narzędzia pokonywanie barier komunikacyjnych, to wskazuje się, że dwie trzecie niepełnosprawnych umysłowo nigdy nie korzystało z komputera. Jedynie 14% robi to codziennie lub kilka razy dziennie. Brak umiejętności w tym zakresie jest bardziej typowy dla

¹³⁹ Wprowadzenie do problematyki wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych w środowisku osób z niepełnosprawnością intelektualną, Opracowanie na środowiskową debatę doradczo – programową, Warszawa 2016.

¹⁴⁰ Zima-Parjaszewska M. (red.), Osoba z niepełnosprawnością intelektualną w postępowaniach sądowych i przed innymi organami, Warszawa, 2015. s. 106

¹⁴¹ Zima-Parjaszewska M. (red.), Osoba z niepełnosprawnością intelektualną w postępowaniach sądowych i przed innymi organami, Warszawa, 2015. s. 105.

¹⁴² Zima-Parjaszewska M. (red.), Osoba z niepełnosprawnością intelektualną w postępowaniach sądowych i przed innymi organami, Warszawa, 2015. s. 127.



osób ze znacznym upośledzeniem (85%), najstarszych (77%) oraz mieszkańców wsi (72%)¹⁴³

2. Osoby z niepełnosprawnością sprzężoną lub rzadką¹⁴⁴:

W Polsce osoby z niepełnosprawnością sprzężoną lub rzadką podlegają temu samemu systemowi orzecznictwa, co osoby z innymi niepełnosprawnościami. W ramach tego systemu nie występują nawet, z jednym wyjątkiem, pojęcia niepełnosprawności sprzężonej i niepełnosprawności rzadkiej. Brakuje odrębnego systemu świadczeń skierowanego do osób z tego typu niepełnosprawnościami.

5.2. CELE I KIERUNKI NIEZBĘDNYCH ZMIAN, SŁUŻĄCYCH PRZEZWYCIĘŻANIU BARIER POZAPRAWNYCH DOTYKAJĄCYCH OSOBY Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI

Punktem wyjścia dla szukania rozwiązań służących przewyciężaniu pozaprawnych barier dotyczących osoby z niepełnosprawnościami jest przyjęcie założenia, że nie należy szukać sposobów, aby zmienić osoby z niepełnosprawnościami, ale raczej należy skupić się na dostosowaniu środowiska i społeczeństwa tak, żeby możliwe było włączenie osób z niepełnosprawnościami w pełne uczestnictwo w życiu społecznym. Nowe podejście do zagadnienia niepełnosprawności kieruje uwagę na znaczenie zmian w środowisku i społeczeństwie, które umożliwiłyby osobom z niepełnosprawnościami aktywne uczestniczenie w życiu społecznym. W przypadku Artykułu 21, który należy odczytywać w kategoriach równości osób z niepełnosprawnościami wobec innych osób oraz równoprawności różnych form komunikacji¹⁴⁵ realizacja praw i wolności jest uwarunkowana:¹⁴⁶

- Posiadaniem własnego zdania
- Wyrażaniem opinii - przekazywanie i dzielenie się informacjami i opiniami na każdy temat

¹⁴³ Badania wpływu kierunku i poziomu wykształcenia na aktywność zawodową osób niepełnosprawnych, 2009, s. 22.

¹⁴⁴ Wprowadzenie do problematyki wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych w środowisku osób z niepełnosprawnością intelektualną, Opracowanie na środowiskową debatę doradczą – programową, Warszawa 2016.

¹⁴⁵ Debata tematyczna: Wolność wypowiedzania się i wyrażania opinii oraz dostęp do informacji (Art.21), Warszawa 2016

¹⁴⁶ Kotova S., 2016, Debata tematyczna: Wolność wypowiedzania się i wyrażania opinii oraz dostęp do informacji (Art.21), Warszawa.



- Otrzymywaniem informacji

Zgodnie z tymi założeniami osoby z niepełnosprawnościami powinny być zachęcane i wspierane, by wyrażały własne opinie i odczucia w sposób dostosowany do ich potrzeb. Obowiązki państwa w tym zakresie polegają na poszanowaniu – co oznacza brak ingerencji oraz ochronie – co oznacza zobowiązanie osób trzecich do poszanowania prawa w postaci stanowienia reguł nakładających na podmioty prywatne obowiązek zapewniania informacji w formatach alternatywnych; wyznaczenie standardów dostępności (np. stron internetowych) oraz ocenę tego, czy określony format komunikacji jest właściwy

Jednym z istotnych aspektów dotyczących ograniczeń w dostępności do informacji, są braki w źródłach danych publicznych opisujących zbiorowość osób z niepełnosprawnościami. Należy uznać, że zgodnie z treścią Artykułu 21 Konwencji osoby z niepełnosprawnościami mają prawo do dostępu do wyczerpujących i wiarygodnych informacji opisujących ich jako zbiorowość. Oczywiście ograniczenie dostępu do tego typu informacji to nie tylko zmniejszenie możliwości samopoznawczych środowiska osób z niepełnosprawnościami. Sytuacja taka przekłada się na wiele negatywnych konsekwencji skutkujących wprost dyskryminacją osób z niepełnosprawnościami. Przede wszystkim brak szczegółowych danych uwzględniających zakres występujących barier społecznych. Przyjęte metody pozyskiwania danych, ich szczegółowość oraz wielość wielu instytucji odpowiedzialnych za ich gromadzenie budzi pytania o ich adekwatność do rzeczywistości, metodykę i kwestie etyczne. Wątpliwości te prowadzą do wniosku, że dane nie mogą być wykorzystywane do prowadzenia skutecznej polityki społecznej i mierzenia jej efektywności. Opis zjawisk dotyczących różnych aspektów życia osób niepełnosprawnych i podejmowanych wobec nich polityk wymaga odrębnego systemu gromadzenia danych i analiz. Niedocenianie roli statystyki osób z niepełnosprawnościami może prowadzić do wydatków nadmiernych przy jednocześnie zbyt niskiej efektywności ich wydatkowania i nieosiągnięcia założonych celów Konwencji, nawet pomimo podejmowanych działań przez państwa strony Konwencji.

Należy także zwrócić uwagę na związek dostępności podstawowych swobód obywatelskich dla osób ze schorzeniami psychicznymi oraz niepełnosprawnością intelektualną – z poziomem rozwoju sieci wsparcia na danym terenie. Warunkiem realizacji swobód obywatelskich związanych z wolnością wypowiedzenia się i wyrażania



opinii oraz dostępem do informacji jest wyrównywanie szans poprzez wsparcie. Brak celowego wsparcia oznacza ograniczanie możliwości realizowania tych swobód przez osoby z wskazanymi rodzajami niepełnosprawności. Wsparcie świadczone na różnych płaszczyznach, w tym poprzez terapię (np. artystyczną, komputerową, stolarską, ogrodniczą, gospodarstwa domowego) przynosi efekty przekładające się na zwiększanie stopnia realizacji swobód obywatelskich. Realizacja swobód obywatelskich osób z niepełnosprawnościami jest w znacznej mierze związana z poziomem integracji, rozumianej jako proces dwustronnej relacji z grupą większościową.

Kolejnym rozwiązaniem jakie można wskazać, mając na uwadze zidentyfikowane bariery pozaprawne wpływające na wdrażanie Artykułu 21 Konwencji, może być organizacja punktu informacyjnego już na samym początku drogi osoby z niepełnosprawnością, a więc w placówkach leczniczych, rehabilitacyjnych i co najważniejsze orzekających¹⁴⁷. Najczęściej po otrzymaniu orzeczenia, osoba z niepełnosprawnością nie wie, co dalej powinna i co może zrobić. Informacje zbiera samodzielnie kontaktując się z różnymi instytucjami i organizacjami, co może spowodować efekt chaosu informacyjnego i frustrację. Najczęściej doprowadza to do poczucia osamotnienia, braku możliwości wsparcia, wycofania i zamknięcia w bezpiecznym środowisku domowym. Wspomniany punkt informacyjny, w którym zatrudniona jest osoba przeszkolona w zakresie: obsługi klientów z różnymi typami niepełnosprawności wydaje się niezbędnym, a brakującym czynnikiem wsparcia.

Wielokrotnie w przytoczonych w niniejszej analizie dokumentach oraz wypowiedziach osób biorących udział w różnych etapach procesu badawczego pojawia się postulat mówiący o niezbędności wsparcia rozwoju wiedzy i umiejętności przedstawicieli władz wszelkich szczebli, oraz pracowników kluczowych instytucji (np. sądy, banki, komisje wyborcze i inne) poprzez szkolenia czy grupy wymiany doświadczeń w zakresie:

- praw osób z niepełnosprawnościami związanych z wolnością wypowiedzenia się i wyrażania opinii oraz dostępem do informacji, a także problemów i barier, które napotykają w realizacji tych praw

¹⁴⁷ Wolski P., 2013, Niepełnosprawność ruchowa. Między diagnozą a działaniem, Warszawa, s. 107



- proponowanych w oparciu o istniejące dobre praktyki, propozycje interesariuszy i wsparcie eksperckie, rozwiązań modelowego współdziałania między instytucjami oraz współpracy z samymi osobami z niepełnosprawnościami¹⁴⁸.
- partycypacji publicznej i konsultacji społecznych, w szczególności tworzenia polityk i rozwiązań z udziałem adresatów tych polityk i rozwiązań, w szczególności odbiorców takich jak osoby niepełnosprawne, do których trudniej dotrzeć.

¹⁴⁸ Debata tematyczna: Wolność wypowiedzania się i wyrażania opinii oraz dostęp do informacji (Art.21), Warszawa 2016





PODSUMOWANIE

Sytuację osób z niepełnosprawnościami kształtują nie tylko konkretne przepisy prawa. Jednak bez wątplenia wieloletnie potwierdzanie praw osób z niepełnosprawnościami w aktach prawa międzynarodowego zmienia świadomość społeczną. Zmiany w postrzeganiu tych praw, zarówno przez społeczeństwo jak i przez organy władzy publicznej, zachodzą powoli. Tak dzieje się również w Polsce. Osoby z niepełnosprawnościami ciągle mają zasadnicze trudności w pełnym uczestniczeniu w życiu publicznym, w korzystaniu z dóbr kultury, w dostępie do komunikacji. Wydaje się, że dla rzeczywistego poszanowania praw, przyznanych formalnie osobom z niepełnosprawnościami w licznych aktach prawa międzynarodowego, zasadnicze znaczenie ma monitorowanie przestrzegania tych praw. Taki monitoring powinien być prowadzony na płaszczyźnie międzynarodowej i krajowej. Podkreślić należy, że potrzebne jest tu zarówno działanie podmiotów publicznych – takich jak specjalne ciała międzynarodowe czy rzecznicy krajowi – jak i organizacji pozarządowych, specjalizujących się w działaniach na rzecz przestrzegania praw człowieka oraz instytucji kościelnych i partii politycznych, których etyka i programy mają największą moc sprawczą we współczesnym społeczeństwie oraz na szczeblu samorządowym (lokalnym).

Podmioty publiczne dysponują przyznanymi im przez władze uprawnieniami i mogą wpływać na przestrzeganie prawa przez władze poszczególnych krajów. Natomiast organizacje pozarządowe, podejmując wysiłki na rzecz zmian systemowych oraz ułatwiając korzystanie z instrumentów prawa międzynarodowego i krajowego, świadczą profesjonalną pomoc osobom i grupom, których prawa są naruszane oraz prowadzą lobbing na szczeblach centralnym i regionalnym celem wprowadzenia zasad i celów Konwencji i innych aktów do głównego nurtu polityki (mainstreaming)



W świetle międzynarodowych badań porównawczych mających na celu zidentyfikowanie warunków sukcesu we wdrażaniu Konwencji, za zasadnicze dla osiągnięcia założeń omawianego artykułu KPON uznawane są następujące czynniki¹⁴⁹:

- skuteczne zarządzanie procesem wdrożeniowym, którego ważnym aspektem jest wola polityczna i determinacja we wdrażaniu Konwencji prezentowana przez polityków, jak i przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego,
- istnienie efektywnych i reprezentatywnych procesów konsultacyjnych pozwalających na opracowanie strategii wdrożeniowej oraz wypracowanie sposobów jej wdrażania i monitorowania z udziałem organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a także zapewnienie osobom z niepełnosprawnościami znaczącego uczestnictwa w procesie wdrażania i monitorowania przyjętej strategii. Aspekt efektywności procesu konsultacyjnego dotyczy zwłaszcza ustalenia priorytetów i kluczowych obszarów działań we wdrażaniu KPON,
- prawidłowe zharmonizowanie procesu wdrożeniowego, zwłaszcza zarządzania nim, z procesem monitorowania postępów,
- zapewnienie warunków prawnych pozwalających osobom niepełnosprawnym na rzeczywiste angażowanie się w procesy programowania polityki i podejmowania decyzji,
- efektywne wprowadzanie celów strategii wdrażania KPON do wszystkich obszarów polityki rozwoju kraju,
- gromadzenie danych i statystyk pozwalających oceniać postępy w realizacji krajowej strategii niepełnosprawności.

Bez wątpienia każdy z zawartych w Konwencji Artykułów wymaga szczegółowego dostosowania zawartych w nim praw do specyfiki osób z różnorodnymi przyczynami niepełnosprawności¹⁵⁰. W odniesieniu do treści Artykułu 21 nie można zapominać, że możliwość pełnej realizacji zawartych w nim dyspozycji możliwa jest tylko wtedy, kiedy równocześnie realizowane będą wytyczne zawarte w pozostałych Artykułach KPON. Na przykład trudno sobie wyobrazić w pełni uzyskaną wolność wypowiedzenia się i wyrażania opinii oraz dostęp do informacji np. bez zagwarantowania dostępności odpowiednio

¹⁴⁹ Eilionoir Flynn, *From Rhetoric to Action. Implementing the UN Convention on Rights of Persons with Disabilities*, Cambridge University Press, 2011

¹⁵⁰ Żejmis M, *Swobody obywatelskie*, w: Żejmis M., Laura Izabela Jurga L. I. *Pogłębiona analiza danych pozyskanych w badaniu jakościowym, Projekt "Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych - wspólna sprawa"*.



przystosowanej infrastruktury użyteczności publicznej – na poziomie centralnym i lokalnym.

Proces implementacji Konwencji powinien przebiegać wielotorowo, jednak w odniesieniu do Artykułu 21 należy wskazać, że priorytetowo potraktowane powinny być rozwiązania związane z przewyżnianiem prawnych barier dotyczących osoby z niepełnosprawnościami.





BIBLIOGRAFIA

1. A Handbook on Using a Human Rights-based. Approach to Achieve Social Inclusion and Equality, This publication has been funded by Combat Poverty under the Tackling Poverty using Rights Based Approaches programme, December 2007.
2. Arczewska M., 2016, Analiza strategii i programów rządowych w aspekcie sytuacji osób z niepełnosprawnościami, opracowanie powstałe w ramach projektu pn. „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”, Warszawa.
3. Arnardóttir O.M., Quinn, G.; The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspectives, 2009.
4. Badania wpływu kierunku i poziomu wykształcenia na aktywność zawodową osób niepełnosprawnych, 2009.
5. Banaszczak B., Konstytucja RP. Komentarz, komentarz do art. 213, Legalis, pkt 1.
6. Bidziński M., Chmaj M., Szustakiewicz P., Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, komentarz do art. 10, Legalis pkt 3
7. Bogacz-Wojtanowska E., Koziarek M., Lenzion M., Pazderski F., 2016, Analiza programów i polityk samorządowych w aspekcie sytuacji osób z niepełnosprawnościami, opracowanie powstałe w ramach projektu pn. „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”. Warszawa
8. Debata tematyczna: Wolność wypowiedzania się i wyrażania opinii oraz dostęp do informacji (Art.21), Warszawa 2016
9. Dziwisz M., Witek P., Zasada Równego Traktowania. Prawo i Praktyka, Warszawa 2013, nr 11.
10. Flynn E., From Rhetoric to Action. Implementing the UN Convention on Rights of Persons with Disabilities, Cambridge University Press, 2011
11. From Exclusion to Equality. Realizing the rights of persons with disabilities, Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocols, United Nations, Geneva 2007.
12. Fundacja Instytutu Rozwoju Regionalnego, 2013



13. Gąciarz B., Piróg T., Od państwa opiekuńczego do opiekuńczego społeczeństwa. Dylematy wokół partycypacji obywateli na przykładzie polityki społecznej wobec niepełnosprawności, „Studia Socjologiczne” 2014 nr 4.
14. Garlicki L., 2010, Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz, t. 1, komentarz do art. 10, Legalis, pkt 11.
15. Gniewek E., Kodeks cywilny. Komentarz, komentarz do art. 772, Legalis, pkt 1.
16. Górniak J., Perek-Białas J., Szwed J., 2016, Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – analiza danych statystycznych i badawczych dot. sytuacji i położenia osób niepełnosprawnych w Polsce, Opracowanie w ramach projektu „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020, Osi Priorytetowej II, Działania 2.6, Warszawa
17. Gumkowska M., Kondycja organizacji socjalnych w Polsce, „Trzeci Sektor”, Praca socjalna w organizacjach pozarządowych, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, numer specjalny 2012/2013.
18. Jacyszyn J., Zakrzewski S., Podpis elektroniczny jako element zabezpieczenia danych w sieci (część druga), Rejent 2001, nr 11.
19. Kaspryszyn J., Podpis własnoręczny jako element zwykłej formy pisemnej czynności prawnych, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007.
20. Kawa J., Raźniewski P., Tomczyk U., 2016, Analiza dokumentów międzynarodowych dotycząca procesu wdrażania Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych oraz identyfikacji barier w tym procesie, wykonana w ramach projektu „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych - wspólna sprawa”, Olsztyn, Warszawa.
21. Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015. Raport z badań.
22. Kotova S., 2016, Debata tematyczna: Wolność wypowiedzenia się i wyrażania opinii oraz dostęp do informacji (Art.21), Warszawa.
23. Królewski J., Masłyk T., Migaczewska E., Żuchowska D., 2014, Potencjał Internetu i jego (nie)wykorzystanie w kontekście potrzeb osób niepełnosprawnych, w: B. Gaciarz, S. Rudnicki (red.), Polscy niepełnosprawni. Od kompleksowej diagnozy do nowego modelu polityki społecznej, Wydawnictwa AGH, Kraków.



24. Łakoma K., 2014, Zdrowie psychiczne jako chroniona konstytucyjnie wartość w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich [w:] Ochrona zdrowia psychicznego w Polsce: wyzwania, bariery i dobre praktyki. Raport RPO, Warszawa
25. Liberadzka A., 2014, Poszanowanie praw i godności chorujących, w: Ochrona zdrowia psychicznego w Polsce: wyzwania, bariery i dobre praktyki. Raport RPO, Warszawa, s. 42
26. Materiały na tematyczną debatę doradczo-programową poświęconą wdrażaniu art. 21 i 29 konwencji o prawach osób niepełnosprawnych w Polsce, Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych, Warszawa 2016.
27. Materiały na tematyczną debatę doradczo-programową poświęconą wdrażaniu art. 21 i 29 konwencji o prawach osób niepełnosprawnych w Polsce, Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych, Warszawa 2016.
28. Olędzki J., Komunikowanie w świecie, Warszawa 2001.
29. Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): Wolność wypowiedzi i dostępu do informacji (art. 21 Konwencji), red. Matczak M., Zalasiński T., Romanowicz M., Krzyżewska B.
30. Osajda K., Kodeks cywilny. Komentarz, komentarz do art. 949, Legalis, pkt 27.
31. Piątek S., Dziomdziora W., Wojciechowski K., Ustawa o radiofonii i telewizji, Komentarz, komentarz do art. 18a, 2014, Legalis, pkt 1.
32. POWER, Priorytet Inwestycyjny 9i Aktywne włączenie, w tym z myślą o promowaniu równych szans oraz aktywnego uczestnictwa i zwiększaniu szans na zatrudnienie, str. 76 i następane
33. POWER, SEKCJA 5. Ukierunkowanie wsparcia na zjawiska ubóstwa, dyskryminacji oraz wykluczenia społecznego.
34. Radwański Z., Olejniczak A., Prawo cywilne – część ogólna, Wyd. C.H.Beck, Warszawa 2013.
35. Raport metodologiczny w ramach projektu „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”, Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych, Warszawa, kwiecień 2016
36. Raport Rzecznika Praw Obywatelskich - Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka. Obsługa osób głuchych i głuchoniewidomych w urzędach administracji publicznej. Analiza i zalecenia.



37. Realizacja przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich 2012-2014, RPO, Warszawa 2015.
38. Safjan M., Bosek L., Konstytucja RP. Tom I. Komentarz, komentarz do art. 61, Legalis, pkt 11.
39. Sarnecki P., [w:] L. Garlicki (red.) Komentarz do Konstytucji RP, Warszawa 2003, t.3, komentarz do art. 49.
40. Skowrońska-Bocian, Komentarz. Spadki 2011, komentarz do art. 949, pkt 13.
41. Snyder, Bruggemann and Thomson; Davis, supra note 8; Shakespeare, T. (ed.), The Disability, Reader: Social Science Perspectives. London 1998: Cassell; Snyder, S.L. and Mitchell, D.T. (2006). Cultural Locations of Disability. Chicago: University of Chicago Press.
42. Stefanicki R., Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Wybrane zagadnienia w świetle orzecznictwa sądowego, PiP 2004, z. 2.
43. Study on challenges and good practices in the implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities VC/2008/1214. Final Report, European Foundation Centre AISBL, October 2010.
44. Traustadóttir R., Disability Studies, the Social Model and Legal Developments [w:] Arnardóttir O.M., Quinn, G.; The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspectives, 2009.
45. Widawska E., Wieczorek Z., Wysocka E., 2014, Raport z badań przeprowadzonych w ramach projektu Polska Akademia Dostępności, Polska Akademia Dostępności.
46. Wiśniewski L., Prawo a wolność człowieka – pojęcie i konstrukcja prawna; Pojęcie i konstrukcja prawna praw socjalnych, [w:] Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona, oprac. zbior. pod red. L. Wiśniewskiego, Wydaw. Sejmowe 1997.
47. Wolski P., 2013, Niepełnosprawność ruchowa. Między diagnozą a działaniem, Warszawa.
48. Wprowadzenie do problematyki wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych w środowisku osób z niepełnosprawnością intelektualną, Opracowanie na środowiskową debatę doradczą – programową, Warszawa 2016.
49. Zadrożny J., 2012, Cyfrowe wyłączenie osób z niepełnosprawnościami, w: A. Błaszczyk (red.), Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych, RPO, Warszawa.



50. Żejmis M, Swobody obywatelskie, w: Żejmis M., Laura Izabela Jurga L. I. Pogłębiona analiza danych pozyskanych w badaniu jakościowym, Projekt "Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych - wspólna sprawa".
51. Zima-Parjaszewska M. (red.), Osoba z niepełnosprawnością intelektualną w postępowaniach sądowych i przed innymi organami, Warszawa, 2015.
52. Zima-Parjaszewska M., Równość osób z niepełnosprawnościami wobec prawa. Prawa osób ubezwłasnowolnionych, (w:) Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, Warszawa 2012.
53. Zima-Parjaszewska; M., Artykuł 12 Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami a ubezwłasnowolnienie w Polsce Studia Prawnicze 2013, z. 2.





LISTA SKRÓTÓW:

BIP	– Biuletyn Informacji Publicznej
EKPC	– Europejska Konwencja Praw Człowieka
GOPSy	– Gminne Ośrodki Pomocy Społecznej
KPA	– Kodeks Postępowania Administracyjnego
KPON	– Konwencji o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami
KPP UE	– Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej
KRI	– Krajowe Ramy Interoperacyjności
KRRiT	– Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
MOPSy	– Miejskie Ośrodki Pomocy Społecznej
MPPOiP	– Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych
OCR	– Optical Character Recognition
ONZ	– Organizacja Narodów Zjednoczonych
OZN	– Osoby Z Niepełnosprawnościami
PAP	– Polska Agencja Prasowa
PDPC	– Powszechna Deklaracja Praw Człowieka
PFRON	– Państwowy Fundusz rehabilitacji Osób Niepełnoprawnych
PJM	– Polski Język Migowy
POPC	– Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014-2020
POWER	– Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014-2020
PSP	– Państwowa Straż Pożarna
PUP	– Powiatowy Urząd Pracy
PZIP	– Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa
RE	– Rada Europy
RM	– Rada Ministrów
RMN	– Rada Mediów Narodowych
RPO	– Regionalne Programy Operacyjne





RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
SJM	– System Językowo-Migowy
SKOGN	– Sposób Komunikowania się Osób Głuchoniewidomych
SRK	– Strategia Rozwoju Kraju 2020
SRKS	– Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020
SSP	– Strategia Sprawne Państwo 2020
SZOOP RPO	– Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnych Programów Operacyjnych
TK	– Trybunał Konstytucyjny
UP	– Umowa Partnerstwa na lata 2014-2020
W3C	– World Wide Web Consortium
WAI	– Web Accessibility Initiative
WCAG	– Web Content Accessibility Guidelines

