

Cyfrowo wykluczeni, czyli problem dostosowywania stron internetowych administracji publicznej do standardów dostępności

*Niwelowanie przepaści cyfrowej może zwiększyć szanse osób z mniej uprzywilejowanych grup społecznych na uczestnictwo w społeczeństwie cyfrowym na równych prawach.
(pkt. 2.6 Europejskiej agendy cyfrowej)*

Streszczenie

Osoby z niepełnosprawnością stanowią jedną z grup szczególnie narażonych na dyskryminację oraz wykluczenie społeczne. Napotykać w cyberprzestrzeni na mnóstwo barier, głównie o charakterze technicznym, które utrudniają bądź wręcz uniemożliwiają im dostęp do usług internetowych. Celem artykułu jest przedstawienie wspólnotowej oraz międzynarodowej strategii niwelowania przepaści cyfrowej w społeczeństwie informatycznym, na którą narażone są w dużym stopniu osoby z różnymi dysfunkcjami, a także omówienie regulacji prawnych, posiadających istotne znaczenie w tym zakresie. Przedmiotem niniejszego artykułu jest niezwykle aktualna tematyka dostępności, która nabiera szczególnego znaczenia wraz z ratyfikacją 6 września 2012 r. przez Polskę Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych, a także z wejściem w życie 31 maja 2012 r. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych. Zakres prezentowanej tematyki został zawężony do obowiązku projektowania oraz dostosowywania przez polskie organy administracji publicznej stron internetowych do międzynarodowych standardów dostępności, tzw. Wytycznych dotyczących dostępności treści internetowych (*ang. Web Content Accessibility Guidelines*) (dalej: WCAG), opracowanych przez Konsorcjum World Wide Web.

Słowa kluczowe: dostępność, Konwencja Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych, Krajowe Ramy Interoperacyjności, niepełnosprawni, niepełnosprawność, cyfrowe wykluczenie

Digitally excluded, the problem of adapting public administration websites to accessibility standards

Summary

Persons with disabilities are one of the groups particularly vulnerable to discrimination and social exclusion. They encounter a lot of barriers in cyberspace, mostly of a technical nature, which make them difficult or even impossible to get access to web services. The aim of this paper is to provide the community and international strategy to address the digital divide in the information society, to which persons with various disabilities, to a large extent, are exposed to, as well as to discuss substantial legal regulations in this field.

The article concerns extremely prevailing matter of accessibility, which becomes of particular importance along with the ratification of the United Nations Convention on The Rights of Persons with Disabilities on September 6 2012 in Poland, as well as with the entry into force on May 31 2012 of the Regulation of the Council of Ministers of April 12 2012, on the National Interoperability Framework, the minimum requirements for public registry and electronic information exchange as well as the minimum requirements for IT systems.

The presented issues have been narrowed down to the obligation to design and to customize websites by the Polish public administration bodies, to meet Web Content Accessibility Guidelines (further WCAG) - the international accessibility standards developed by the World Wide Web Consortium.

Keywords: accessibility, United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, the National Interoperability Framework, the disabled, disability, digital exclusion

Wprowadzenie

We współczesnej dobie globalnej wymiany myśli, wiedzy i informacji nikogo nie trzeba przekonywać, że ogólnodostępne strony internetowe, będąc z jednej strony niezwykle przydatnym narzędziem udostępniania informacji publicznej przez podmioty wykonujące zadania publiczne, są jednocześnie nieocenionym źródłem wiedzy dla samych użytkowników. Zważywszy na akcentowaną w Europejskiej agendzie cyfrowej (dalej: Agenda) potrzebę podjęcia wspólnych działań gwarantujących pełny dostęp do nowych elektronicznych treści dla osób z niepełnosprawnościami – prawo do informacji, a także skorelowana z nim e-dostępność, pozwalają realizować plan kompleksowego uczestnictwa w życiu publicznym osób z różnymi dysfunkcjami oraz barierami. Samo prawo nie zapewni jednak pełnego rozwoju społeczeństwa informacyjnego; niezbędne jest stworzenie regulacji prawnych oraz przyznanie narzędzi legislacyjnych, dzięki którym zjawisko cyfrowego wykluczenia zostanie wyeliminowane, a tocząca się w mediach publicznych debata na temat e-integracji nie będzie miała charakteru pustego dyskursu politycznego.

Wraz z ratyfikacją 6 września 2012 r. przez Polskę Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych (dalej: Konwencja ONZ lub Konwencja)¹, a także wejściem w życie 31 maja 2012 r. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia

¹ Tekst dokumentu dostępny na oficjalnej stronie internetowej Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, <http://www.niepełnosprawni.gov.pl>, data dostępu: 20.11.2012.

2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (dalej: KRI)² wyrażona przez Małgorzatę Bonikowską myśl dotycząca funkcjonowania mediów w świecie, w kontekście problematyki osób z niepełnosprawnością nabiera szczególnego znaczenia. Jej zdaniem, maksymalizacja informacji nie musi być tożsama z procesem maksymalizacji wiedzy, wręcz przeciwnie, może rodzić chaos i zagubienie, które prowadzić może do niezrozumienia świata³. W mojej ocenie wyrażone przez nią obawy wobec zachowań mediów oraz dziennikarzy dają również początek dyskursowi na temat tworzenia polityki zachęcającej władze publiczne do właściwej realizacji postulatów oraz standardów uniwersalnego projektowania stron internetowych w oparciu o wymogi: postrzegalności, funkcjonalności, a, co jeszcze ważniejsze, zrozumiałości oraz rzetelności.

Dyrektywy oraz zalecenia odnoszące się do tworzenia stron internetowych w duchu dostępności zostały określone w tzw. *Web Content Accessibility Guidelines* (dalej: WCAG lub Wytyczne), opracowanych przez Konsorcjum World Wide Web (dalej: W3C)⁴. Pomimo że WCAG dotyczące dostępności treści internetowych nie mają mocy prawnej, w dobie informatyzacji uznaje się je za „biblię dostępności”. Docenia się ich rzetelność oraz użyteczność, która nie jest obojętna z punktu widzenia poszerzania dostępności. Z tego właśnie względu Unia Europejska (dalej: UE) w 2006 r. uznała światowy standard tworzenia stron internetowych za obowiązujący wśród krajów członkowskich. W chwili obecnej obowiązują standardy WCAG 2.0.

Dostęp do informacji a Dostępność WWW

Źródłem tworzenia równoprawnego dostępu do cyberprzestrzeni należałoby poszukiwać nie tyle w samej Konwencji, lecz w systemie międzynarodowej ochrony praw człowieka

² Dz. U. z 2012, Nr 0, poz. 526. Niniejsze rozporządzenie było poprzedzone rozporządzeniami: Rady Ministrów z dnia 11 października 2005 r. w sprawie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. 2005, Nr 212, poz. 1766) oraz Rady Ministrów z dnia 11 października 2005 r. w sprawie minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej (Dz. U. 2005, Nr 214, poz. 1781), które utraciły moc z dniem 17 grudnia 2010 r. na podstawie art. 14 ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2010, Nr 40, poz. 230). Niniejsze rozporządzenie zostało notyfikowane Komisji Europejskiej w dniu 10 listopada 2011 r. pod numerem 2011/0578/PL, zgodnie z §4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 oraz z 2004 r. Nr 65, poz. 597), które wdraża dyrektywę 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającą procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. WE L 204 z 21.07.1998, s. 37, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. XX, s. 337, z późn. zm.).

³ M. Bonikowska, *Media w XXI wieku*, [w:] *Media a wyzwania XXI wieku*, pod red. tejże, Warszawa, Wydawnictwo TRIO, 2009, s. 17

⁴ W3C jest zrzeszeniem wielu organizacji pozarządowych, firm, agencji rządowych i uczelni z całego świata, które publikuje rekomendacje dotyczące ustanawiania standardów pisania i przesyłu stron www.

w ogóle, przyjętej przez ONZ, Radę Europy oraz UE, które gwarantują przestrzeganie prawa dostępu do informacji⁵.

Prawo każdego obywatela do informacji wynika z art. 10 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r.⁶ oraz z art. 19 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych z 1966 r.⁷ Ponadto należy pamiętać o art. 11 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej⁸, która zgodnie z postanowieniami Traktatu lizbońskiego⁹ stanowi podstawę funkcjonowania UE, ustalania polityk i strategii, a, co za tym idzie, tworzenia nowych regulacji prawnych, mających na celu gwarantowanie przestrzegania przyznanych swobód¹⁰. Wyrażona w tych dokumentach powszechnie dostępna wolność informacji obejmująca swobodę otrzymywania i przekazywania informacji bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe, daje asumpt do dyskusji na temat ochrony praw osób z niepełnosprawnością jako podmiotów funkcjonujących w społeczeństwie informacyjnym w zakresie dostępności do stron www.

Dostępność WWW, czyli dostępność serwisu internetowego, oznacza stopień, w jakim może być on postrzegany, rozumiany i przeglądany przez wszystkich użytkowników, niezależnie od ich cech lub upośledzeń, a także niezależnie od właściwości używanego przez nich oprogramowania i sprzętu¹¹. Dostępność stron internetowych to cecha wynikająca z ich budowy, umożliwiająca użytkownikom dostęp:

- pełny, oznaczający, że każda informacja i usługa oferowana na stronie będzie możliwa do odczytania i wykorzystania przez każdego użytkownika korzystającego z powszechnie stosowanych technologii,

⁵ Szerzej na temat ochrony praw człowieka patrz m.in.: L. Leszczyński, B. Liżewski, *Ochrona praw człowieka w Europie. Szkic zagadnień podstawowych*, Lublin, Oficyna Wydawnicza Verba, 2008, s. 11 i n.

⁶ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r. obowiązuje w Polsce od 19 stycznia 1993 r. Art. 10 wprowadza wolność wyrażania opinii, która obejmuje m.in. wolność każdego do otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe (ust. 1). Korzystanie z tej wolności może jednak podlegać takim wymaganiom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i są w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego, ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, ze względu na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej (ust. 2).

⁷ Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych z 1966 r. został ratyfikowany przez Polskę w 1977 r. Art. 19 formułuje prawo do informacji jako prawo każdego do swobodnego wyrażania poglądów, które obejmuje swobodę poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informacji i poglądów, bez względu na granice państwowe (ust. 2). Prawo to może być ograniczone pod warunkiem, że jest to niezbędne i przewidziane w ustawie, ze względu na: poszanowanie praw i dobrego imienia innych, ochronę bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego albo zdrowia lub moralności publicznej (ust. 3).

⁸ Karta praw podstawowych UE Dz. Urz. UE z 2007. C 303/1. Art. 11 wprowadza wolność wypowiedzi i informacji, zgodnie z którymi każdy ma prawo do wolności wypowiedzi. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe.

⁹ Traktat o Unii Europejskiej Dz. Urz. UE z 2008 r. C 115/13

¹⁰ M. Bonikowska, *Media w XXI wieku...*, s. 17

¹¹ Szerzej na ten temat: W. Kulesza, *Dostępne WWW*, „IT w Administracji” 2012, Nr 7, s. 20–21.

- samodzielny, oznaczający, że informacje lub usługi może wykorzystać każdy użytkownik bez potrzeby angażowania innych osób,
- bezpieczny, oznaczający, że korzystanie z informacji lub usług nie narusza zasad bezpieczeństwa,
- efektywny, oznaczający, że nie jest wymagany znacząco wyższy wydatek pracy, czasu lub finansowy na osiągnięcie porównywalnego rezultatu,
- uwzględniający specyfikę pracy różnych grup użytkowników¹².

W kontekście wprowadzania rozwiązań służących włączeniu osób z obniżoną funkcjonalnością do życia społecznego, niebagatelnego znaczenia nabiera dostęp do szczególnego rodzaju informacji – informacji publicznej, która jako zbiór informacyjny odnosi się do działań i zasad funkcjonowania instytucji publicznych. Ze względu na zastosowanie kryterium adresata informacji można wyróżnić kilka jej rodzajów, które obrazują różnorodne relacje zachodzące pomiędzy organami władzy publicznej a podmiotami trzecimi:

1. *government to citizen*: przepływ informacji organ administracji publicznej – obywatel,
2. *government to business*: przepływ informacji organ administracji publicznej – przedstawiciele świata biznesu,
3. *government to government*: przepływ informacji organ administracji publicznej – organ administracji publicznej¹³.

Mając na uwadze przedmiotowe rozważania, istotne jest poszukiwanie unormowań określających relacje typu pierwszego, ze szczególnym uwzględnieniem dostosowywania stron internetowych do standardów międzynarodowych przez organy administracji publicznej.

E-government i społeczeństwo informacyjne

Zjawisko dostępności stron WWW jest efektem przyjęcia koncepcji tworzenia społeczeństwa informacyjnego, a także polityki e-governmentu.

Powszechnie przyjmuje się, że społeczeństwo informacyjne jest społeczeństwem, w którym informacja jest intensywnie wykorzystywana jako element życia ekonomicznego, społecznego, kulturowego i politycznego¹⁴. Pierwszym dokumentem na poziomie UE, kompleksowo odnoszącym się do budowania społeczeństwa informacyjnego, była strategia eEurope 2002, przedstawiona w 2000 r. Jednym z planów szczegółowych strategii eEurope 2002 był *Accessibility of Public Web Sites and their Content*, którego zamierzeniem stało się określenie zaleceń zmierzających do wprowadzenia korzystnych rozwiązań

¹² J. Zadrożny, *Dostępne WWW*, Kraków, publikacja Fundacji Instytut Rozwoju Regionalnego, 2009, s. 5–6. Tekst dokumentu dostępny na oficjalnej stronie Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych.

¹³ M. Luterek, *E-government. Systemy informacji publicznej*, Warszawa, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, 2010, s. 29

¹⁴ Ibidem, s. 12 i n.

w zakresie korzystania z zasobów informatycznych organów administracji publicznej, niezależnie od stopnia niepełnosprawności¹⁵.

W strategii po raz pierwszy zdefiniowano zalecenia dla budowy elektronicznych systemów informacji publicznej w krajach członkowskich UE. Jej założeniem było pobudzenie państw członkowskich UE do tworzenia infrastruktury informacyjno-komunikacyjnej w celu budowania społeczeństwa informacyjnego. Strategia ta oparła się na 4. istotnych filarach: e-learning, e-commerce, e-health oraz e-government. Z punktu widzenia przyjętych rozwiązań, najistotniejszy jest e-government, który oznacza dostarczanie informacji i usług publicznych za pomocą Internetu¹⁶.

Przyjęcie koncepcji e-government wymusiło na krajach członkowskich rozpoczęcie żmudnego procesu doskonalenia jakości zarządzania i świadczenia usług administrowanych przez Internet. Od momentu przedstawienia koncepcji eEurope strategia budowania społeczeństwa informacyjnego ukierunkowana została, po pierwsze, na budowanie i rozwój infrastruktury informacyjnej oraz telekomunikacyjnej, po drugie, na tworzenie elektronicznych zasobów informacyjnych, po trzecie, na ograniczanie oraz eliminowanie podziału cyfrowego oraz wreszcie, po czwarte, na usprawnienie i poszerzanie kooperacji między podmiotami realizującymi poszczególne procesy¹⁷.

Wstępując do UE, Polska zobowiązała się do realizacji polityki oraz wizji rozwoju społeczeństwa przyjętych przez Wspólnotę. Nieuniknionym stało się dostosowywanie przez rząd Polski strategii i koncepcji społeczeństwa informacyjnego do standardów unijnych. Zapoczątkowane to zostało w dniu 28 listopada 2000 r. przez Radę Ministrów, która przyjęła „Stanowisko w sprawie uchwały Sejmu RP z dnia 14 lipca 2000 r. w sprawie budowania podstaw społeczeństwa informacyjnego w Polsce”¹⁸ oraz dokument programowy „Cele i kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce”, przygotowany przez Komitet Badań Naukowych we współpracy z ministerstwem łączności. Wraz z przyjęciem tych dokumentów

¹⁵ Ibidem, s. 117. Tekst dokumentu dostępny w języku angielskim na stronie internetowej <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0529:FIN:EN:PDF>, data dostępu: 20.11.2012.

¹⁶ Ibidem, s. 33 i n. Tekst dokumentu dostępny w języku angielskim na stronie internetowej http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/2002/documents/archiv_eEurope2002/actionplan_en.pdf, data dostępu: 20.11.2012.

¹⁷ Ibidem, s. 113 i n. Istotnym krokiem w kierunku propagowania idei społeczeństwa informacyjnego w UE był raport „Europa i społeczeństwo globalnej informacji. Zalecenia dla Rady Europejskiej” („Europe and the Global Information Society. Recommendations to the European Council”), przedstawiony Komisji Europejskiej w maju 1994 r. Dokument ten, zwany „Raportem Bangemanna” – od nazwiska przewodniczącego kierującego pracami zespołu ekspertów – miał ułatwić zrozumienie zachodzących przeobrażeń społeczno-gospodarczych i określić ich wpływ na rozwój społeczeństwa informacyjnego. Sukcesu upatrywano w tworzeniu takich systemów telekomunikacji, które połączone będą z zaawansowanymi technologiami informacji.

¹⁸ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 lipca 2000 r. w sprawie budowania podstaw społeczeństwa informacyjnego w Polsce (M.P. 2000, Nr 22, poz. 448)

Rada Ministrów zobowiązała się do podjęcia szeregu działań mających na celu przyspieszenie rozwoju społeczeństwa informacyjnego w naszym kraju¹⁹.

Dostępność w polskim porządku prawnym

W Polsce nie ma ustawy, która odnosiłaby się wprost do obowiązku stosowania standardów dostępności przez organy władzy publicznej. Uznaje się, iż obowiązujące przepisy oceniane są jako gwarantujące dostępność, co implikuje wniosek, że należy uznać je za wystarczające²⁰.

W związku z powyższym, w kontekście dostępności punktem wyjścia dla wszelkich rozważań jest ustawa zasadnicza, a dokładniej Rozdział II, którego treść obejmuje prawa oraz wolności obywatelskie²¹. Szczególnie istotne wydają się postanowienia art. 32 Konstytucji, będącego wyrazem zakazu dyskryminacji²², a także art. 61 Konstytucji, wprowadzający regułę prawa do informacji publicznej (prawo do uzyskiwania informacji)²³.

Konstytucja, wprowadzając zakaz dyskryminacji, nie określa cech, ze względu na które nie można dokonywać różnicowań. Posługuje się bardzo ogólnym sformułowaniem, iż *nikt*

¹⁹ Jednym z nich było zobowiązanie ministerstwa łączności do opracowania na wzór podjętej przez UE inicjatywy eEurope dokumentu „ePolska – Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2001–2006”. Zwrócono w nim uwagę m.in. na jakość życia informacyjnego osób z niepełnosprawnością. Brak jednoznacznego wyrażenia potrzeby wyeliminowania zjawiska cyfrowego wykluczenia nie oznaczał, iż rządowe założenia na temat rozwoju społeczeństwa informacyjnego nie znalazły swojego odniesienia do tej szczególnej grupy osób. Jednym z wielu założeń sygnalizowanych w tej Strategii stało się bowiem uwypuklenie potrzeby tworzenia i rozwoju zasobów internetowych, opracowywanych z myślą o osobach z niepełnosprawnością (choć pominięto w nim kluczową kwestię zastosowania WCAG w serwisach instytucji publicznych). W 2002 r. przygotowano kontynuację i aktualizację dotychczasowej strategii, którą opublikowano pod nazwą „ePolska 2006 – Plan działań na rzecz społeczeństwa informacyjnego w Polsce”. Kolejnym ważnym dokumentem w zakresie informatyzacji kraju stało się przyjęcie w 2003 r. „Strategii informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – ePolska na lata 2004–2006”. Przyjęcie tego dokumentu zaowocowało przygotowaniem przez Komitet Badań Naukowych wstępnej koncepcji projektu Wrota Polski. Natomiast w ramach obszarów i priorytetów dotyczących informatyzacji Polski zauważono, że niezwykle istotnym jest zapobieganie wykluczeniu informacyjnemu, w celu wyrównania szans pełnego uczestnictwa w społeczeństwie informacyjnym dla osób z niepełnosprawnością. W tym samym roku powstały także dwa dokumenty pokazujące stan oraz perspektywy rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce: „Plan działań na rzecz rozwoju elektronicznej administracji (eGovernment) na lata 2005–2006” oraz raport „Proponowane kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do 2020 r.” W czerwcu 2005 r. ministerstwo nauki i informatyzacji opracowało „Strategię kierunkową rozwoju informatyzacji Polski do roku 2013 oraz perspektywiczną prognozę transformacji społeczeństwa informacyjnego do 2020 r.” Wszystkie teksty dokumentów dostępne na stronie internetowej <http://www.cie.gov.pl/www/serce.nsf/0/55ABF64D5AC68EE3C1256E84002A3FAD?Open>, data dostępu: 20.11.2012.

²⁰ Uzasadnienie Rządowego projektu ustawy o ratyfikacji Konwencji ONZ druk Nr 408, dostępny na oficjalnej stronie Sejmu RP, <http://www.sejm.gov.pl>, data dostępu: 20.11.2012, z uzasadnienia wniosku o ratyfikację, s. 19.

²¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483)

²² *Wszyscy są równi wobec prawa, mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, czego skutkiem jest ogólnie przyjęty zakaz dyskryminowania kogokolwiek w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.*

²³ *Każdy obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.*

nie może być dyskryminowany z jakiegokolwiek przyczyny. W kontekście dostępności oznacza to, że osoby z niepełnosprawnością nie mogą być ograniczane w jakikolwiek sposób, bo- wiem może to prowadzić do ich wykluczenia w zakresie każdej dziedziny życia: społecznej, politycznej czy gospodarczej²⁴. Natomiast przepis art. 61 Konstytucji, będący rozszerzeniem art. 54 Konstytucji, formułuje prawo obywatelskie do uzyskiwania informacji. Z prawa tego wynika jednocześnie obowiązek organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne do informowania obywateli o swojej działalności²⁵.

Ustawa zasadnicza w Rozdziale II nakłada na państwo obowiązek dokładania wszelkich starań, aby osoby z niepełnosprawnością były włączone do życia publicznego. Oznacza to, że organy władzy publicznej, z jednej strony, nie mogą zrzec się przypisanych im obowiązków, a z drugiej strony, nie mogą bezpodstawnie ograniczać konstytucyjnie zagwarantowanych praw obywatelom. Konstytucja, będąc źródłem praw i wolności obywateli, jest jednocześnie gwarantem ich istnienia oraz respektowania, natomiast konkretny tryb udzielania informacji określają odrębne ustawy.

Najważniejsze przepisy szczególne rangi ustawowej, regulujące wspomniane kwestie, to ustawa o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r.²⁶ (dalej: u.inf.p.), która przewiduje ogólnie dostępne prawo do informacji publicznej, rozumianej jako każda in- formacja o sprawach publicznych (art. 1 ust. 1 u.inf.p.), a także ustawa o informatyzacji dzia- łałości podmiotów realizujących zadania publiczne z dnia 17 lutego 2005 r.²⁷ (dalej: u.i.n.f.), która wprowadza delegację ustawową do wydania stosownego rozporządzenia w sprawie określenia minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych, mając na uwadze konieczność zapewnienia dostępu do zasobów informacji osobom z niepełnosprawnością. Na mocy art. 18 u.i.n.f. wydane zostało długo oczekiwane KRI. Od 31. 05. 2012 r., tj. wraz z wejściem w życie nowej regulacji została zapełniona luka prawna w tym zakresie, która obowiązywała w Polsce od 17 grudnia 2011 r.

Dokumentem uzupełniającym jest również Karta praw osób niepełnosprawnych uchwa- lona przez Sejm 1 sierpnia 1997 r.²⁸, na mocy której stwierdza się, iż osoby z niepełnospraw- nością, czyli jednostki, których sprawność fizyczna, psychiczna lub umysłowa trwale lub okresowo utrudnia, ogranicza lub uniemożliwia życie codzienne, naukę, pracę oraz pełnienie ról społecznych, zgodnie z normami prawnymi i zwyczajowymi, mają prawo do niezależ- nego, samodzielnego i aktywnego życia oraz nie mogą podlegać dyskryminacji. Oznacza

²⁴ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. B. Banaszaka, Warszawa, Wydawnictwo C. H. Beck, 2009, s. 191–192

²⁵ P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003, s. 5

²⁶ Dz. U. 2001, Nr 112, poz. 1198. *Zgodnie z brzmieniem art. 2 i 3 u.inf.p. każdemu przysługuje, prawo dostępu do informacji publicznej, zwane dalej „prawem do informacji publicznej”, które obejmuje uprawnienia do: 1) uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego, 2) wglądu do dokumentów urzędowych oraz 3) dostępu do posiadzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.*

²⁷ Dz. U. 2005, Nr 64, poz. 565

²⁸ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. (M.P. z 13.08.1997 r., Nr 50, poz. 475)

to w szczególności prawo osób z dysfunkcjami do dostępu do dóbr i usług umożliwiających pełne uczestnictwo w życiu społecznym, a także publicznym.

Głównym założeniem wskazanych dokumentów jest podkreślenie potrzeby respektowania równości obywateli w demokratycznym państwie prawa, objawiających się w dostępie do informacji bez dyskryminacji ze względu na jakiekolwiek kryteria, w tym stopień sprawności.

Należy jednak pamiętać, iż brak polskiego prawodawstwa w zakresie e-dostępności nie jest równoznaczny z zupełną biernością polskiego ustawodawcy w tej materii. Jego zadaniem jest bowiem dostosowywanie polskich norm dotyczących e-integracji do reguł obowiązujących w prawie międzynarodowym, a także określanie założeń dla rozwoju społeczeństwa informacyjnego.

E-dostępność z punktu widzenia prawa międzynarodowego

Konieczność wdrożenia w Polsce zasad dostępności jest wynikiem licznych zobowiązań prawodawczych kraju, podjętych na arenie międzynarodowej, których głównym zamierzeniem jest niwelowanie przepaści cyfrowej. E-dostępność z punktu widzenia polskich zobowiązań międzynarodowych wynika m.in. z:

1. deklaracji ministerialnej z Rygi z 2006 r., której celem jest walka z dyskryminacją (dalej: Deklaracja ryska),
2. deklaracji ministrów z Malmö z 2009 r., zmierzającej do usprawniania administracji elektronicznej (dalej: Deklaracja z Malmö),
3. Agendy z 2010 r., która za cel przyjęła dostosowanie stron publicznych do standardów dostępności.

W dokumentach tych zostały wyszczególnione działania, których głównym celem jest wyrównanie szans w dostępie do informacji publicznej i tym samym zniwelowanie zjawiska dyskryminacji, w szczególności w odniesieniu do osób dotkniętych różnymi dysfunkcjami.

Deklaracja ryska jako priorytet w zakresie podnoszenia oraz rozwijania e-integracji Europejczyków odniosła się w swoich założeniach m.in. do e-dostępności oraz użyteczności. Na mocy pkt 15–19 zobowiązała swoich sygnatariuszy (w tym również Polskę) do uwzględnienia w ramach tworzenia oraz ujednolicania standardów w zakresie e-dostępności potrzeb szczególnej grupy użytkowników – użytkowników niepełnosprawnych. Zamysłem deklaracji stało się uczynienie do roku 2010 standardów oraz wytycznych w zakresie zapewnienia dostępności stron internetowych oraz dokumentów administracji publicznej osobom z niepełnosprawnością w stopniu uznanym przez konsorcjum W3C. Natomiast u podłoża Deklaracji z Malmö legła potrzeba zobowiązania państw sygnatariuszy do stałego usprawniania administracji elektronicznej, podwyższania jej efektywności, a, co za tym idzie, do zwiększania jej użyteczności i przydatności dla ludzi z niepełnosprawnością. Jeżeli chodzi o Agendę, jej postanowienia zobowiązały państwa unijne do wdrażania strategii oraz rozwiązań

prawnych mających na celu polepszanie sytuacji społeczeństwa informatycznego. Agenda wprowadziła m.in. obowiązek przedstawienia w 2011 r. rozwiązań gwarantujących pełną dostępność stron internetowych przynależnych instytucjom publicznym, tym samym zapewniając włączenie osób z niepełnosprawnością w cyfrową przestrzeń społeczną²⁹.

Dostępność i eliminowanie barier znalazło się również w samym centrum zainteresowania Komisji Europejskiej, która przygotowała „Europejską strategię w sprawie niepełnosprawności 2010–2020”. Zgodnie z jej postanowieniami dostępność oznacza, że osoby z niepełnosprawnością mogą na równych prawach z innymi korzystać z systemów informacyjno-komunikacyjnych. U podłoża strategii legło przekonanie o polepszeniu sytuacji osób z dysfunkcjami w życiu społecznym, które może zostać w pełni zrealizowane wraz z wejściem w życie Konwencji ONZ w jak największej liczbie państw. Priorytet ten stał się na tyle istotny, że zadaniem Komisji jest przedstawienie do końca 2013 r. sprawozdania z postępów osiągniętych dzięki niniejszej strategii Komitetowi ONZ ds. Praw Osób Niepełnosprawnych³⁰.

Podobne kierunki oraz cele działań zostały wyznaczone w „Planie działań Rady Europy w celu promocji praw i pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w społeczeństwie: podnoszenie jakości życia osób niepełnosprawnych w Europie 2006–2015”. W ramach trzeciego kierunku działań dotyczącego Komunikacji i Informacji stwierdzono, iż dostęp do informacji i komunikacji jest głównym aspektem udziału w życiu społecznym. W planie zostało podkreślone, iż na organy publiczne został nałożony szczególny obowiązek zapewnienia udostępniania informacji w różnych formach, odpowiadających zróżnicowanym potrzebom osób z niepełnosprawnością³¹.

Strategia stworzenia do 2020 r. Europy bez barier dla jednostek z dysfunkcjami zakłada również potrzebę stworzenia „Europejskiego aktu w sprawie dostępności”. Zgodnie z obietnicami podjętymi w Brukseli w dniu 6 grudnia 2011 r. na spotkaniu Europejskiego Forum Osób Niepełnosprawnych z przewodniczącymi Komisji Parlamentu oraz Rady Europejskiej, sporządzenie takiego dokumentu zostało przekazane Komisji. Celem tego aktu ma być wyznaczenie ram dostępu do usług oraz dóbr w kontekście poszanowania praw osób z niepełnosprawnością, w taki sposób, by zapewnić im samodzielność oraz integrację społeczną³².

Konwencja ONZ

Konwencja, będąc pierwszym międzynarodowym aktem prawnym odnoszącym się kompleksowo do osób z dysfunkcjami, została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów

²⁹ M. Wilk, *Zobowiązani do dostępności*, „IT w Administracji” 2011, Nr 10, s. 62–63, a także E. Marcinkowska, *Cyfrowa przyszłość Europy*, „IT w Administracji” 2011, Nr 5, s. 58–59

³⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Kom (2010) 636 wersja ostateczna, s. 3 i n. Tekst dokumentu dostępny na oficjalnej stronie Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych.

³¹ Zalecenia nr Rec (2006)5 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich, s. 19–20. Tekst dokumentu dostępny na oficjalnej stronie Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych.

³² Komunikat prasowy Komisji Europejskiej dostępny na stronie internetowej http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1507_pl.htm?locale=en, data dostępu: 20.11.2012.

Zjednoczonych 13 grudnia 2006 r. i otwarta do podpisu 30 marca 2007 r. Jej postanowienia weszły w życie 3 maja 2008 r. Stronami dokumentu jest obecnie 110 państw, w tym również Unia Europejska³³. Konwencja ta jest *de facto* rezultatem aktywnie podejmowanych przez ONZ inicjatyw legislacyjnych w zakresie wyrównywania szans osób z niepełnosprawnością we współczesnym świecie³⁴.

W preambule Konwencji przyjmuje się, że niepełnosprawność jest pojęciem ewoluującym, które wynika z interakcji między osobami z dysfunkcjami a barierami wynikającymi z postaw ludzkich i środowiskowymi, które utrudniają tym osobom pełny i skuteczny udział w życiu społeczeństwa, na zasadzie równości z innymi obywatelami. Pojęcie to dotyczy zatem osób z niepełnosprawnością, którymi są ludzie z długotrwale naruszoną sprawnością fizyczną, umysłową, intelektualną lub w zakresie zmysłów. Zważywszy, że osoby te ze względu na ich „ułomność” nie powinny być wykluczane z życia społecznego czy politycznego kraju, zadaniem państw-stron Konwencji powinno być zagwarantowanie możliwości aktywnego udziału w procesie podejmowania decyzji w zakresie polityki i programów, w tym dotyczących ich bezpośrednio, a także zapewnienie równego dostępu do informacji i środków komunikacji celem umożliwienia pełnego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności na równych prawach, co przekłada się na ich samodzielność oraz niezależność.

Konwencja ONZ nie określa nowych praw, jedynie potwierdza dotychczas istniejące³⁵. W art. 3 zostały określone zasady ogólne, które muszą przestrzegać państwa-strony Konwencji, są nimi między innymi:

- poszanowanie przyrodzonej godności, a także autonomii osoby, w tym swobody dokonywania wyborów,
- niedyskryminacja,
- pełny i skuteczny udział w życiu społecznym,
- poszanowanie odmienności i akceptacja osób niepełnosprawnych, jako będących częścią ludzkiej różnorodności oraz ludzkości,
- równość szans, równość mężczyzn i kobiet,
- dostępność.

Podstawowym założeniem Konwencji ONZ jest umożliwienie osobom z niepełnosprawnością korzystanie z wszelkich praw człowieka i podstawowych wolności, na równi z innymi

³³ Wspólnota Europejska podpisała Konwencję ONZ 30 marca 2007 r., na podstawie upoważnienia zawartego w decyzji Rady z 27 marca 2007 r. (ST 07404/07), zaś związała się nią 23 grudnia 2010 r. (z mocą od 22 stycznia 2011 r.) na podstawie decyzji Rady 2010/48/EC z 26 listopada 2009 r. w sprawie zawarcia przez Wspólnotę Europejską Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych (Dz. Urz. UE L 23 z 27.01.2010, s. 35).

³⁴ W 1993 r. Zgromadzenie Ogólne przyjęło Standardowe Zasady Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych (*The Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities*). Zasady te są podstawowym dokumentem przy tworzeniu polityki w kwestii niepełnosprawności. Szerzej na temat działalności ONZ m.in. na stronie internetowej <http://www.unic.un.org.pl/niepelnosprawnoscdzialalnosc.php>, data dostępu: 20.11.2012.

³⁵ Przykładowo wyrażonych w Powszechnej deklaracji praw człowieka uchwalonej w dniu 10 grudnia 1948 r. w Paryżu.

ludźmi, co w ostatecznym rozrachunku ma przyczynić się do poprawy ich sytuacji w życiu publicznym. Jej celem jest marginalizacja zjawiska dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, która rozumiana jako jakiegokolwiek różnicowanie, wykluczanie lub ograniczanie skutkuje naruszeniem korzystania z lub wykonywania wszelkich praw człowieka i podstawowych wolności w dziedzinie polityki, gospodarki, społecznej, kulturalnej, obywatelskiej lub w jakiegokolwiek innej.

Dokonując analizy jej treści, można stwierdzić, że zawiera ona generalnie przepisy:

1. zakazujące dyskryminowania osób z niepełnosprawnością,
2. nakazujące tworzenie warunków korzystania z praw na zasadzie równości z innymi osobami,
3. nakazujące wprowadzenie rozwiązań specjalnie adresowanych do osób z dysfunkcjami odpowiednio do rodzaju zagadnienia.

Polska w obliczu Konwencji

Polska podpisała Konwencję 30 marca 2007 r., natomiast jako państwo-strona Konwencji ONZ do procedury ratyfikacyjnej przystąpiła dopiero w 2011 r., po przeprowadzonych w latach 2008–2011 analizach ministerstwa pracy i polityki społecznej w zakresie ustalenia zgodności prawa polskiego z postanowieniami Konwencji³⁶.

Czytając uzasadnienie wniosku o ratyfikację Konwencji, przyjmuje się, iż akt ten powinien być uznany za działanie w kierunku urzeczywistniania wszelkich praw człowieka w odniesieniu do osób z niepełnosprawnością oraz za przejaw dążenia do ustabilizowania polityki państwa wobec ludzi z dysfunkcjami. Ratyfikacja zatem ma przyczynić się do wzmocnienia w społeczeństwie świadomości praw osób z niepełnosprawnością m.in. poprzez organizowanie cykli szkoleń, czy szerzenie wiedzy z zakresu wdrażania przepisów prawnych dotyczących ludzi z dysfunkcjami³⁷.

26 lipca 2012 roku Prezydent Bronisław Komorowski podpisał ustawę z dnia 15 czerwca 2012 r. o ratyfikacji Konwencji ONZ³⁸. Złożenie przez Prezydenta RP podpisu na dokumencie ratyfikacyjnym odbyło się 6 września 2012 r.

Ratyfikacja Konwencji ONZ jest potwierdzeniem realizacji działań na rzecz poprawy polityki dotyczącej osób z niepełnosprawnością, w szczególności wspierania udziału obywateli z dysfunkcjami we wszystkich aspektach życia społecznego. Ratyfikowanie Konwencji ONZ oznacza, że będzie można ją stosować bezpośrednio.

³⁶ Do uzyskania tej zgodności przyczyniło się zrealizowanie w latach 2010–2011 kilku ważnych inicjatyw legislacyjnych mających za przedmiot dobro osób z niepełnosprawnością, m.in. przyjęcie ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 roku o języku migowym i innych środkach komunikowania się (Dz. U. 2001 r., Nr 209, poz. 1243).

³⁷ Z uzasadnienia wniosku o ratyfikację Konwencji ONZ, s. 12–13.

³⁸ Dz. U. 2012, poz. 882. Ratyfikacja Konwencji ONZ wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, bowiem dotyczy ona wolności, praw i obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji oraz spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy (art. 89 ust. 1 pkt 2 i 5 Konstytucji RP).

Należy jednak pamiętać, iż Polska nie przystąpiła do Protokołu fakultatywnego, który przewiduje możliwość złożenia skargi do Komitetu Praw Osób Niepełnosprawnych. W tej sytuacji „substytutem” skargi może okazać się nałożony obowiązek sporządzania przez polskie władze sprawozdania, będącego raportem ze stanu realizacji Konwencji ONZ³⁹.

Dostępność w Konwencji

Dostępność, niedyskryminacja, a także zapewnienie pełnego i skutecznego udziału ludzi z niepełnosprawnością w społeczeństwie i ich integracji społecznej zostały wskazane jako podstawowe filary wdrażania Konwencji ONZ. Tym, co może zwiększyć szanse osobom z obniżeniem funkcjonalności, jest koncepcja tzw. „uniwersalnego projektowania”, oznaczająca projektowanie produktów, środowiska, programów i usług w taki sposób, by były użyteczne dla wszystkich, w możliwie największym stopniu, bez potrzeby adaptacji lub specjalistycznego projektowania. Państwa-strony Konwencji ONZ w celu realizacji powierzonych im działań muszą podjąć odpowiednie środki ustawodawcze czy administracyjne, by skutecznie wdrożyć prawa uznane w niniejszym akcie prawnym. W szczególności powinny one dokonać zmiany lub uchylecia obowiązujących ustaw, przepisów wykonawczych, zwyczajów i praktyk, które w jakikolwiek sposób dyskryminują osoby z niepełnosprawnością (art. 4 pkt. a i b).

Postanowienia podstawowe w zakresie e-dostępności obejmują zapewnienie dostępu do informacji i komunikacji, poprzez ustanawianie minimalnych standardów uwzględnianych już na etapie projektowania⁴⁰.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 Konwencji ONZ, aby umożliwić osobom z niepełnosprawnością samodzielne funkcjonowanie i pełny udział we wszystkich sferach życia, państwa-strony zobowiązane są podjąć odpowiednie środki w celu zapewnienia osobom z dysfunkcjami, na zasadzie równości, dostęp do informacji i komunikacji, w tym technologii i systemów informacyjno-komunikacyjnych, a także do innych urządzeń i usług, powszechnie dostępnych lub powszechnie zapewnianych, zarówno na obszarach miejskich, jak i wiejskich. Środki te, obejmujące rozpoznanie i eliminację przeszkód i barier w zakresie dostępności, stosują się między innymi do: informacji, komunikacji i innych usług, w tym usług elektronicznych i służb ratowniczych. Ponadto według ust. 2 państwa-strony podejmą również odpowiednie środki w celu:

- (a) opracowywania, ogłaszania i monitorowania wdrażania minimalnych standardów i wytycznych w sprawie dostępności urządzeń i usług ogólnie dostępnych lub powszechnie zapewnianych,
- (b) zapewnienia, że instytucje prywatne, które oferują urządzenia i usługi ogólnie dostępne lub powszechnie zapewniane, będą brały pod uwagę wszystkie aspekty ich dostępności dla osób z niepełnosprawnością,

³⁹ *Polska droga do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych ONZ*, Kraków, Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego, 2008

⁴⁰ Z uzasadnienia wniosku o ratyfikację Konwencji ONZ, s. 4.

- (c) zapewnienia szkolenia wszystkim zainteresowanym na temat dostępności dla osób z dysfunkcjami,
- (d) popierania dostępu osób z niepełnosprawnością do nowych technologii i systemów informacyjno-komunikacyjnych, w tym do Internetu,
- (e) popierania, od wstępnego etapu, projektowania, rozwoju, produkcji i dystrybucji dostępnych technologii i systemów informacyjno-komunikacyjnych, tak aby były dostępne one po najniższych kosztach.

Postanowienia w zakresie dostępności pozostają w ścisłym związku z wyrażoną w art. 21 Konwencji ONZ zasadą dostępu do informacji, zgodnie z którą państwa-strony podejmą wszelkie odpowiednie środki, aby osoby z niepełnosprawnością 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 obywatelami i poprzez wszelkie formy komunikacji.

Wykonywanie Konwencji ONZ

Najistotniejsze, z punktu widzenia osób z niepełnosprawnością, jest zapewnienie systemu monitorowania wdrażania i realizacji postanowień Konwencji ONZ. Według tego dokumentu dokonano rozróżnienia kontroli na szczeblu krajowym oraz międzynarodowym.

W ramach kontroli krajowej, zgodnie z art. 33 Konwencji, przewiduje się:

- obowiązek wyznaczenia punktu kontaktowego do spraw wdrażania Konwencji w ramach rządu – za koordynację tych działań odpowiadać będzie minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego (obecnie minister pracy i polityki społecznej), jego obowiązki obejmować będą także sporządzanie sprawozdań dla Komitetu Praw Osób Niepełnosprawnych,
- z uwagi na bardzo szeroki zakres przedmiotowy Konwencji jej wykonywanie powierzone zostanie również innym ministerstwom i instytucjom, w tym Pełnomocnikowi Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych, a także jednostkom samorządu terytorialnego.

W ramach kontroli wykonywania Konwencji ONZ na szczeblu międzynarodowym według art. 34 – 40:

- państwa zobowiązane są do regularnego sporządzania sprawozdań z wykonywania Konwencji ONZ i przekazywania ich Komitetowi Praw Osób Niepełnosprawnych za pośrednictwem Sekretarza Generalnego ONZ – pierwsze sprawozdanie powinno zostać złożone w terminie 2. lat od daty wejścia w życie tego aktu prawnego w danym kraju, a następne regularnie co 4 lata; sprawozdania powinny być dostępne publicznie,
- zobligowano państwa-strony do organizowania co dwa lata konferencji, na której będą omawiane oraz rozpatrywane sprawy związane z wdrażaniem Konwencji.

Krajowe Ramy Interoperacyjności

Istotne zagadnienie, które jest regulowane przez KRI, stanowi kwestia zwiększenia dostępu do usług oferowanych w postaci elektronicznej dla osób z niepełnosprawnością, co z punktu widzenia wdrażania polityki dostępności ma niebagatelne znaczenie dla realizacji planu przeciwdziałania praktykom dyskryminującym informacyjnie jakiejkolwiek grupy społeczne. Jasne wyznaczenie standardów obowiązujących administrację publiczną w zakresie projektowania oraz używania dotychczas istniejących systemów teleinformatycznych, służących realizacji zadań publicznych, ma za zadanie zapewnić przejrzystość stron internetowych oraz zwiększyć ich dostępność, w szczególności użytkownikom z dysfunkcjami psychofizycznymi⁴¹.

KRI adresowane są do podmiotów realizujących zadania publiczne. Zgodnie z art. 2 u.i.n.f. dotyczy to bardzo szerokiego kręgu podmiotów, których zadaniem jest wykonywanie władzy publicznej.

Rozporządzenie określa:

1. Krajowe Ramy Interoperacyjności,
2. minimalne wymagania dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej,
3. minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych, w tym:
 - a) specyfikację formatów danych oraz protokołów komunikacyjnych i szyfrujących, które mają być stosowane w oprogramowaniu interfejsowym,
 - b) sposoby zapewnienia bezpieczeństwa przy wymianie informacji,
 - c) standardy techniczne zapewniające wymianę informacji z udziałem podmiotów publicznych z uwzględnieniem wymiany transgranicznej,
 - d) sposoby zapewnienia dostępu do zasobów informacji podmiotów publicznych dla osób z niepełnosprawnością.

Rozporządzenie w sprawie KRI w zasadzie porządkuje prawodawstwo w zakresie podstawowych wymagań i zaleceń dotyczących funkcjonowania systemów teleinformatycznych adresowanych do podmiotów realizujących zadania publiczne. Jest efektem implementowania postanowień ratyfikowanej Konwencji ONZ, a także rezultatem wdrażania zobowiązań Polski, określonych w Deklaracji ryskiej oraz przyjętej przez Radę Ministrów „Strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013”, która swoje zasady rozwoju społeczeństwa informacyjnego opiera na kilku zasadniczych postulatach:

1. dostępności, bezpieczeństwa i zaufania – rozumianych jako możliwość uzyskania dostępu do rzetelnej informacji lub bezpiecznej usługi niezbędnej obywatelowi,
2. otwartości i różnorodności – rozumianych jako brak preferencji i brak dyskryminacji w dostępie do informacji, a w szczególności informacji publicznej,

⁴¹ Z uzasadnienia projektu rozporządzenia Rady Ministrów KRI (w brzmieniu skierowanym do ministra gospodarki w celu przeprowadzenia procedury notyfikacji). Tekst dokumentu dostępny w BIP 2011.

3. powszechności i akceptowalności – rozumianych jako dążenie, aby udział w dobrach społeczeństwa informacyjnego był oczywisty i jak najszerszy, a także, by oferta produktów i usług społeczeństwa informacyjnego była maksymalnie szeroka,
4. komunikacyjności i interoperacyjności – rozumianych jako zapewnienie dotarcia do pożądanej informacji w sposób bezpieczny, szybki i prosty⁴².

Powtórzeniem tych reguł jest §15 KRI, w którym stwierdza się, że systemy teleinformatyczne używane przez podmioty realizujące zadania publiczne projektuje się, wdraża oraz eksploatuje z uwzględnieniem ich funkcjonalności, niezawodności, używalności, wydajności, przenoszalności i pielęgnowalności.

Zważywszy, że KRI kierowane są do podmiotów prowadzących systemy teleinformatyczne służące realizacji zadań publicznych, niezbędne było jasne wyznaczenie minimalnych standardów dostępności zgodnych ze standardami międzynarodowymi, a także określenie ram czasowych koniecznych do dostosowania dotychczas istniejących systemów teleinformatycznych do międzynarodowych wytycznych.

Zgodnie z §19 KRI, nałożono na organy władzy publicznej, z jednej strony, obowiązek zapewnienia zgodności nowo projektowanych systemów teleinformatycznych z wymogami WCAG 2.0, na poziomie AA „powinno być”, określonych w załączniku nr 4⁴³, a z drugiej strony, co ważniejsze, wymuszono dostosowanie tych dotychczas istniejących do wymogów międzynarodowych. Ta ostatnia kwestia znalazła swoje rozwiązanie w przepisach przejściowych Rozdziału V KRI.

Jako że proces dostosowawczy, z technicznego punktu widzenia, może być procesem ciągniętym w czasie, wprowadzono okres przejściowy, który umożliwi podmiotom publicznym dostosowanie swoich dotychczasowych serwisów internetowych do wymagań międzynarodowych. Proces dostosowywania systemów teleinformatycznych został podzielony na dwa równoległe przebiegające tryby, które mogą zostać zakończone w tym samym czasie, bądź też, co jest bardziej prawdopodobne, mogą zostać przeprowadzone w zupełnie różnym czasookresie.

Po pierwsze, zgodnie z postanowieniami §22 Rozdziału V KRI, systemy teleinformatyczne podmiotów realizujących zadania publiczne funkcjonujące w dniu wejścia w życie rozporządzenia muszą być dostosowane do wymagań określonych w §19 KRI, nie później niż w terminie 3. lat od dnia wejścia w życie niniejszego rozporządzenia. Oznacza to zatem, iż we wszystkich systemach teleinformatycznych służących prezentacji zasobów informacji, zmiany wdrażające system WCAG 2.0 powinny zostać zakończone nie później niż do dnia 31 maja 2015 r. Termin ten został określony jednoznacznie oraz precyzyjnie, co jest równoznaczne z obowiązkiem podjęcia przez podmioty realizujące zadania publiczne niezbędnych działań, które doprowadzą do harmonizacji systemów polskich z wymogami międzynarodowymi.

⁴² Tekst dokumentu dostępny na stronie internetowej <http://szs.mac.gov.pl/portal/SZS/>, data dostępu: 20.11.2012.

⁴³ Wprowadzono 3-stopniowy stopień standaryzacji dostępności. Zgodnie z nim wprowadza się poziom: 1) A – „musi być” – co oznacza, że serwis spełnia standardy na poziomie minimalnym – koniecznym, 2) AA – „powinno być” – serwis spełnia standardy na poziomie satysfakcjonującym i zapewniającym pełną dostępność, 3) AAA – „znakomicie, że jest” – serwis, w którym zastosowano wszystkie zalecane rozwiązania i narzędzia.

Natomiast, zgodnie z regulacją §23 KRI systemy teleinformatyczne podmiotów realizujących zadania publiczne funkcjonujące w dniu wejścia w życie rozporządzenia na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów należy dostosować do wymagań, o których mowa w rozdziale IV KRI, nie później niż w dniu ich pierwszej istotnej modernizacji przypadającej po wejściu w życie rozporządzenia. Należy zatem przyjąć, iż całkowite dostosowanie systemów teleinformatycznych do wszystkich minimalnych wymagań, o których mowa w Rozdziale IV KRI, zostało uzależnione od dokonania „*pierwszej istotnej modernizacji*”. Użycie tak nieprecyzyjnego sformułowania, przekładającego się jednocześnie na niestabilność czasową, należy pochytywać za negatywny zabieg legislacyjny. Zastosowanie tego typu konstrukcji sprawia, że pozostawia się podmiotom publicznym swobodę w zakresie zakończenia pełnego dostosowania systemów teleinformatycznych do powszechnie obowiązujących norm⁴⁴.

Podsumowanie

Osoby z niepełnosprawnością stanowią jedną z grup szczególnie narażonych na dyskryminację oraz wykluczenie społeczne. Z tego też względu w kontekście próby wyrównywania ich szans w dostępie do informacji niezwykle istotne jest szerzenie wiedzy na temat standardów dostępności, a także wzmocnienie ochrony ich praw.

Ludzie z dysfunkcjami napotykają w cyberprzestrzeni na mnóstwo barier głównie o charakterze technicznym, które utrudniają bądź wręcz uniemożliwiają im dostęp do usług internetowych. Z tego też względu coraz większego znaczenia nabiera projektowanie w duchu dostępności. W przeciwieństwie do dawniej obowiązującego rozporządzenia z 2005 r. w sprawie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych, aktualne KRI wymuszają na podmiotach realizujących zadania publiczne dostosowanie dotychczasowych systemów teleinformatycznych do międzynarodowych standardów WCAG 2.0. Stare rozporządzenie nie wprowadzało *de facto* obowiązku reformowania systemów ani nie wyznaczało okresu dostosowywania starszych systemów do współczesnych standardów.

To, co było do tej pory przedmiotem suchej debaty politycznej oraz społecznej, wraz z zakończeniem procesu ratyfikacyjnego Konwencji ONZ stało się realnym zagadnieniem. Na Polskę został nałożony obowiązek usuwania barier, monitorowania postępów w zakresie wdrażania postanowień Konwencji ONZ, a, co za tym idzie, również szerzenie wiedzy w zakresie wyrównywania szans we wszystkich sferach życia społecznego. Ratyfikacja Konwencji ONZ, będąc wyrazem poparcia przez Rzeczpospolitą Polską ideałów i zasad w niej zapisanych, stanowi również potwierdzenie zobowiązań określonych w naszej Karcie praw osób niepełnosprawnych.

Wobec ludzi dotkniętych jakąkolwiek formą niepełnosprawności musimy zdawać sobie sprawę, że to naszym obowiązkiem jest wprowadzać rozwiązania ułatwiające dostęp do informacji, tym samym eliminując zjawisko cyfrowego wykluczenia. Musimy być świadomi tego, że *osoby niepełnosprawne są członkami społeczeństwa [...]* i tym samym *powinny one*

⁴⁴ Szerzej na ten temat: M. Kamiński, *Rozmyte ramy*, „IT w Administracji” 2012, Nr 7, s. 17–19.

otrzymać potrzebne im wsparcie w ramach normalnych [...] usług społecznych [...] bowiem potrzeby każdej jednostki są jednakowo ważne, potrzeby te muszą stanowić podstawę planowania życia w społeczeństwie, oraz muszą być wykorzystane w taki sposób, aby zapewnić każdej jednostce równe szanse udziału (pkt. 25–26 Rezolucji 48/96 dotyczącej standardowych zasad wyrównywania szans osób niepełnosprawnych)⁴⁵.

Literatura

- Bonikowska M., *Media w XXI wieku*, [w:] *Media a wyzwania XXI wieku*, pod red. tejże, Warszawa, Wydawnictwo TRIO, 2009
- Kamiński M., *Rozmyte ramy*, „IT w Administracji” 2012, Nr 7
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. B. Banaszaka, Warszawa, Wydawnictwo C. H. Beck, 2009
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003
- Kulesza W., *Dostępne WWW*, „IT w Administracji” 2012, Nr 7
- Leszczyński L., Liżewski B., *Ochrona praw człowieka w Europie. Szkic zagadnień podstawowych*, Lublin, Oficyna Wydawnicza Verba, 2008
- Luterek M., *E-government. Systemy informacji publicznej*, Warszawa, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, 2010
- Marcinkowska E., *Cyfrowa przyszłość Europy*, „IT w Administracji” 2011, Nr 5
- Polska droga do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych ONZ*, Kraków, Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego, 2008
- Wilk M., *Zobowiązani do dostępności*, „IT w Administracji” 2011, Nr 10
- Zadrozny J., *Dostępne WWW*, Kraków, publikacja Fundacji Instytut Rozwoju Regionalnego, 2009

Źródła prawa

- Deklaracja ministerialna z Rygi z dnia 11 czerwca 2006 r.
- Deklaracja ministrów z Malmö z dnia 18 listopada 2009 r.
- Europejska agenda cyfrowa z dnia 19 maja 2010 r.
- Karta praw osób niepełnosprawnych uchwalona przez Sejm 1 sierpnia 1997 r., Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. (M.P. z 13.08.1997 r., Nr 50, poz. 475)
- Karta praw podstawowych UE Dz. Urz. UE z 2007. C 303/1
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483)
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r.
- Konwencja Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych z 13 grudnia 2006 r.
- Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych z 1966 r.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. z 2012, Nr 0, poz. 526)
- Traktat o Unii Europejskiej Dz. Urz. UE z 2008 r. C 115/13
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 lipca 2000 r. w sprawie budowania podstaw społeczeństwa informacyjnego w Polsce (M.P. 2000, Nr 22, poz. 448)
- Ustawa o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r. (Dz. U. 2001, Nr 112, poz. 1198)
- Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz. U. 2005, Nr 64, poz. 565)
- Ustawa o ratyfikacji Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. z dnia 15 czerwca 2012 r. (Dz. U. 2012, Nr 0, poz. 882)
- Uzasadnienie Rządowego projektu ustawy o ratyfikacji Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., druk Nr 408

⁴⁵ Tekst dokumentu na oficjalnej stronie internetowej Polskiego Forum Osób Niepełnosprawnych, <http://www.pfon.org/index.php>, data dostępu: 20.11.2012.