



XI.022.1.2021.MW

**Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej Senatu**

Szanowny Panie Przewodniczący,

Zapoznałem się z projektem ustawy o zmianie ustawy o kinematografii (druk senacki 355), przesłanym do zaopiniowania Rzecznikowi Praw Obywatelskich, który, co warto przypomnieć, na podstawie art. 33 ust. 2 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169, z późn. zm.; dalej: KPON, Konwencja) oraz podjętych ustaleń międzyinstytucjonalnych, pełni funkcję niezależnego organu do spraw popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień tej Konwencji.

Niewątpliwie prawem człowieka, które zostało potwierdzone nie tylko w przywołanej Konwencji, ale też w innych normach prawa międzynarodowego, jest prawo dostępu do dóbr kultury. Zgodnie z treścią art. 30 KPON, zadaniem Państwa jest podjęcie wszelkich odpowiednich środków w celu zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami dostępu do programów telewizyjnych, filmów, teatru i innego rodzaju działalności kulturalnej, w dostępnych dla nich formach. Prawo to zostało również potwierdzone w art. 6 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Dostępność stanowi dla osób z niepełnosprawnościami podstawowy warunek samodzielnego oraz pełnego uczestnictwa w życiu społecznym i kulturalnym na zasadach równych z innymi obywatelami. Bez dostępu do informacji, a także do obiektów i usług powszechnie dostępnych, osoby z niepełnosprawnościami nie dysponują równymi możliwościami uczestnictwa w życiu swoich społeczności. Dlatego też Komitet ONZ ds. praw osób z niepełnosprawnościami zaleca państwu – stronom Konwencji opracowanie jasnych i stopniowo rozwijanych obowiązków nadawców publicznych i prywatnych, w ramach przepisów dotyczących radiofonii i telewizji, w zakresie stosowania tłumaczenia

na język migowy, wyświetlania list dialogowych i audiodeskrypcji. Postuluje również zmianę przepisów prawa autorskiego w kierunku zapewnienia nieograniczonego dostępu do tłumaczenia na język migowy wszystkich audycji.

*Strategia na rzecz osób z niepełnosprawnościami 2021-2030*¹ pominęła potrzebę dostosowania produkcji filmowych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. We wskazanym dokumencie zostały uwzględnione jedynie działania na rzecz poprawy dostępności usług audiowizualnych - medialnych. Wprowadzenie obowiązku zaopatrzenia produkcji filmowych w stosowne udogodnienia dla osób z niepełnosprawnościami może stanowić swoiste uzupełnienie planowanych działań i przybliżyć Polskę do pełniejszego wdrożenia w życie postanowień konwencji. Mając na uwadze ten cel, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r., poz. 627) przedstawiam poniższe uwagi do projektowanej ustawy.

1. Język stosowany w dokumencie

Na wstępie chciałbym jednak podkreślić, że stosowany przez szeroko rozumianego prawodawcę język powinien uwzględniać potencjał możliwości osób z niepełnosprawnościami. Zgodnie z przyjętymi założeniami *Strategii na rzecz osób z niepełnosprawnościami*, w szeroko rozumianym dyskursie o prawach osób z niepełnosprawnościami należy odejść od modelu medyczno - charytatywnego na rzecz modelu praw człowieka. Jednym z planowanych działań jest ujednolicenie i dostosowanie terminologii używanej obecnie w polskim prawodawstwie do terminologii konwencyjnej. Należy przede wszystkim unikać stosowania terminów opartych na stereotypach dotyczących postrzegania osób z niepełnosprawnościami jako osób innych, „gorszych”, o ograniczonych możliwościach funkcjonowania. **Stąd też dalece niewskazane jest posługiwanie się w projekcie ustawy pojęciem „dysfunkcji”.** Postulat języka włączającego powinien znaleźć odpowiednie odzwierciedlenie w analizowanym dokumencie, a także we wszystkich działaniach organów władzy publicznej, które nie powinny utrzymywać istniejących stereotypów, ale dążyć do ich wyeliminowania.

¹ Strategia na rzecz osób z niepełnosprawnościami 2021–2030, przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2021 r., opublikowana w Monitorze Polskim pod adresem: <https://monitorpolski.gov.pl/M2021000021801.pdf>

2. Konsultacje projektu z osobami z niepełnosprawnościami

W rekomendacjach kierowanych pod adresem Polski, Komitet ONZ ds. osób z niepełnosprawnościami zalecał, aby Państwo zapewniło **aktywne i pełne zaangażowanie organizacji osób z niepełnosprawnościami oraz prowadziło z ich udziałem konstruktywne konsultacje wypracowywanych przepisów prawa**². Jest to konsekwencja generalnych założeń Konwencji, która w przepisie art. 4 ust. 3 stanowi, że w toku podejmowania decyzji w zakresie spraw dotyczących osób z niepełnosprawnościami państwa-strony będą ściśle konsultować się z tymi osobami, a także angażować je w procesy decyzyjne za pośrednictwem reprezentujących je organizacji. Podobnie przepis art. 33 ust. 3 Konwencji zakłada, że społeczeństwo obywatelskie, w szczególności osoby z niepełnosprawnościami i reprezentujące je organizacje, będą włączone w proces monitorowania realizacji Konwencji i będą w pełni w nim uczestniczyć. Państwa strony powinny uznać pozytywny wpływ osób z niepełnosprawnościami i reprezentujących je organizacji na procesy decyzyjne, zwłaszcza ze względu na ich doświadczenia życiowe i wiedzę na temat praw, które mają być realizowane³. **Konsultacje z osobami z niepełnosprawnościami i ich zaangażowanie powinny zatem stanowić obowiązkowy krok w procesie stanowienia ustaw, rozporządzeń i polityk, niezależnie od tego, czy są to przepisy głównego nurtu, czy też przepisy szczególne, dotyczące bezpośrednio sytuacji osób z niepełnosprawnościami.** Konsultacje takie powinny rozpoczynać się już na wczesnych etapach tworzenia prawa czy polityk i gwarantować wkład w ostateczny produkt, we wszystkich procesach decyzyjnych. W konsultacjach powinny uczestniczyć organizacje reprezentujące szerokie spektrum osób z niepełnosprawnością, na poziomie lokalnym, krajowym, regionalnym i międzynarodowym⁴. Postulaty te dotyczą również analizowanego obecnie projektu.

3. Uwzględnienie potrzeb osób z różnymi niepełnosprawnościami

Na potrzebę dostosowania produkcji filmowych do różnych potrzeb osób z niepełnosprawnościami Rzecznik Praw Obywatelskich zwracał już uwagę w wystąpieniu do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego⁵. Z uzyskanej przez Rzecznika odpowiedzi wynikało, że Ministerstwo analizuje możliwość wdrażania rozwiązań niwelujących bariery

² CRPD/C/POL/CO/1 z 18 października 2018 r., pkt 6d, dostęp:

<https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Uwagi%20ko%C5%84cowe%20KPON%20final.pdf>

³ Komentarz ogólny nr 7 (2018) w sprawie udziału osób z niepełnosprawnościami, w tym dzieci z niepełnosprawnościami, za pośrednictwem ich organizacji przedstawicielskich, we wdrażaniu i monitorowaniu konwencji przyjęty przez Komitet do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami podczas jego XX sesji (27 sierpnia – 21 września 2018 r.), znak CRPD/C/GC/7

⁴ Komentarz ogólny nr 7 (...), pkt 15

⁵ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/trzeba-dostosowac-filmy-do-potrzeb-osob-z-niepelnosprawnościami-rpo-do-mkidn>

w dostępie do kultury dla osób z niepełnosprawnościami. Rozważane miały być zarówno rozwiązania pozalegislacyjne, jak i ewentualne zmiany w prawie, np. w zakresie zapewnienia dostępności produkcji filmowych, finansowanych ze środków publicznych⁶. Odpowiednie działania legislacyjne nie zostały jednak podjęte.

Produkcja filmowa będzie dostępna dla osób z niepełnosprawnościami wówczas, gdy zostanie zaopatrzona w odpowiednie udogodnienia. Proponowane w tym zakresie rozwiązania powinny uwzględniać potrzeby osób z różnymi niepełnosprawnościami. **W przypadku osób z niepełnosprawnością wzroku jest to przede wszystkim audiodeskrypcja. Osoby z niepełnosprawnością słuchu mogą natomiast odbierać utwór filmowy za pomocą napisów i tłumacza języka migowego.** Nie każda osoba głucha posługuje się językiem polskim, dlatego niezwykle istotne jest, aby wskazane wyżej udogodnienia były stosowane łącznie.

Jednocześnie chciałbym zauważyć, że na potrzebę podjęcia działań w tym obszarze zwrócił uwagę już w 2014 r. działający przy Rzeczniku Praw Obywatelskich Zespół ds. Głuchych. W przygotowanym przez Zespół raporcie podkreślono, że polska kinematografia jest właściwie nieznana osobom głuchym i słabosłyszącym⁷. **Zarekomendowano wówczas wprowadzenie ustawowych rozwiązań zobowiązujących producentów filmowych do zamieszczania napisów w produkowanych przez nich filmach⁸.** Wskazane zalecenia nie zostały wdrożone i pozostają aktualne.

4. Nałożenie obowiązku przygotowania audiodeskrypcji i napisów na kilka różnych podmiotów oraz sposób finansowania związanych z tym zadań

Obowiązująca ustawa o kinematografii nie normuje dostosowania polskich filmów wyświetlanych w kinach do potrzeb osób głuchych, słabosłyszących oraz osób niewidomych. **Polski Instytut Sztuki Filmowej (PISF) wprowadził w swoich programach operacyjnych obowiązek, aby producent filmu fabularnego, dokumentalnego oraz pełnometrażowego filmu animowanego wyprodukował ścieżkę z audiodeskrypcją i napisami dla osób niesłyszących.** Audiodeskrypcja i napisy powinny być dołączone do kopii wzorcowej filmu, będącej podstawą do produkcji kopii dystrybucyjnych. **Obowiązek ten dotyczy jedynie producentów otrzymujących dofinansowanie z PISF.**

⁶ Odpowiedź Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 17 lipca 2019 r., dostęp pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowiedz%20C5%BA%20MKiDN%20%2017%20lipca%202019.pdf>

⁷ P. Kowalski, A. Sacha, M. Szczygielska, Dostępność (w:) Sytuacja osób głuchych w Polsce, Raport Zespołu ds. Głuchych, Warszawa 2014, s. 46. Raport dostępny na stronie internetowej Rzecznika: https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Raport_Sytuacja_osob_poz%203_srodki_2%20XII.pdf; dalej jako raport RPO

⁸ Tamże, str. 48-49

W tym kontekście trudno zrozumieć, dlaczego według analizowanego projektu obowiązek przygotowania audiodeskrypcji i napisów miałyby zostać rozłożony na kilka podmiotów. Projektowana regulacja zakłada przekazanie kopii filmu wraz z listą dialogową w języku polskim oraz plików audio zawierających audiodeskrypcję i napisy do filmu w wersji audio do PISF. Z kolei Instytut miałyby przekazać niezwłocznie i nieodpłatnie materiały, w celu realizacji audiodeskrypcji filmu, organizacjom pozarządowym prowadzącym działania na rzecz udostępniania filmów osobom z niepełnosprawnościami.

Wskazane w projekcie **terminy na realizację ww. zadań są jednak bardzo krótkie**, co może skutkować tym, że przedłożone produkcje filmowe nie zostaną opatrzone niezbędnymi udogodnieniami do czasu ukazania się ich w kinach. Jednocześnie zaangażowanie aż trzech podmiotów (dystrybutora filmu, Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej oraz organizacji pozarządowych) w przygotowanie niezbędnych udogodnień może spowodować znaczne trudności przy realizacji tego zadania i komplikować właściwy podział obowiązków. W tym kontekście **obawy Rzecznika budzi również fakt, że w projektowanej ustawie nie określono zasad finansowania zadań prowadzących do przygotowania udogodnień**. Tymczasem doświadczenia ostatnich lat wskazują, że projektowanie ambitnych celów bez wskazania źródeł ich dodatkowego finansowania skutkuje albo brakiem realizacji tych celów, albo nadmiernym obciążeniem odpowiedzialnych za nie instytucji, kosztem innych, wykonywanych przez nie zadań. Co więcej, takie postępowanie może ostatecznie obciążyć organizacje społeczne, zarówno organizacyjnie jak i finansowo, bez przyznania odpowiednich środków. **Przy nakładaniu kolejnych obowiązków na podmioty, w tym stowarzyszenia, istotne jest zatem określenie kto i w jakim zakresie będzie ponosił koszty przygotowania odpowiednich udogodnień**.

Jak podkreślają sami autorzy projektu ustawy, „realizacja audiodeskrypcji do filmów zagranicznych jest bardzo utrudniona z powodu trudności w otrzymaniu odpowiednich materiałów od ich dystrybutorów, co potwierdzają organizacje zajmujące się tą problematyką jak Fundacja Kultury Bez Barrier czy Fundacja Siódmy Zmysł.” W tym kontekście nałożenie na dystrybutora filmu wyłącznie obowiązku przygotowania materiałów do realizacji audiodeskrypcji budzi obawy, czy przekazywane materiały będą wystarczające do przygotowania zakładanych udogodnień, a obowiązek nadal będzie ciążył na stowarzyszeniach zajmujących się udostępnianiem kultury osobom z niepełnosprawnościami.

W mojej ocenie optymalnym rozwiązaniem byłoby **wprowadzenie obowiązku wytworzenia przy produkcji każdego filmu jego kopii w formach dostępnych dla osób z niepełnosprawnościami**. Dzięki przyjęciu takiego rozwiązania kina mogłyby wyznaczać seanse, na których emitowana byłaby kopia zaopatrzona w takie udogodnienia.

W szczególności regulacje takie powinny dotyczyć bajek i kina familijnego - dzieci z niepełnosprawnością słuchu często nie znają w wystarczającym stopniu języka polskiego, wskutek tego nawet filmy wyposażone w napisy nie są dla nich dostępne. **Obowiązek przygotowania odpowiednich kopii powinien obciążać producenta, a w dalszej kolejności dystrybutora filmu.**

5. Wprowadzenie standardów dotyczących napisów oraz tłumaczenia na język migowy

W analizowanym projekcie ustawy mowa jest o listach dialogowych i materiałach do tworzenia audiodeskrypcji. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na rekomendacje sformułowane we wspomnianym już raporcie RPO z 2014 r., w którym zasygnalizowana została **potrzeba stworzenia standardu tworzenia napisów oraz tłumaczenia na język migowy**. Standardy tworzenia napisów oraz tłumaczenia na język migowy w programach telewizyjnych, na płytach DVD i w kinach powinny być ustanowione rozporządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. **Wprowadzenie takich standardów pozwoli na monitorowanie i kontrolę emitowanych napisów, a także zgłaszanie uwag przez samych odbiorców. Jest to istotne dla realizacji zwiększania dostępności treści programów i produkcji filmowych dla użytkowników z niepełnosprawnościami sensorycznymi.** W dalszej kolejności należałoby także opracować metodologię badań jakości napisów, tłumaczeń na język migowy i audiodeskrypcji. Powyższy postulat pozostaje aktualny w obecnym stanie prawnym.

Warto przy tym przypomnieć, że taki standard został już sformułowany w ramach stanowisk KRRiT dotyczących jakości i sposobu realizacji tłumaczenia na język migowy, audiodeskrypcji oraz napisów dla niesłyszących w utworach audiowizualnych⁹. Istotne jest jednak, że powyższe stanowiska nie mają charakteru wiążącego dla twórców i dystrybutorów, a stanowią jedynie istotną wskazówkę dotyczącą potrzeb osób z niepełnosprawnościami. W tym kontekście ważne natomiast jest, aby **wskazane wytyczne miały charakter wiążący i aby istniała możliwość weryfikacji zgłaszanych uwag przez odbiorców**. Wobec powyższego, zasadnym wydaje się zawarcie w projektowanej ustawie

⁹ Stanowisko KRRiT z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie jakości i sposobu realizacji tłumaczenia na język migowy w utworach audiowizualnych, dostęp pod adresem: <https://www.gov.pl/attachment/63298d60-53a9-4153-a8c0-0206a99aebd2> ; Stanowisko Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z 26 stycznia 2016 roku w sprawie jakości i sposobu realizacji napisów dla niesłyszących w utworach audiowizualnych, dostęp pod adresem: http://www.archiwum.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/konsultacje/2016/skan_stanowisko-krrit-z-26.01.2016.pdf Stanowisko KRRiT z 7 lipca 2015 roku w sprawie sposobu realizacji i jakości audiodeskrypcji w utworach audiowizualnych, dostęp pod adresem: http://www.archiwum.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/stanowiska/2015/stanowisko-krrit-w-sprawie-sposobu-realizacji-i-jakosci-audiodeskrypcji-w-utworach-audiowizualnych.pdf ;

stosownego upoważnienia dla Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu do wydania wskazanych powyżej rozporządzeń.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich sam kierunek postulowanych zmian nie budzi wątpliwości, jednak przedstawione w projekcie zagadnienia wymagają szerszej analizy oraz konsultacji z przedstawicielami osób z niepełnosprawnościami i organizacjami zrzeszającymi te osoby.

Z poważaniem,

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/