

Prywatyzacja zadań administracji publicznej w zakresie pomocy osobom niesłyszącym

Wstęp

Sytuacja osób niesłyszących względem administracji publicznej jest co do zasady opisywana w odniesieniu do ich statusu jako osób niepełnosprawnych. Dotyczy to zarówno literatury z zakresu prawa administracyjnego, jak i dyskursu publicznego. Należy podkreślić, że taka kontekstualizacja w życiu społecznym i tekstach kultury miała jeszcze do niedawna silny wydźwięk pejoratywny. Przez wieki utrata słuchu, w głównej mierze z powodu wpływu tego zmysłu na umiejętność mowy, utożsamiana była z obniżoną sprawnością intelektualną. Osoby, które nie były zdolne posługiwać się językiem mówionym, postrzegano przez to jako niesamodzielne, niezdolne do „pełnowartościowego” przetwarzania informacji¹. Przełomowe badania nad językami migowymi z końca ubiegłego wieku pozwoliły ostatecznie zanegować tego rodzaju tezy. Języki migowe są bowiem językami naturalnymi, równoważnymi w swej

¹ Szerzej na ten temat m. in.: M. Marschark, P.E. Spencer, *The Oxford Handbook of Deaf Studies, Language, and Education*, vol. II, Oxford 2010; *Edukacja głuchych*, red. M. Sak, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, 2014.

strukturze i złożoności względem języków mówionych². W szczególności tak jak języki mówione stanowią źródło tożsamości kulturowej i narodowej. Fakt ten wciąż nie jest rozpowszechniony w społecznej świadomości, jednak dzięki oddolnym inicjatywom i kampaniom informacyjnym ów stan ulega stałej poprawie³. W tej płaszczyźnie w pełni zasadny jest zatem postulat odchodzenia od akcentowania problemu (fizycznej) niepełnosprawności na rzecz promowania języka i kultury Głuchych⁴.

Nie oznacza to oczywiście, że z perspektywy prawa administracyjnego analiza statusu osób niesłyszących jako osób niepełnosprawnych jest nieprawidłowa czy też niepotrzebna. To, że poważne ubytki bądź utrata słuchu stanowią rodzaj niepełnosprawności, jest w świetle medycznych klasyfikacji po prostu faktem⁵. Niemniej ograniczenie ogółu refleksji naukowo-prawnej nad statusem osób niesłyszących wyłącznie do tej perspektywy jest wadliwe. Po pierwsze, takie ujęcie nie pozwala uchwycić specyfiki utraty słuchu jako czynnika warunkującego funkcjonowanie w społeczeństwie. W prawie polskim niepełnosprawność oznacza „trwałą lub okresową niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującą niezdolność do pracy”. W wypadku osób niesłyszących chodzi o brak zdolności bądź ograniczoną zdolność do komunikowania się w języku polskim. W znakomitej większości przypadków to właśnie ten czynnik decyduje o swobodnym dostępie do

² Polski Język Migowy został uznany za język naturalny na gruncie naukowym w 1994 r. przez A. Farissa. Zob. M. Farris, *Sign language research and Polish Sign Language*, „Lingua Posnaniensis” 1994, Nr 36, s. 13-36.

³ Zob. np. Projekt „Nie Bądź Głuchy na Kulturę”, <http://www.kulturagluchych.pl> [dostęp: 15.04.2020].

⁴ J. Mazur, M. Rzeszutko-Iwan, *Teksty kultury: oblicza komunikacji XXI wieku*, t. 2, Lublin 2006, s. 68.

⁵ Kody b 230-249 *Międzynarodowej Klasyfikacji Funkcjonowania, Niepełnosprawności i Zdrowia* odnoszą się do funkcji słyszenia, https://www.csioz.gov.pl/fileadmin/user_upload/Wytyczne/statystyka/icf_polish_version_56a8f7984213a.pdf [dostęp: 15.04.2020].

edukacji (w tym edukacji wyższej), rynku pracy czy samodzielność w załatwianiu spraw urzędowych.

W tym miejscu należy powtórzyć, że języki migowe są językami naturalnymi, co więcej, zindywidualizowanymi geograficznie – ich cechy są dystynktywne co do tożsamości kulturowej i narodowej. Język migowy jest zatem w danym państwie naturalnym językiem określonej grupy obywateli, analogicznie jak to ma miejsce w przypadku języków mniejszości narodowych i etnicznych. Powyższa konstatacja ma konsekwencje rangi ustrojowej. Obecnie w Unii Europejskiej jedynie cztery państwa uwzględniły narodowe języki migowe w swoich ustawach zasadniczych, są to: Finlandia, Portugalia, Austria i Węgry⁶. To zaś rodzi pytanie o zakres ochrony i wsparcia tych obywateli jako powinności państwa w świetle konstytucyjnej zasady niedyskryminacji. To właśnie ujęcie osób niesłyszących jako – w pierwszej kolejności – obywateli posługujących się innym językiem niż język polski pozwala na prawidłowe rozłożenie akcentów w toku przyszłych prac legislacyjnych poprzez konsekwentne i skoordynowane znoszenie barier językowych w miejsce kompensowania ich skutków środkami właściwymi dla m.in. pomocy społecznej. Istotny krok w tym kierunku stanowi ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się⁷, stąd oś dalszych rozważań będą stanowiły obowiązki administracji publicznej zdeterminowane w tej ustawie.

Po drugie, orzecznictwo dotyczące wad i ubytków słuchu jako znamion niepełnosprawności jest niejednorodne. Abstrahując od przyczyn takiego stanu rzeczy, należy stwierdzić, że przyjęcie praw osób z niepełnosprawnościami jako perspektywy badawczej nie oddaje przez to rzeczywistego położenia osób mierzących się z tymi samymi problemami w życiu społecznych, lecz wewnętrznie sztucznie zróżnicowanych ze względu na status.

⁶ M. Wheatley, A. Pabsch, *Sign Language Legislation in the European Union*, Brussels 2012, s. 17.

⁷ Dz. U. z 2011 r. Nr 209, poz. 1243 ze zm., dalej jako u.j.m.

W ślad za wyjaśnieniem metodologicznym niezbędne jest przybliżenie terminologii zastosowanej w części teoretycznej. Określenie „osoba niesłysząca” nie jest pojęciem prawnym ani prawniczym. Posłużenie się nim w niniejszej pracy ma na celu pewne uproszczenie, pozwalające na objęcie jednym terminem osób o różnym stopniu ubytku słuchu (o charakterze tak dziedzicznym, jak i wtórnym), które na jego skutek doświadczają trudności w posługiwaniu się językiem mówionym w mowie i/lub piśmie.

Powyższa propozycja uwzględnia kluczowy aspekt funkcjonowania osób niesłyszących, którym nie jest szczególna kondycja zdrowotna, ale komunikacja. Podstawowym środkiem komunikacji osób niesłyszących jest narodowy język migowy – w Polsce będzie to odpowiednio Polski Język Migowy (PJM). Dla całkowicie niesłyszących od urodzenia jest to pierwszy, naturalny język. Z perspektywy rodzimego użytkownika języka migowego, w tym PJM, każdy inny język jest językiem obcym, zarówno w mowie, jak i piśmie. Nie każda osoba głucha włada biegle językiem polskim w piśmie.

Osoby, które w ciągu swojego życia utraciły słuch w stopniu uniemożliwiającym lub ograniczającym komunikację w języku mówionym, w trakcie swojego życia posługują się PJM lub systemem językowo-migowym. Takie systemy zwane są też językami miganymi. W Polsce jest to Polski System Językowo-Migowy (PSJM), opracowany po raz pierwszy przez Bogdana Szczepanowskiego w latach sześćdziesiątych XX wieku⁸. Systemy Językowo-Migowe nie są językami naturalnymi, ale powstały jako sztuczna reprezentacja mowy i pisma ilustrowana/wspomagana migami. Ich cechą wyróżniającą jest łączenie słownictwa zapożyczzonego z języka migowego z morfologią i składnią danego języka mówionego. Taki system jest dużo łatwiejszy do przyswojenia dla osoby słyszącej, jednak może być zupełnie niezrozumiały dla osoby niesłyszącej, dla

⁸ Nie oznacza to, że wcześniej nie rozumowano się ten sposób. Jednak jego praca kompleksowo opisująca PSJM pt. *System językowo-migowy na kursach języka migowego I stopnia* wydana 1966 r. uznawana jest za dzieło precedensowe.

której tak samo jak język mówiony – jest to system obcy. Równoległe występowanie języków migowych i systemów językowo-migowych jest zjawiskiem powszechnym, podobna sytuacja występuje m.in. w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Szwecji czy Brazylii⁹.

Trzecią, szczególną formą porozumiewania się są Systemy Komunikacji Osób Głuchoniewidomych (SKOGN), w których sposób przekazu komunikatu dostosowuje się do potrzeb wynikających z łącznego występowania u danej osoby dysfunkcji wzroku i słuchu. W uproszczeniu można powiedzieć, że sposoby te polegają na łączeniu znaków przestrzennych z dotykiem. Posługiwanie się SKOGN bez wątpienia wymaga największej biegłości i często idzie w parze ze specjalistyczną wiedzą terapeutyczną. Tłumaczy SKOGN określa się mianem tłumaczy-przewodników. Ten rodzaj niepełnosprawności nie występuje często, jednak rzeczywista liczebność tej grupy osób jest niedostrzegalna przez ich duże rozproszenie na terenie Polski. Według danych z 2012 roku w Polsce ponad 300 osób¹⁰ jest przeszkolonych do pełnienia funkcji tłumacza-przewodnika, natomiast według raportu z 2016 r.¹¹ liczbę osób głuchoniewidomych szacuje się na 5-7 tysięcy.

1. Zadania administracji publicznej związane z realizacją ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się

Ustawa o języku migowym przyznaje osobom uprawnionym prawo do wyboru formy komunikowania się w kontraktach z organami administracji publicznej i wybranymi instytucjami. Osobami uprawnionymi

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ A. Kubarewicz, *Tłumacz-przewodnik jako forma pracy asystenta osobistego osoby głuchoniewidomej*, „Niepełnosprawność” 2012, Nr 7, s. 133-140.

¹¹ *Głuchoniewidomi w Polsce 2016*, Raport Towarzystwa Pomocy Głuchoniewidomym, <http://tpg.org.pl/wp-content/uploads/2016/04/raport-gluchoniewidomi-2016.pdf> [dostęp: 15.04.2020].

„są osoby doświadczające trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się” (art. 2 ust. 1 pkt 1). Tym samym ustawodawca objął regulacją szeroką grupę podmiotów, nie różnicując przy tym, czy są to osoby w całkowitym brakiem słuchu, czy „jedynie” niedosłyszające; czynnikiem wyróżniającym jest wyłącznie doświadczenie jakichkolwiek trudności w komunikowaniu się z tego powodu. Zakres podmiotowy ustawy obejmuje również członków rodzin osób uprawnionych¹² oraz osób mających stały lub bezpośredni kontakt z osobami uprawnionymi. W przypadku osób uprawnionych objętych systemem oświaty uprawnienia, o których mowa w ustawie, przysługują rodzicom i opiekunom prawnym uczniów, słuchaczy i wychowanków.

Przedmiot regulacji także został ujęty przez ustawodawcę szeroko. Wskazany akt prawny określa zasady:

- 1) korzystania przez osoby uprawnione z pomocy osoby przybranej w kontaktach z organami administracji publicznej, jednostkami systemu, podmiotami leczniczymi, jednostkami Policji, Państwowej Straży Pożarnej 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.

¹² W tym: współmałżonka, dzieci własnych i przysposobionych, dzieci obcych przyjętych na wychowanie, pasierbów, rodziców, rodziców współmałżonka, rodzeństwa, ojczyma, macochy, zięciów i synowych.

Powyższy katalog determinuje krąg podmiotów zobowiązanych do jego realizacji, tj.:

- organy administracji publicznej¹³,
- szpitalne oddziały ratunkowe i zespoły ratownictwa medycznego, w tym lotnicze zespoły ratownictwa medycznego¹⁴,
- podmioty lecznicze w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej¹⁵, oraz
- jednostki Policji, Państwowej Straży Pożarnej i straże gminne oraz jednostki ochotnicze działające w tych obszarach.

W dalszej kolejności omówione zostaną sposoby wykonywania obowiązków ustawowych przez organy administracji publicznej.

2. Obsługa interesantów i dostęp do informacji

Podstawowym uprawnieniem wynikającym z ustawy, którego realizację mają obowiązek zapewnić organy administracji publicznej, jest prawo osób niesłyszących do wyboru formy komunikowania się. Ustawa definiuje trzy podstawowe formy komunikowania się, tj. polski język migowy (PJM), system językowo-migowy (SJM) i System Komunikacji Osób Głuchoniewidomych (SKOGN). Ponadto przepisy zawierają przykładowy katalog środków wspomagających komunikację, przez które należy rozumieć rozwiązania lub usługi umożliwiające kontakt, w szczególności poprzez: 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

¹³ Zgodnie z art. 5 § 2 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 256).

¹⁴ Art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (t. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 882).

¹⁵ T. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 295, 567.

i strony internetowe spełniające standardy dostępności dla osób niepełnosprawnych. *De facto* ustawodawca przewidział zatem także czwartą formę komunikacji, tj. komunikację w języku polskim na piśmie (e-mail, SMS, MMS, komunikatory). Formy niepisemne mogą być natomiast realizowane na następujące sposoby:

- 1) poprzez tłumaczenie z udziałem osoby przybranej,
- 2) poprzez tłumaczenie z udziałem profesjonalnego tłumacza,
- 3) poprzez tłumaczenie dokonywane przez organ administracji publicznej,
- 4) poprzez tłumaczenie zdalne, tj. tłumaczenie wykonywane przez osoby wymienione w pkt 1)-3) z użyciem środków komunikowania się na odległość.

Mianem osoby przybranej określa się osobę, która ukończyła 16 lat i została wybrana przez osobę uprawnioną w celu ułatwienia porozumienia z osobą uprawnioną i udzielenia jej pomocy w załatwieniu spraw wskazanych w ustawie. Taki zapis wynika z powszechnej praktyki pośredniczenia na rzecz osób niesłyszących przez żyjące z nimi osoby najbliższe, bardzo często są to ich słyszące dzieci, określane mianem CODA (ang. *Child/Children of a Deaf Adult*). Określenie minimalnego wieku osoby przybranej jest przejawem ochrony CODA, którzy nie powinni być obarczani nadmierną odpowiedzialnością za pośredniczenie w ważkich i intymnych sprawach ich rodziców (np. z powodu konieczności tłumaczenia podczas wizyty lekarskiej). Co szczególnie istotne, od osoby przybranej podmioty zobowiązane nie mogą wymagać przedstawienia dokumentów potwierdzających znajomość PJM, SJM lub SKOGR. Odformalizowanie ich uczestnictwa w czynnościach rodzających skutki administracyjnoprawne czy też objętych tajemnicą lekarską budzi jednak uzasadnione zastrzeżenia. Ustawa dotyczy co do zasady kwestii wymagających posługiwania się specjalistycznym słownictwem. Należyte przełożenie terminów prawnych czy medycznych wymaga określonych kompetencji. Komunikacja nie jest aktem jednokierunkowym.

Niestaranne przetłumaczenie treści wypowiedzi organu może skutkować naruszeniem prawa do informacji danej osoby. Z kolei wiadomości przekazywane przez interesanta wymagają zachowania tajemnicy przez osobę świadczącą usługę komunikacyjną. Choć obowiązek taki wynika wprost z ustawy, to jednak w przypadku, gdy osobą przybraną jest młody członek rodziny, praktyczna realizacja tego obowiązku i związany z tym komfort petenta są obiektywnie ograniczone.

Druga możliwość to świadczenie usług przez tłumacza PJM, SJM i SKOGN, które zgodnie z ustawą może być realizowane również przez pracownika organu administracji publicznej posługującego się PJM lub SJM, lub z wykorzystaniem środków wspierających komunikowanie się (pkt 3 i 4 j.w.). Konstrukcja tego rozwiązania nie jest doskonała i nasuwa wiele wątpliwości praktycznych. Wskazani w przepisach UJM „tłumacze PJM, SJM i SKOGN” to odrębna kategoria tłumaczy, dokonane przez nich tłumaczenia nie posiadają przymiotu tłumaczenia poświadczonego. Wynika to wprost z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 25 listopada 2005 r. o zawodzie tłumacza przysięgłego¹⁶, który stanowi, że „przepisów ustawy nie stosuje się do tłumaczy języka migowego oraz innych systemów komunikacji niebędących językami naturalnymi” (redakcja tego przepisu jest dość niefortunna, może bowiem mylnie sugerować, że także język migowy nie jest językiem naturalnym)¹⁷. Ta kategoria tłumaczy w odróżnieniu od tłumaczy przysięgłych nie została zatem uznana za odrębną grupę zawodową. Całość zasad związanych z wykonywaniem tego rodzaju świadczeń została ujęta w UJM i można ją określić w najlepszym wypadku jako szcztątkową – obejmuje ona jedynie obowiązek zachowania tajemnicy w związku z wykonywanymi czynnościami, wprowadza

¹⁶ T. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1326

¹⁷ Tak też m.in.: *Egzamin na tłumacza przysięgłego. Komentarz, testy egzaminacyjne, dokumenty*, red. nauk. B. Cieślak, L. Laska, M. Rojewski, Warszawa 2014; *Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 21593 w sprawie używania tytułu tłumacza przysięgłego przez tłumaczy języka migowego*, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/7FEEDDC1> [dostęp: 15.04.2020].

odrębny rejestr tłumaczy PJM, SJM i SKOGR prowadzony w formie elektronicznej przez wojewodę oraz precyzuje kwestię wynagrodzeń.

Z perspektywy historycznej i systemowej taką rozbieżność między statusem tłumaczy urzędowych trudno wyjaśnić. W literaturze przedmiotu prawidłowo wskazuje się, iż: „obowiązujące wcześniej rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie biegłych sądowych i tłumaczy przysięgłych obejmowało swoim zakresem także tłumaczy języka migowego jako swego rodzaju tłumaczy przysięgłych ustanawianych przez prezesów sądów okręgowych. Świadczyło o tym także umiejscowienie tłumaczy języka migowego w rozdziale rozporządzenia dotyczącym tłumaczy przysięgłych. Tłumaczem języka migowego mogła być osoba, która ukończyła 21. rok życia oraz posiadała świadectwo kwalifikowanego tłumacza II stopnia lub tytuł eksperta tego języka, wydane przez Polski Związek Głuchych. Analogiczny przepis jest obecnie zawarty w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 2005 r. w sprawie biegłych sądowych”¹⁸.

Równoległe funkcjonowanie przywołanego rozporządzenia w sprawie biegłych sądowych¹⁹ i UJM w połączeniu z niekonsekwencją ustawodawcy w ustawach procesowych rodzi liczne wątpliwości. Przykładowo kodeks postępowania karnego posługuje się konsekwentnie terminem „tłumacz”²⁰. Na podstawie badań akt sądowych²¹ wykazano jednak, że w postępowaniach karnych w obiegu funkcjonują dwa rodzaje postanowień: o powołaniu „tłumacza języka migowego” i „biegłego z zakresu daktylogii”. Z kolei kodeks postępowania cywilnego przewiduje, że osobą właściwą do pomocy przy składaniu zeznań przez

¹⁸ *Egzamin na tłumacza...*, s. 8.

¹⁹ Dz. U. z 2005 r. Nr 15, poz. 133.

²⁰ Zgodnie z art. 204 § 1 ust. 1 k.p.k. „należy wezwać tłumacza, jeżeli zachodzi potrzeba przesłuchani głuchego lub niemego, a nie wystarcza porozumienie się z nim za pomocą pisma [...]”.

²¹ Badania własne: K. Kulińska, *Tłumaczenia w postępowaniu karnym*, Wrocław 2017 (niepubl.).

osobę głuchą lub niemą jest biegły²². W przepisach postępowania przed sądami administracyjnymi i postępowania administracyjnego rozwiązań szczególnych nie przewidziano.

Wprowadzenie UJM dawało nadzieję na jednoznaczne określenie statusu tłumaczy języka migowego jako szczególnej grupy tłumaczy oraz wskazać stawiane im wymagania stosownie do sprawowanej funkcji. Tak się jednak nie stało.

Równolegle funkcjonują zatem dwa standardy stawiane przez prawo tłumaczom języka migowego. UJM nie przewiduje ani podstawy wpisania do rejestru, ani państwowego systemu certyfikacji. Aby dokonać wpisu do rejestru tłumaczy prowadzonego przez wojewodę, można legitymować się dowolnym dokumentem. Dla porównania aby wpisać się na listę biegłych sądowych jako tłumacz języka migowego, należy legitymować się świadectwem kwalifikowanego tłumacza II stopnia lub tytułem eksperta tego języka, wydanym przez Polski Związek Głuchych.

Kolejny problem to bardzo niskie wynagrodzenia przewidziane dla tłumaczy „rejestrowych”. Koszt wynagrodzenia tłumacza PJM, SJM i SKOGN wpisanego do rejestru, w ramach świadczenia nie może być wyższy niż 2% przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim kwartale, począwszy od pierwszego dnia następnego miesiąca po ogłoszeniu przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych²³ za godzinę świadczenia.

Kształcenie zawodowe tłumaczy PJM, SJM i SKOGN wobec braku nadzoru państwowego jest realizowane przede wszystkim przez fundacje i stowarzyszenia. Ustawa przewiduje co prawda dofinansowanie do szkoleń, jednak jego beneficjentami mogą być jedynie same osoby uprawnione,

²² Zgodnie z art. 271 § 2 k.p.c.: „niemi i głusi składają zeznania na piśmie lub przy pomocy biegłego”.

²³ T. j. Dz. U. 2020 r., poz. 53

ich rodziny i osoby mające stały lub bezpośredni kontakt z osobami uprawnionymi. Taki stan rzeczy powoduje bardzo niskie zainteresowanie zawodem tłumacza. Osoba niezwiązana w żaden sposób ze środowiskiem osób niesłyszących będzie musiała ponieść wysokie koszty szkolenia, przedtem będąc zmuszona samodzielnie zweryfikować, który z dostępnych systemów szkolenia zapewni jej kompetencje umożliwiające rzetelne dokonywanie tłumaczeń (odpowiedni zasób słownictwa, znajomość technik i strategii tłumaczeniowych, liczba godzin wystarczająca na zdobycie biegłości w tłumaczeniu itd.). Niskie stawki wykonywania usług na rzecz administracji publicznej z kolei powodują odpowiedni wzrost cen na wolnym rynku.

Od strony usługobiorcy świadczenie jest bezpłatne tylko dla osoby uprawnionej, będącej osobą niepełnosprawną w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych²⁴. Ponadto osoba uprawniona jest zobowiązana zgłosić chęć skorzystania ze świadczenia ze wskazaniem wybranej metody komunikowania się do właściwego ze względu na właściwość sprawy organu administracji publicznej co najmniej na 3 dni robocze przed tym zdarzeniem, z wyłączeniem sytuacji nagłych. Realizacja tego uprawnienia wymaga zatem dopełnienia dodatkowych formalności i nakładu czasu ze strony świadczeniobiorcy. Nawet po ich dopełnieniu nie ma gwarancji, że tłumaczenie zostanie wykonane przez osobę kompetentną, ponieważ tłumacz rejestrowy może legitymować się niewystarczającymi kwalifikacjami. Raporty RPO²⁵ i NIK²⁶ z 2014 r. wskazywały także na bardzo niską świadomość wśród interesantów, że takie prawa w ogóle im przysługują, dane te należy jednak oceniać z dużą ostrożnością, gdyż badania zostały przeprowadzone niespełna dwa lata od wprowadzenia ustawy.

²⁴ T. j. Dz. U. 2020 r., poz. 426.

²⁵ *Obsługa osób głuchych i głuchoniewidomych w urzędach administracji publicznej analiza i zalecenia*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2014.

²⁶ Świadczenie Usług Publicznych Osobom Posługującym Się Językiem Migowym, Raport NIK, 2014, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,8755,vp,10884.pdf> [dostęp: 15.04.2020].

Ustawa dopuszcza obsługę osób głuchych lub głuchoniewidomych przez przeszkolonego w tym zakresie pracownika, jednak przeprowadzone w tym zakresie analizy przekonują, że urzędnik taki rzadko kiedy będzie w stanie zastąpić zawodowego tłumacza. Badania przeprowadzone w polskich urzędach wskazują, że „Powszechną praktyką jest bowiem organizowanie szkoleń z zakresu języka migowego (najczęściej systemu językowo-migowego, który nie jest naturalnym językiem osób głuchych) dla pracowników urzędów, które to szkolenia obejmują zazwyczaj około 60 godzin zajęć sprowadzających się do podstawowych znaków i zwrotów w języku migowym. Nie pozwala to na sprawną obsługę osoby głuchej nawet w zakresie najprostszych spraw życia codziennego. W związku z powyższym, przeszkolony urzędnik powinien uzupełniać, nie zaś zastępować tłumacza zawodowego. [...] ustawodawca nie zdecydował się na ustanowienie minimalnych nawet standardów w zakresie umiejętności pracowników organów administracji publicznej, którzy mogą zastępować profesjonalnych tłumaczy podczas obsługi osób głuchych lub głuchoniewidomych. W praktyce więc do obsługi osób uprawnionych może zostać oddelegowana osoba, która opanowała język migowy na poziomie podstawowym pozwalającym najwyżej na wymianę zwrotów grzecznościowych lub przeliterowanie imienia i nazwiska. W ocenie Rzecznika, szkolenia urzędników z zakresu języka migowego mogą być cenną inicjatywą umożliwiającą zrozumienie codziennych problemów, z jakimi spotykają się osoby głuche lub głuchoniewidome, a tym samym przełamanie dystansu społecznego do tych osób, a także przeciwdziałanie negatywnym stereotypom. W sferze pragmatycznej elementarna umiejętność posługiwania się językiem migowym przez urzędników pozwala natomiast na udzielenie osobom głuchym podstawowych informacji lub porad w sytuacjach nagłych. Nie zmienia to faktu, że urzędnik po podstawowym szkoleniu z zakresu języka migowego nie zastąpi

zawodowego tłumacza, a co za tym idzie nie zapewni obsługi osoby głuchej/głuchoniewidomej na odpowiednio wysokim poziomie²⁷.

Możliwość skorzystania z pomocy tłumacza rejestrowego jest znacznie ograniczona przez bardzo niskie zainteresowanie świadczeniem tych usług. Przykładowo obecnie do rejestru prowadzonego przez wojewodę dolnośląskiego wpisanych jest 71 osób, z czego jedynie ok 10% włada SKOGN, znaczna część z nich posługuje się PJM i SJM w stopniu podstawowym lub średniozaawansowanym²⁸. Stanowi to o faktycznej dostępności profesjonalnej obsługi osób głuchych i głuchoniewidomych w organach administracji publicznej.

Niewydolność opisanych rozwiązań zdeterminowała zapotrzebowania na usługi tłumaczy zdalnych (wideo-tłumaczy, tłumaczy online). „Usługa wideo-tłumacza polega na tłumaczeniu języka migowego na polski język mówiony przez tłumacza, który nie znajduje się fizycznie w urzędzie. Osoba niemigająca kieruje wypowiedź do tłumacza, który przekłada ją na język migowy, co osoba głucha widzi na ekranie telefonu lub komputera. Usługa jest dostępna za pomocą specjalnego wideotelefonu, ale do jej wdrożenia wystarczy też komputer z wbudowaną lub podłączoną kamerą, w którym dostępne jest połączenie z Internetem. System działa też w drugą stronę – tłumacz widzi osobę głuchą i może przetłumaczyć jej wypowiedź na język werbalny²⁹”.

W Polsce upowszechnił się model abonamentowy świadczenia tego typu usług. Za opłatą wybrane przedsiębiorstwo zapewnia warunki techniczne w postaci odpowiedniego sprzętu (np. wideotelefon) lub obsługi aplikacji mobilnej oraz dyżury tłumaczy dostępnych zdalnie w godzinach urzędowania. Prekursorem tego rozwiązania był Polski Związek Głuchych

²⁷ *Ibidem.*

²⁸ Brak jest rzetelnych statystyk co do rzeczywistej liczby osób doświadczających trudności z komunikowaniem się z uwagi na wady słuchu. Według danych podawanych przez Polski Związek Głuchych szacuje się, że osób głuchych może być w tej chwili od 40 do 50 tysięcy, lecz osób z poważną wadą słuchu nawet 900 tysięcy.

²⁹ *Obsługa osób głuchych i głuchoniewidomych...*

– Oddział w Łodzi. Polski Związek Głuchych (PZG), przy wsparciu technicznym firmy JNS, oferuje dostęp do Systemu Wideotłumacz języka migowego z wykorzystaniem wideotelefonów lub tzw. softphone'ów, czyli telefonów programowych instalowanych na komputerach wyposażonych w kamerę i zestaw mikrofonowo-słuchawkowy. Oba rozwiązania pozwalają na swobodną komunikację osoby głuchej z tłumaczem języka migowego. Obecnie system oferowany przez PZG i JNS Sp. z o.o. funkcjonuje w ponad 200 instytucjach, w tym w biurze Rzecznika Praw Obywatelskich³⁰. Usługi tłumacza on-line oferuje także Oddział Mazowiecki PZG³¹.

W ostatnich latach postępuje dynamiczny rozwój technologii i innowacji w zakresie obsługi zdalnej osób niesłyszących poza sektorem organizacji pozarządowych. Takie rozwiązania oferuje MIGAM „RKPK” SP. Z O.O. S.K.A, start-up oferujący usługę Tłumacz Migam, tj. tłumaczenie w języku migowym za pośrednictwem aplikacji mobilnej, w tym obsługę urzędów. Podobnie jak PZG, MIGAM prowadzi akcje informacyjne i edukacyjne w zakresie języka migowego i kultury Głuchych. Na marginesie warto wskazać, że spółka zajmuje się w szerokim zakresie profesjonalnym tłumaczeniem tekstów kultury na język migowy. Z oferty Tłumacz Migam korzystają m.in. Urząd Miejski we Wrocławiu i Urząd Miasta Katowice³².

Tłumaczenia zdalne oferowane przez podmioty profesjonalne, sprawujące wewnętrzny nadzór nad kwalifikacjami tłumaczy, są obecnie jedynym powszechnie wykorzystywanym rozwiązaniem zapewniającym rzetelną, tanią i sprawną obsługę interesantów w ich języku rodzimym. Jak wykazano powyżej, przyczyną przeniesienia realizacji obowiązków wynikających z PJM jest nie tyle niewydolność organów administracji

³⁰ <http://wideotlumacz.pl> [dostęp: 15.04.2020].

³¹ A. Gawska, *Konwencja? Sprawdzam!* Warszawa 2019, <https://www.pzg.org.pl/raport-zbiorczy-z-monitoringu-urzedow-centralnych/> [dostęp: 15.04.2020].

³² <https://migam.org> [dostęp: 15.04.2020].

publicznej, ale brak spójnej regulacji zawodu tłumaczy PJM, SJM i SKOGN. Wykonywanie usług przez osoby posiadające tak wysokie kwalifikacje w inny sposób niż za pośrednictwem rozwiązań wykorzystujących mechanizmy rynkowe nie jest w stanie zapewnić im godziwych zarobków. Wprowadzenie odrębnego zbioru przepisów dotyczących wykonywania zawodu tłumacza PJM, SJM i SKOGN jest również niezbędne celem ochrony praw osób niesłyszących narażonych na skutki wadliwego wykonywania tego typu świadczeń. Taką ochronę mogłyby zapewnić wprowadzenie odpowiednich procedur certyfikacyjnych, scentralizowany nadzór nad wykonywaniem zawodu oraz odpowiednie procedury dyscyplinarne.

3. Znaczenie sposobu realizacji polityki językowej państwa wobec osób niesłyszących dla bezpieczeństwa powszechnego na przykładzie epidemii SARS-CoV-2³³

Opisane niedoskonałości rozwiązań ustawowych w zakresie obsługi i przekazywania informacji przez organy administracji publicznej osobom niesłyszącym nie mają wyłącznie charakteru teoretycznego. Niewydolność systemu, a przy tym jego zależność od usług podmiotów prywatnych w zakresie przepływu informacji została ukazana z pełną mocą w chwili ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego związanego z SARS-CoV-2 (COVID-19). Jeszcze przed ogłoszeniem stanu zagrożenia, 9 marca 2020 r. NFZ wprowadził odrębną infolinię (czat) dla osób posługujących się językiem migowym³⁴. To trafne co do zasady rozwiązanie było jednak dostępne od poniedziałku do piątku w godzinach od

³³ Opisane studium przypadku na charakter wstępny, uwzględnia bowiem stan na dzień 30 kwietnia 2020 r.

³⁴ <https://www.nfz.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-centrali/wideoinfolinia-i-wideoczat-dla-osob-gluchych,7682.html> [dostęp: 10.04.2020].

8 do 16. Przez długi czas była to jedyna inicjatywa odgórna dotycząca osób niesłyszących. Wobec braku dostępu do oficjalnych informacji związanych z zagrożeniem interwencję podjął Polski Związek Głuchych.

Polski Związek Głuchych jest największą w Polsce organizacją zrzeszającą osoby niesłyszące, słabosłyszące oraz głuche. Obecnie PZG posiada około 100 000 członków. Działalność Związku obejmuje edukację, rehabilitację, oferowanie usług prawnych i reprezentowanie społeczności głuchych, niedosłyszących oraz osób z wadami mowy wobec władz oraz innych instytucji i organizacji. Zarząd Główny Polskiego Związku Głuchych jest członkiem Światowej Federacji Głuchych i Europejskiej Unii Głuchych.

Dnia 11 marca 2020 r. PZG wystąpił z apelem o tłumaczenie na język migowy informacji dotyczących koronawirusa, wskazując, że: „nie może być przyzwolenia na to, że społeczność Głuchych, obywatele Polski pozbawieni są dostępu do informacji tak ważnych dla ich zdrowia”. Następnie środowisko osób głuchych wystosowało petycję do Prezesa Rady Ministrów i Ministra Zdrowia, w której apelowano: „Środowisko osób niesłyszących będące pełnoprawnymi obywatelami Polski, nie zgadza się na dyskryminację i pomijanie w dostępie do informacji przekazywanych za pośrednictwem środków masowego przekazu dot. najważniejszego obecnie tematu, jakim jest zagrożenie nowym koronawirusem SARS-Cov-2 wywołującego chorobę COVID-19. Konferencje prasowe dot. bezpieczeństwa i ochrony ludzkiego życia, na których przekazywane są istotne informacje związane z przeciwdziałaniem rozprzestrzeniania się koronawirusa są prowadzone w sposób niedostępny dla naszego środowiska, ponieważ nie są tłumaczone na język migowy. Jesteśmy częścią społeczeństwa i tak jak osoby słyszące powinniśmy mieć zagwarantowany równy dostęp do mediów i informacji. W obecnej sytuacji czujemy się dyskryminowani, bo prawa konstytucyjne i te wynikające z ustawy «O zapewnieniu dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami» są

przez Rząd Polski ignorowane”³⁵. Następnie w liście z dnia 16 marca 2020 r. PZG zwrócił uwagę na brak realnego dostępu osób niesłyszących do POZ, podnosząc także, że ciągłe ograniczenie dostępu do rządowych komunikatów i informacji prasowych powoduje ciągły lęk w środowisku³⁶.

W związku z dalszym brakiem reakcji Rzecznik Praw Obywatelskich w liście z 20 marca 2020 r. zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów³⁷. Rzecznik zwrócił w nim uwagę na fakt, że przyjęte rozwiązania są niewystarczające (tłumaczone są nie wszystkie informacje), zaś wykonanie tłumaczeń nie odpowiada potrzebom osób niesłyszących (okienka, w których wyświetlano tłumaczenie, były zbyt małe). Rzecznik przypomniał również, że zapewnienie dostępu do informacji osobom niesłyszącym, nie tylko w stanie zagrożenia, jest obowiązkiem polskiego rządu mającym źródło także w aktach prawa międzynarodowego, tj. Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r.³⁸

W odpowiedzi Kancelaria Prezesa Rady Ministrów poinformowała, że dąży do tego, by wszyscy obywatele, w tym także osoby z niepełnosprawnościami, mieli równe szanse w dostępie do informacji. Dlatego też konferencje prasowe odbywające się w kancelarii Prezesa Rady Ministrów są obecnie tłumaczone na język migowy, tłumacza zapewnia także Telewizja Polska. Wskazano, że trwają prace nad upowszechnieniem tłumaczeń migowych z innych wydarzeń, w których biorą udział członkowie Rady Ministrów. Kancelaria podała również, że wystąpienie RPO zostało przekazane wszystkim ministerstwom z prośbą o rozważenie możliwości wprowadzenia proponowanych przez RPO zmian, mających

³⁵ Zob.: <https://www.pzg.org.pl/2020/03/petycja/> [dostęp: 15.04.2020].

³⁶ Tekst listu: <https://www.pzg.org.pl/2020/03/list-otwarty-polskiego-zwiazku-gluchych/> [dostęp: 15.04.2020].

³⁷ <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-glusi-rzad-uruchamia-kanaly-komunikacji> [dostęp: 15.04.2020].

³⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 1169.

na celu zwiększenie dostępności do istotnych informacji dla osób z niepełnosprawnościami³⁹.

Ostatecznie wdrożenie kompleksowej obsługi przejął PZG, tworząc całodobową infolinię w PJM. Infolinia powstała dzięki wsparciu Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, dotacji Fundacji PGNiG im. Ignacego Łukasiewicza oraz środkom własnym Polskiego Związku Głuchych. Infolinia działa przez całą dobę, siedem dni w tygodniu.

Sytuacja związana z tłumaczeniem m.in. stron ministerialnych i konferencji w dalszym ciągu wymaga jednak poprawy. W stanowisku RPO i Komisji Ekspertów ds. Osób Głuchych przy RPO z dnia 9 kwietnia 2020 r. czytamy: „Nadal jednak stacje telewizyjne i władze publiczne nie stosują standardów tłumaczenia w PJM, co powoduje, że tłumacz/tłumaczka i napisy nie są widoczne lub bardzo trudne do odbioru (są zasłonięte lub za mała jest postać tłumacza/tłumaczki). Przez to głusi otrzymują tylko fragmentaryczne informacje. To nie sprzyja rozumieniu tego, co się dzieje, nie pozwala poznać i zrozumieć podejmowanych przez władze decyzji i działań. To z kolei wpływa na pogłębiający się stan zagubienia i dodatkowej frustracji, nasila poczucie zagrożenia i zdecydowanie wyższy poziom lęku. Jest to tym groźniejsze, że głusi mają znacznie mniejszą niż słyszący możliwość korzystania ze wsparcia psychologicznego⁴⁰. W zakresie rekomendacji zalecono przyjęcie i powszechne stosowanie standardów tłumaczenia w PJM, opracowanych przez Uniwersytet Warszawski, jako niezbędne dla ograniczenia dyskryminacji osób głuchych w dostępie do informacji. Drugim kluczowym elementem jest edukacja wśród pracowników instytucji publicznych. Biuro rzecznika zwróciło uwagę na to, jak wielkim problemem może być noszenie maseczek ochronnych przez osoby niesłyszące w przestrzeni publicznej. Uniemożliwia czytanie z ruchu warg tym głuchym, dla których

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-sytuacja-osob-gluchych-stanowisko-rpo-i-komisji-ekspertow> [dostęp: 25.04.2020].

jest to istotny sposób rozumienia informacji przekazywanych w języku polskim. Funkcjonariusze straży miejskich i policji muszą znać różne sposoby porozumiewania się głuchych i pozwolić im wybrać taki sposób komunikacji, który jest dla nich najdogodniejszy (na piśmie, poprzez aplikację z tłumaczem PJM lub aplikację edytującą przekaz foniczny)⁴¹.

Jak pokazuje rozwój sytuacji, cały ciężar związany z ochroną osób niesłyszących w czasie epidemii został przerzucony na osoby zainteresowane. Jedynie podmioty pozarządowe były w stanie zapewnić sprawny, zdalny dostęp do tłumaczy oraz posiadały adekwatne kompetencje umożliwiające wykonanie tłumaczeń. Wobec panujących ograniczeń także kontakt z przedstawicielami Policji i Straży będzie możliwy wyłącznie z wykorzystaniem rozwiązań oferowanych przez sektor prywatny.

Wnioski

Sytuacja osób niesłyszących w Polsce stanowi wartościowe studium przypadku nie tylko co do rodzaju i sposobu przekazywania zadań administracji publicznej na rzecz innych podmiotów, ale – przede wszystkim – przyczyn takiego stanu rzeczy. Bezpośrednim powodem konieczności korzystania z usług tłumaczy komercyjnych i *quasi*-komercyjnych jest brak odpowiednich zasobów (zaplecza technicznego, wykwalifikowanego personelu). Jednak przyczyną pierwotną jest niekonsekwencja i fragmentaryczność przepisów zapewniających realizację obowiązków z zakresu dostępu osób niesłyszących do administracji publicznej. Ponadto, inaczej niż ma to miejsce w większości przypadków, inicjatywa podejmowania zadań z zakresu tłumaczeń jest inicjatywą oddolną. Procedury i rozwiązania technologiczne adekwatne do potrzeb osób niesłyszących są kreowane przez samych zainteresowanych. Dotyczy to również dbałości o odpowiedni poziom usług.

⁴¹ *Ibidem*.

Jak wykazała analiza przypadku wdrażania rozwiązań związanych z komunikacją i dostępem do informacji osób niesłyszących w czasie epidemii, osoby niesłyszące są również obarczone obowiązkiem monitorowania ryzyka w swoim środowisku w czasie zagrożenia. To od ich reakcji zależy sposób i jakość wdrażania rozwiązań wspomagających sprawny przepływ informacji wśród obywateli, a ich wykonanie przekazywane jest praktycznie w całości organizacjom pozarządowym i przedsiębiorstwom. Wskazany obszar ma doniosłe znaczenie w kontekście zarządzania kryzysem i wymaga dalszych badań w zakresie dyskryminacji i bezpieczeństwa powszechnego.

