



Adam Bodnar

XI.812.10.2020.MW

Pan
Prof. Piotr Gliński
Minister Kultury, Dziedzictwa
Narodowego i Sportu
ePUAP

Szanowny Panie Ministrze!

Do konsultacji publicznych został przekazany **projekt ustawy z dnia 7 września 2020 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o kinematografii** (dalej jako: projekt ustawy)¹. Wskazany projekt ma na celu implementację dyrektywy 2018/1808 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 listopada 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2010/13/UE w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) ze względu na zmianę sytuacji na rynku (Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 303, str. 69). **Dyrektywa ta powinna być implementowana do prawa krajowego do dnia 20 września 2020 r.**, jednak do dziś toczą się nad nią prace. Uwzględniając powyższe pragnę przedstawić swoje uwagi w zakresie dwóch istotnych zagadnień problemowych z perspektywy krajowej instytucji praw człowieka i organu realizującego zadania dotyczące przestrzegania w prawie i w praktyce zasady równego traktowania.

I. Potrzeba poprawy dostępności audycji dla osób z niepełnosprawnościami

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich – odpowiedzialny także za monitorowanie wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych² – wielokrotnie zwracałem uwagę na sytuację osób z niepełnosprawnościami, w tym osób głuchych i niedosłyszących. W wystąpieniu z dnia 8 kwietnia 2020 r. kierowanym do Przewodniczącego Krajowej Rady

¹ Dostęp pod adresem: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12337952/katalog/12716725#12716725>

² Konwencja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 13 grudnia 2006 roku (Dz. U. z 2012, poz. 1169). Zob. art. 33 ust. 2 Konwencji.

Radiofonii i Telewizji³ wskazywałem na nieprawidłowości, jakie występowały w zakresie dostępności dla osób z niepełnosprawnościami komunikatów na temat epidemii COVID-19, w tym wystąpień przedstawicieli organów władzy publicznej. Pomimo zapewnienia tłumaczenia na język migowy przekaz pozostawał nieczytelny dla odbiorców ze względu na niewystarczającą wielkość tłumacza PJM, a także zakrywanie osoby tłumaczącej przez tzw. paski informacyjne. Środowisko osób z niepełnosprawnością słuchu wskazuje nadal, że **pomimo umieszczenia tłumacza polskiego języka migowego, jego wielkość uniemożliwia zapoznanie się z przekazywanymi informacjami.** Należy ponadto zauważyć, że społeczność osób głuchych jest bardzo zróżnicowana. Nie wszyscy posługują się polskim językiem migowym. **Osoby słabosłyszące zwracają uwagę na brak napisów w trakcie konferencji prasowych członków Rady Ministrów,** co pozbawia ich dostępu do kluczowych informacji.

Artykuł 32 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny. Chciałbym zauważyć, że obecnie, zgodnie z art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2020 r. poz. 805, t.j.; dalej jako: u.r.t.), **nadawcy programów telewizyjnych są obowiązani do zapewniania dostępności audycji dla osób niepełnosprawnych** z powodu dysfunkcji narządu wzroku oraz osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu słuchu, przez wprowadzanie udogodnień dla osób niepełnosprawnych, tak aby co najmniej 50% kwartalnego czasu nadawania programu, z wyłączeniem reklam i telesprzedaży, posiadało takie udogodnienia. Wskazane **wymagania dotyczą wszelkich udogodnień, zarówno tłumaczenia na polski język migowy, napisy dla niesłyszących, jak i audiodeskrypcję.** Nadawcy są obowiązani do informowania odbiorców o terminie, czasie emisji i czasie trwania audycji zawierającej udogodnienia dla osób niepełnosprawnych oraz rodzaju tych udogodnień. Powyższy limit został jednak obniżony w drodze rozporządzenia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 15 listopada 2018 r. w sprawie udogodnień dla osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu wzroku i osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu słuchu w programach telewizyjnych (Dz. U. poz. 2261). Zgodnie z rozporządzeniem, udział poszczególnych rodzajów udogodnień dla osób niepełnosprawnych w kwartalnym czasie nadawania programu zawierających nie mniej niż 50% audycji informacyjnych lub publicystycznych, w roku 2020 i 2021 wynosi 22% napisów dla niesłyszących oraz 3% tłumaczenia na język migowy.

³ Wystąpienie do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 8 kwietnia 2020 r., dostęp pod adresem:

<https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20Przewodnicz%C4%85cego%20KRRiT%2C%208.04.2020.pdf>

W odpowiedzi na przywołane wyżej moje wystąpienie z 8 kwietnia 2020 r. Przewodniczący KRRiT⁴ wskazał, że przepisy ustawy o radiofonii i telewizji oraz rozporządzenia wykonawczego KRRiT nakładają na nadawców tych programów wyłącznie **obowiązki ilościowe i informacyjne, a nie jakościowe**. Realizując szczegółowe obowiązki ilościowe zarówno w zakresie napisów dla niesłyszących, jak i tłumaczenia na język migowy, nadawcy z własnej praktyki wiedzą, że co prawda oba te udogodnienia są przeznaczone dla osób z niepełnosprawnościami narządu słuchu, ale nie mogą być stosowane zamiennie ze względu na odrębne potrzeby obu grup docelowych. **Nadawcy mogą zatem stosować te udogodnienia równolegle lub rozdzielnie, zgodnie z ustawowym prawem do samodzielnego kształtowania programu**. Jeśli chodzi o postulowaną konieczność zamieszczania nie tylko tłumaczenia na język migowy, ale także napisów przy najbardziej istotnych komunikatach i w ramach prowadzonych konferencji z udziałem członków Rady Ministrów, Przewodniczący podkreślił, że na gruncie obecnych przepisów ustawy o radiofonii i telewizji KRRiT nie ma podstawy prawnej, by żądać od nadawców spełnienia tego postulatu. Oczekiwane rozwiązania legislacyjne w tym zakresie wiążą się z uruchomionym przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego procesem transpozycji do prawa polskiego przepisów znowelizowanej dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jest świadoma wagi tej sprawy dla środowisk osób z niepełnosprawnościami, w związku z czym **postulat transpozycji tego przepisu zawarła w proponowanych Kierunkach implementacji dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych (DAUM)**⁵ – dokumencie przekazanym Ministerstwu Kultury i Dziedzictwa Narodowego w lipcu br.

Przedstawione postulaty są zgodne z celem zawartym w podlegającej implementacji ww. dyrektywie o audiowizualnych usługach medialnych. Zgodnie z motywem 22 dyrektywy państwa członkowskie powinny bez nieuzasadnionej zwłoki zapewnić, by dostawcy usług medialnych podlegający ich jurysdykcji **aktywnie poszukiwali sposobów udostępniania treści osobom z niepełnosprawnościami, w szczególności z dysfunkcją wzroku lub słuchu**. Wymagania dostępności powinny być spełniane stopniowo i w sposób ciągły, z uwzględnieniem charakteru usług i nie dających się uniknąć przeszkód, które uniemożliwiają pełną dostępność takich treści jak audycje na żywo czy transmisje z wydarzeń. Wśród środków służących osiągnięciu dostępności audiowizualnych usług medialnych powinny się znaleźć: polski język migowy, napisy dla osób niesłyszących i niedosłyszących, napisy mówione i audiodeskrypcja. Nie oznacza to braku możliwości stosowania innych środków.

⁴ Odpowiedź Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 21 kwietnia 2020r, dostęp pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowied%C5%BA%20KRRiT%2C%2021.04.%202020.pdf>

⁵ Zob. <http://www.krrit.gov.pl/regulacje-prawne/unia-europejska/dyrektywa-medialna/>

Dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych przewiduje też **wprowadzenie obowiązków w zakresie dostępności audiowizualnych usług medialnych w sytuacjach nadzwyczajnych**. Zgodnie z art. 7 ust. 5 dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych, **informacje o charakterze nadzwyczajnym, w tym publiczne komunikaty i ogłoszenia w sytuacji klęski żywiołowej**, podawane do wiadomości publicznej za pomocą audiowizualnych usług medialnych **będą przekazywane w sposób dostępny dla osób z niepełnosprawnościami**. Powyższa regulacja stanowi wyjątek od zasady ogólnej wyrażonej w ustępie 1, a więc stopniowego wdrażania z zastosowaniem proporcjonalnych środków sposobów udostępniania treści usług audiowizualnych z uwagi na charakter nadzwyczajny przekazywanych informacji.

Uwzględniając powyższe z przykrością stwierdzam, że w udostępnionym projekcie ustawy **nie została przygotowana specjalna regulacja odnosząca się wyłącznie do informacji o charakterze nadzwyczajnym, w tym publicznych komunikatów i ogłoszeń w sytuacji klęski żywiołowej**, podawanych do wiadomości publicznej za pomocą audiowizualnych usług medialnych. Ten brak sprawia, że do wskazanych informacji należy stosować regulacje odnoszące się do każdej usługi audiowizualnej. Trwająca pandemia COVID-19 stanowi sytuację nadzwyczajną, która zaangażowała wiele zasobów państwa i przynosi wymierne skutki m.in. w postaci obniżenia aktywności gospodarczej. Stopniowo wprowadzane i znoszone są liczne obostrzenia, co wpływa na wszystkie dziedziny życia. W tej sytuacji **należy wyeliminować wątpliwości co do kwalifikowania sytuacji spowodowanej pandemią jako nadzwyczajnej poprzez zdefiniowanie tego pojęcia z uwzględnieniem pojęć stosowanych w rozdziale XI Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej**. Proponowany projekt nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji zakłada nałożenie na dostawców audiowizualnych usług na żądanie procentowego udziału w katalogu audycji z udogodnieniami, z zastosowaniem niskiego progu wyjściowego i dwu-trzyletnich okresów zwiększania tego poziomu. Taki sposób regulacji sprawia, że nie istnieje obowiązek, aby wszystkie istotne informacje były dostępne dla osób z niepełnosprawnościami z powodu dysfunkcji narządu słuchu bądź wzroku. Moim zdaniem **należałoby wyodrębnić regulację dotyczącą komunikatów i informacji o charakterze nadzwyczajnym, aby zapewnić maksymalnie możliwą ich dostępność**. Zapewnienie dostępności informacji dla osób głuchych i słabosłyszących, w tym **zadbanie o odpowiednią jakość tłumaczeń** na język migowy z pewnością wpisuje się w realizację interesu publicznego oraz prawa do pozyskiwania informacji na zasadzie równości z innymi osobami.

Chciałbym zauważyć, że w tym roku otrzymałem ponad 200 skarg dotyczących powiększenia wizerunku tłumacza języka migowego do 1/8 powierzchni ekranu. Podobne skargi były kierowane do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Zgodnie z treścią art. 7 ust. 1 dyrektywy, państwa członkowskie zapewniają bez nieuzasadnionej zwłoki, by usługi świadczone przez dostawców usług medialnych podlegających ich jurysdykcji stawały się,

z zastosowaniem proporcjonalnych środków stopniowo i w sposób ciągły coraz bardziej dostępne dla osób z niepełnosprawnościami. W celu realizacji wskazanego celu niezbędne jest wprowadzenie regulacji odnoszących się do jakości zamieszczanych udogodnień. **Dostępność można określić jako możliwość korzystania z publikowanych treści jak największej liczbie użytkowników w jak najszerszym zakresie. Pomimo realizacji nałożonych obowiązków na nadawców w zakresie ilościowym treści audiowizualne nadal pozostają niedostępne dla osób z niepełnosprawnościami.** Wprowadzenie takiej regulacji byłoby zatem zgodne z celem implementowanej dyrektywy.

W zakresie audiowizualnych usług medialnych na żądanie, art. 47g ustawy o radiofonii i telewizji stanowi, że podmioty dostarczające te usługi dążą do stopniowego zapewniania dostępności dostarczanych audycji dla osób z niepełnosprawnością wzroku oraz słuchu przez wprowadzanie odpowiednich udogodnień dla osób z niepełnosprawnościami. W ramach projektowanej zmiany wskazanego artykułu wprowadza się wymóg, aby co najmniej 30% audycji umieszczonych w udostępnianym publicznie katalogu posiadało takie udogodnienia. Powyższy wskaźnik został jednak obniżony w art. 4 projektowanej ustawy. **Brakuje przy tym regulacji odnoszącej się do regularnego przedstawiania stosownych sprawozdań przez dostawców usług medialnych mających w celu pomiaru postępu w stopniowym udostępnianiu usług.** Moim zdaniem powyższy pomiar powinien odnosić się zarówno do realizacji obowiązku w zakresie ilościowym, jak i jakościowym.

II. Zakaz nawoływania do nienawiści lub dyskryminacji w audycjach i innych przekazach

Wymagania wobec audycji i innych przekazów zostały określone art. 18 ust. 1 u.r.t. W świetle projektowanej nowelizacji wskazanego artykułu nie mogą one zawierać treści nawołujących do nienawiści lub przemocy lub dyskryminujących ze względu na **rasę, niepełnosprawność, płeć, wyznanie lub narodowość** lub nawołujących do popełnienia przestępstw o charakterze terrorystycznym. Z kolei w nowo wprowadzonym art. 47p zabrania się umieszczania na platformach udostępniania audycji, wideo stworzonych przez użytkowników lub innych przekazów m.in. zawierających nawoływanie do przemocy lub nienawiści wobec grupy osób ze względu na **płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.**

Katalog przesłanek dyskryminacyjnych zamieszczonych w art. 47p jest więc znacznie szerszy niż w art. 18 ust. 1. Zastosowanie takiego rozróżnienia trudno wytłumaczyć. Mając na uwadze lukę w polskim systemie prawa karnego, które nie

penalizuje nawoływania do nienawiści ze względu na przesłanki inne niż rasa, pochodzenie narodowe i etniczne oraz wyznanie, na znaczeniu w ramach zapewniania ochrony zyskują przepisy szczególne, w tym ustawa o radiofonii i telewizji. Jako Rzecznik Praw Obywatelskich zwracałem uwagę Przewodniczącemu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji na **potrzebę nowelizacji art. 18 ust. 1 u.r.t. i uwzględnienie w jego treści wszystkich przesłanek dyskryminacyjnych wskazanych w art. 21 Karty Praw Podstawowych**⁶. Wraz z przyjęciem dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1808 modyfikacji uległa treść art. 6 ust. 1 lit. a) dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych i katalog zakazanych treści został rozszerzony do wszystkich przesłanek ujętych we wskazanym wyżej przepisie Karty Praw Podstawowych⁷. Na ten fakt zwracał uwagę również Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji wskazując, że należy spodziewać się odpowiedniej nowelizacji wraz z transpozycją dyrektywy do polskiego porządku prawnego⁸. W tym miejscu należy również zauważyć, że przesłanki dyskryminacyjne wymienione w art. 47p projektowanej ustawy są odzwierciedleniem treści art. 21 Karty Praw Podstawowych. Wprowadzenie różnych uregulowań w zakresie przesłanek dyskryminujących mogłoby być potraktowane jako próba różnicowania sytuacji prawnej poszczególnych grup osób ze względu na posiadaną cechę oraz miejsce zamieszczanych treści. **Uwzględnienie jednolitego rozwiązania wydaje się być uzasadnione z uwagi na potrzebę ochrony grup najbardziej narażonych na dyskryminację. W innym przypadku należałoby uzasadnić przyjęcie odmiennego brzmienia art. 18 ust. 1 oraz art. 47p u.r.t.**

Mając powyższe na uwadze, działając w oparciu o art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627, t.j.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o analizę przedstawionych przeze mnie uwag oraz uwzględnienie przedstawionych propozycji w dalszych pracach nad projektem ustawy (projekt z dnia 7 września 2020 r.) o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o kinematografii.

Z poważaniem

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

⁶ Wystąpienie do Przewodniczącego Krajowej Rady radiofonii i Telewizji z dnia 14 maja 2020 r., dostęp pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do%20KRRiT%20ws%20sytuacji%20LGBTI%2C%2014.05.2020.pdf> ;

⁷ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE. C. z 2007 r. Nr 303, str. 1 z późn. zm.), dostęp pod adresem: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=DE> ;

⁸ Odpowiedź Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 29 czerwca 2020 r., dostęp pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odp.%20KRRiT%2C%2029.06.2020.pdf>