

UCHWAŁA NR
RADY MIASTA CZĘSTOCHOWY

z dnia 2022 r.

w sprawie przeciwdziałania zjawiskom dyskryminacji na terenie miasta Częstochowy

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (jt. Dz. U. 2022, poz. 559 z póź. zm.)

Rada Miasta Częstochowy uchwała:

§ 1. Rada Miasta Częstochowy określa następujące kierunki przeciwdziałania zjawiskom dyskryminacji na terenie miasta Częstochowy:

1) monitorowanie i zapobieganie wszelkim przejawom dyskryminacji;

2) uwzględnianie w strategiach i politykach miejskich zapisów zgodnych z ustawą z 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, tak by ograniczone zostały możliwości występowania zjawisk dyskryminacyjnych;

3) przeciwdziałanie narastającej kulturze przemocy (mowa nienawiści, hejt);

4) propagowanie kultury dialogu, tolerancji, równych szans oraz szacunku dla różnorodności.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Częstochowy.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Zastępca Prezydenta
Miasta Częstochowy
(-) Ryszard Stefaniak



CZĘSTOCHOWA

**MIASTO
RÓWNYCH SZANS
DIAGNOZA**

**Publikacja przygotowana przez Zespół ds. Równego
Traktowania, pod redakcją Jarosława Kapsy**

Autorzy – członkowie Zespołu ds. Równego Traktowania:

Jarosław Kapsa

Kinga Wolnik

Marcin Breczko

W pracach zmierzających do opracowania Diagnozy uczestniczyli również pozostali członkowie i członkinie Zespołu ds. Równego Traktowania:

Agata Wierny, Jolanta Urbańska, Małgorzata Iżyńska, Tomasz Tyl, Izabela Sobańska-Klekowska, Agnieszka Kawczak, Lucyna Cofór, Dorota Turlej, Aneta Herbuś, Arkadiusz Zemła, Adrian Staroniek, Ewa Dziedziela, Agnieszka Kwiatek, Joanna Górna, Andrzej Zaguła, Kamil Sowiński, Jakub Sikora, Mariana Yemelianova.

Korekta językowa i skład: Kinga Wolnik

Projekt okładki: Agata Wierny

Częstochowa, grudzień 2021

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie.....	4
1. Prawne regulacje antydyskryminacyjne.....	7
2. Uwarunkowania zjawisk dyskryminacyjnych.....	10
3. Świadomość prawna.....	12
4. Tradycyjne postrzeganie wartości w życiu publicznym.....	15
5. Język, w którym żyjemy.....	17
6. Promowanie i kształtowanie wartości działaniami władz publicznych.....	19
7. Przywództwo społeczne.....	21
8. Upowszechnienie postaw wykluczających i radykalnych (kultura przemocy, mowa nienawiści, zanik dialogu społecznego).....	22
9. Jakość elit społecznych i ich rola w kształtowaniu i promowaniu wartości.....	25
10. Dyskryminacja osób z niepełnosprawnością oraz ze względu na wiek.....	28
11. Dyskryminacja ze względu na płeć.....	38
12. Dyskryminacja ze względu na wyznanie religijne i narodowość.....	50
13. Dyskryminacja ze względu na orientację seksualną.....	58
14. Przemoc w rodzinie i w szkole.....	62
15. Zebrane wartości – fundamenty prawne.....	67
16. Zasady dobrego społeczeństwa.....	69
17. Zasady dobrego urzędu.....	70
18. Zasady dobrego pracodawcy.....	71
19. Zasady dobrych usług publicznych.....	72
20. Rekomendacje.....	74

Wprowadzenie

Równe traktowanie obywaterek i obywateli przez organy administracji publicznej wszystkich szczebli to dziś standard cywilizacyjny, do którego dążą społeczeństwa świata zachodniego. To swego rodzaju ideał – a więc stan rzeczy, na który stale należy orientować realizowane działania, weryfikować stopień, w jakim udaje się go osiągać, dyskutować skuteczność wysiłków podejmowanych na rzecz przybliżenia się do niego. Dzięki temu, że w obszarze cywilizacji, której Polska jest i chce pozostać częścią, równe traktowanie ma status modelowej, pożądanej sytuacji, równość obywaterek i obywateli jest jednym z zagadnień, które stoją nieustannie w centrum debaty publicznej.

Administracja samorządowa jest szczeblem władzy publicznej, od którego obywatelki i obywatele – przynajmniej w założeniu – oddziela na co dzień najmniejszy dystans. Ta bliskość nakłada na instytucje samorządowe szczególne zobowiązania, których jak najlepsze wypełnianie w ogromnej mierze kształtuje wizerunek urzędów publicznych w ogóle. To urząd miasta czy gminy bywa niejednokrotnie najbliższą instancją, do której obywatelki i obywatele zwracają się z urzędową sprawą. Na liście samorządowych zadań jest wiele spraw, które w oczywisty sposób dotyczą codziennego funkcjonowania wszystkich obywaterek i obywateli. W lokalnych urzędach i instytucjach nie brakuje zatem sytuacji bezpośredniego zetknięcia się z realnym – nie „anonimowym” czy „statystycznym” – człowiekiem. Człowiekiem chcącym załatwić niezbędną formalność, mającym problem do rozwiązania, szukającym informacji czy pomocy. Na co dzień samorządowe instytucje mają do czynienia z ludźmi z całą ich odmiennością, z ich różnorodnymi cechami i atrybutami, z widocznymi bądź niewidocznymi ograniczeniami i trudnościami. Mimo postępującej cyfryzacji urzędowej obsługi – której walorów nie sposób kwestionować – a także mimo przeobrażeń w sferze komunikacji międzyludzkiej, których katalizatorem stała się pandemia, spotkania urzędnika i obywatela ciągle mają charakter bliski, bezpośredni, odbywają się twarzą w twarz. Niezależnie od tego, jak jeszcze będzie ewoluować tryb pracy urzędów, wymóg równego traktowania czy zapewnienia braku dyskryminacji tej czy innej grupy mieszkanek i mieszkańców pozostanie ciągle aktualnym zadaniem.

W Częstochowie samorządowe inicjatywy na rzecz upowszechniania idei równości, demontowania stereotypów będących często prądem różnorodnych praktyk dyskryminacyjnych, propagowania świadomości prawnej czy – silnie związanej z kwestią równości – profilaktyki antydyskryminacyjnej i antyprzemocowej podejmowane są od kilku lat. Co bardzo istotne, gros tych działań kierowane jest do młodych i bardzo młodych ludzi – dzieci i młodzieży częstochowskich szkół.

Od 2012 roku działa Pełnomocniczka Prezydenta Miasta Częstochowy ds. Równych Szans. Realizuje miejską politykę w zakresie równego traktowania, w tym przeciwdziałania dyskryminacji. Wśród jej zadań, których kompletny katalog zawiera Regulamin Organizacyjny Urzędu Miasta, jest m.in. opracowywanie, we współpracy z wydziałami UM i miejskimi jednostkami organizacyjnymi, strategii działań samorządu na rzecz równego traktowania. Jest inicjatorką częstochowskiej Nagrody Równości, organizuje lokalną odsłonę kampanii „16 Dni Przeciwko Przemocy ze względu na Płeć” czy akcję One Billion Rising (Nazywam się Miliard), a w 2018 roku koordynowała wydarzenia Roku Praw Kobiet w Częstochowie. Rozwija ideę włączania mieszkanek i mieszkańców w miejskie procesy decyzyjne, kierując Referatem Dialogu i Praw Człowieka. Działa na rzecz wprowadzenia w częstochowskich szkołach finansowanych z budżetu miasta zajęć przeciwdziałających dyskryminacji i wykluczeniu oraz sama tego rodzaju zajęcia prowadzi.

Tytuł „Samorządu Równych Szans” Urząd Miasta Częstochowy otrzymał od Polskiego Stowarzyszenia Prawa Antydyskryminacyjnego w 2014 roku. Już wówczas obowiązywał w Urzędzie regulamin antydyskryminacyjny i antymobbingowy; już wtedy odbywały się szkolenia mające uwrażliwić na te zjawiska personel Urzędu.

W 2017 roku w częstochowskich szkołach ruszył projekt „Strefa Empatii”, który stawia sobie za cel propagowanie postaw tolerancji, umiejętności dostrzegania i akceptowania różnic między ludźmi, postawienie tamy mowie nienawiści czy przejawom bullyingu – nękania w środowisku rówieśniczym. Odbyły się szkolenia dla młodzieży oraz kadry pedagogicznej w zakresie posługiwania się językiem porozumienia oraz rozwiązywania konfliktów – młode mediatorzy i mediatorzy rówieśniczy otrzymali certyfikaty z rąk Rzecznika Praw Obywatelskich. W ramach „Strefy Empatii” zespół skupiony wokół Pełnomocniczki Prezydenta Miasta Częstochowy ds. Równych Szans opracował grę edukacyjną „Na tropie uprzedzeń”, udostępnioną niedługo potem wszystkim zainteresowanym, m.in. pedagogom, którzy zechcą z niej skorzystać. Gra zwraca uwagę na istnienie w ludzkim myśleniu licznych stereotypów i uprzedzeń, na związane z nimi pułapki, jak np. krzywdzące oceny konkretnych osób, które postrzegamy przez pryzmat ciasnych stereotypów. Gra sprawdziła się już wielokrotnie podczas warsztatów prowadzonych z różnymi grupami – nie tylko z młodzieżą, ale i z przedsiębiorcami, kadrami pedagogicznymi czy urzędniczą.

Latem 2017 roku Częstochowa – jako trzeci samorząd w Polsce – przystąpiła do dobrowolnej, mającej na celu przeciwdziałanie dyskryminacji oraz promowanie różnorodności w miejscu pracy „Karty Różnorodności”. Wspierana przez Komisję Europejską inicjatywa zobowiązuje zgłaszające do niej akces podmioty do wprowadzenia zakazu dyskryminacji w pracy, działań na rzecz tworzenia i promocji różnorodności, a także zaangażowania w nie wszystkich zatrudnionych osób oraz partnerów biznesowych i społecznych. Wszystko to ma służyć spójności i równości społecznej.

W 2018 roku po raz pierwszy przyznano Nagrodę Równości im. Mieczysławy Biegańskiej – zasłużonej częstochowskiej działaczki społecznej, w lokalnej świadomości pozostającej dotychczas w cieniu swojego, skądinąd znakomitego, męża Władysława Biegańskiego. Nagroda przyznawana jest osobom fizycznym oraz podmiotom ekonomii społecznej działającym na rzecz równych szans i sprawiedliwości społecznej oraz przeciwdziałania dyskryminacji w społeczności lokalnej. Ma w założeniu promować, wspierać i zachęcać do dalszego działania na rzecz równości osoby i organizacje „trzeciego sektora”, dzięki którym życie staje się lepsze, łatwiejsze, bardziej otwarte dla wszystkich grup, mniejszości i wszelkich kategorii mieszkanek i mieszkańców miasta. Pierwszą laureatką nagrody została dr Edyta Widawska – założycielka Polskiego Instytutu Mediacji i Integracji Społecznej, inicjator i organizator Festiwalu Filmowego „Watch Dogs Prawa Człowieka w Filmie”, specjalistka ds. praw człowieka i monitoringu, wieloletnia trenerka i edukatorka w zakresie działań równościowych i partycypacyjnych. W kolejnym roku nagroda przypadła Annie Herman – założycielce i prezesce Częstochowskiego Stowarzyszenia Na Rzecz Osób Niepełnosprawnych PERASADA, działaczce na rzecz integracji osób z niepełnosprawnościami i wzmacniania partycypacji społecznej wszystkich mieszkańców i mieszkanek Częstochowy.

Istotną dla przyszłości idei równego traktowania w Częstochowie było zarządzenie prezydenta miasta o powołaniu Zespołu ds. Równego Traktowania. Jego pierwsze posiedzenie odbyło się jesienią 2019 roku. W ramach Zespołu powstały grupy robocze – składające się z urzędniczek i urzędników, innych

przedstawicielei samorządu, reprezentantów organizacji społecznych, stowarzyszeń – mające za zadanie analizę sfer, w których – w lokalnym wymiarze – może występować dyskryminacja.

Rezultatem prac Zespołu ds. Równego Traktowania jest niniejsza Diagnoza. Omawiając najrozmaitsze obszary, w których występuje problem nierówności, dyskryminacji, nierównego traktowania, Diagnoza ma służyć określeniu konkretnych, kompleksowych, spójnych i wypracowanych w szerokim dialogu społecznym rekomendacji, służących równemu traktowaniu obywateli i obywateli w samorządowych instytucjach i urzędach Częstochowy. Zalecenia te mają być potem uwzględniane w miejskich programach czy dokumentach strategicznych. Choć samorząd nie dysponuje sprawstwem w zakresie kształtowania całości praktyk społecznych w danej społeczności lokalnej – choćby w podmiotach prywatnych, w sferze gospodarki, biznesu – to promowanie praktyk równego traktowania czy zapobiegania wszelkim postaciom dyskryminacji powinien on uważać za swoje zobowiązanie. Wypracowane na bazie niniejszej Diagnozy rekomendacje powinny więc być przekazywane przez samorząd dalej, choćby poprzez własny przykład i zachęcanie swoich partnerów biznesowych czy z obszaru „trzeciego sektora” do wdrażania podobnych rozwiązań.

Oprócz znaczenia praktycznego, służącego budowaniu przyjaznej, otwartej wspólnoty samorządowej, Diagnoza ma też aspekt symboliczny. Prace nad nią kończą się bowiem w stulecie Konstytucji z 1921 roku – aktu, który określił wartości mające przyświecać ledwie co odrodzonej Rzeczypospolitej. Uznaniem doniosłości tamtej Konstytucji był fakt przyjęcia przez Radę Miasta Częstochowy w kwietniu tego roku stanowiska na okoliczność tej rocznicy. Napisano w nim m.in.: *W Konstytucji z 1921 r. jednomyślnie przyjęto podstawową zasadę ustrojową: Rzeczpospolita miała być demokratycznym państwem służącym ochronie życia, mienia i wolności ogółu jej obywateli, bez różnicy płci, pochodzenia, narodowości, języka, rasy lub religii. Oznaczało to nie tylko powrót do jagiellońskiej tradycji tworzenia Rzeczypospolitej wielu narodowości, tradycji i wyznań religijnych. Polska nie tylko jako jedno z pierwszych państw Europy przyznała prawa wyborcze kobietom, lecz także na mocy Konstytucji zniósła inne formy dyskryminacji, utrudniające dostępność do nauki, wykonywania różnorodnych zawodów lub pracy w służbie cywilnej państwa.* Konstytucja marcowa sprzed stu lat może być z pewnością postrzegana jako podwalina współczesnych nam norm równego traktowania. Już w niej można odnaleźć zapisy, z którymi zgodzilibyśmy się i dzisiaj. Tym, co budzi niepokój, jest jednak fakt wciąż utrzymującego się, często aż nazbyt jaskrawego występowania nierówności, z którymi tamten dokument miał ambicję się uporać.

Im więcej dbałości o zagwarantowanie równego traktowania, tym więcej mocnych powodów będzie miał samorząd, aby określać siebie jako „przyjazny”. A im więcej przejawów równości wokół nas, tym lepiej będzie mieć się demokracja w swoich rozmaitych formach i przejawach, także tych wykraczających daleko poza wymiar lokalny. Czym bowiem ma być autentyczna demokracja jeśli nie wspólnotą ludzi równych, w równym stopniu uprawnionych do czynnego w niej uczestnictwa? Tworzeniu i umacnianiu tego rodzaju wspólnoty, a także namysłowi nad jej jak najlepszym funkcjonowaniem, ma służyć także ta Diagnoza.

Diagnoza jest zwieńczeniem pewnego etapu działań samorządu Częstochowy, ale i otwarciem nowego, w którym – miejmy taką nadzieję – o zagwarantowanie równości mieszkanki i mieszkańców zabiegać będzie jeszcze łatwiej. Pamiętajmy jednak, że dbałość o tę kwestię nie jest zadaniem, które kiedykolwiek można uznać za w pełni wykonane. Należy je raczej uważać za przedmiot naszej stałej troski i wspólnego namysłu. Niech ten dokument im sprzyja.

1. Prawne regulacje antydyskryminacyjne

W polskiej przestrzeni prawnej, obejmujące normy prawa krajowego oraz wiążące Polskę normy międzynarodowe, ochrona przed dyskryminacją jest rozproszona. Obowiązuje bowiem wiele aktów prawnych wyrażających zakaz dyskryminacji/nakaz równego traktowania. Fundamentalnym aktem prawnym jest Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, wyrażająca wolność i równość wszystkich ludzi pod względem swej godności i swych praw (art. 1). Zgodnie z art. 2, „Każdy człowiek posiada wszystkie prawa i wolności zawarte w Deklaracji bez względu na jakiekolwiek różnice rasy, koloru, płci, języka, wyznania, poglądów politycznych i innych, narodowości, pochodzenia społecznego, majątku, urodzenia lub jakiegokolwiek innego stanu.” Art. 7 Deklaracji mówi natomiast, iż „Wszyscy są równi wobec prawa i mają prawo, bez jakiejkolwiek różnicy, do jednakowej ochrony prawnej. Wszyscy mają prawo do jednakowej ochrony przed jakąkolwiek dyskryminacją, będącą pogwałceniem niniejszej Deklaracji, i przed jakimkolwiek narażeniem na taką dyskryminację.” Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, przyjęty rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ stanowi, że „Każde z Państw Stron niniejszego Paktu zobowiązuje się przestrzegać i zapewnić wszystkim osobom, które znajdują się na jego terytorium i podlegają jego jurysdykcji, prawa uznane w niniejszym Pakcie, bez względu na jakiekolwiek różnice, takie jak: rasa, kolor skóry, płeć, język, religia, poglądy polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, sytuacja majątkowa, urodzenie lub jakiekolwiek inne okoliczności.” (art. 2). Zakaz dyskryminacji wyraża także Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (nazywana Europejską Konwencją Praw Człowieka). Art. 14 mówi: „Korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej Konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn.” Również Unia Europejska przyjęła zapisy wyrażające poszanowanie równości oraz zakaz dyskryminacji. Art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej wskazuje, że „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.” Art. 10. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej odnosi ten zapis do podejmowanych przez UE działań antydyskryminacyjnych: „Przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia dąży do zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.” Natomiast art. 21 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej stanowi, że „Zakazana jest wszelka dyskryminacja w szczególności 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.”

Istnieje także szereg dokumentów dotyczących praw człowieka odnoszących się do poszczególnych grup społecznych narażonych na dyskryminację – konwencji przyjętych przez Zgromadzenie Ogólne ONZ, m.in. Międzynarodowa Konwencja w Sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej, Konwencja w Sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet, Konwencja o Prawach Dziecka czy Konwencja o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami.

Normy prawa międzynarodowego i europejskiego mają wpływ na ustanawiane krajowe regulacje prawne. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej przyspieszyło rozwój prawa antydyskryminacyjnego w naszym kraju. Aktem szczególnym w tym zakresie jest ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów UE w zakresie równego traktowania. Zgodnie z zapisami art. 1, „Ustawa określa obszary i sposoby przeciwdziałania naruszeniom zasady równego traktowania ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną oraz organy właściwe w tym zakresie.”, a art. 6 – 8 wyszczególniają konkretne płaszczyzny życia społecznego, na polu których zakazane jest nierówne traktowanie:

„Art. 6 Zakazuje się nierównego traktowania osób fizycznych ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość w zakresie dostępu i warunków korzystania z zabezpieczenia społecznego, usług, w tym usług mieszkaniowych, rzeczy oraz nabywania praw lub energii, jeżeli są one oferowane publicznie.

Art. 7. Zakazuje się nierównego traktowania osób fizycznych ze względu na rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość w zakresie opieki zdrowotnej oraz oświaty i szkolnictwa wyższego.

Art. 8. ust. 1. Zakazuje się nierównego traktowania osób fizycznych ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną w zakresie:

- 1) podejmowania kształcenia zawodowego, w tym doksztalcania, doskonalenia, przekwalifikowania zawodowego oraz praktyk zawodowych;
- 2) warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej lub zawodowej, w tym w szczególności w ramach stosunku pracy albo pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej;
- 3) przystępowania i działania w związkach zawodowych, organizacjach pracodawców oraz samorządach zawodowych, a także korzystania z uprawnień przysługujących członkom tych organizacji;
- 4) dostępu i warunków korzystania z instrumentów rynku pracy i usług rynku pracy określonych w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oferowanych przez instytucje rynku pracy oraz instrumentów rynku pracy i usług rynku pracy oferowanych przez inne podmioty działające na rzecz zatrudnienia, rozwoju zasobów ludzkich i przeciwdziałania bezrobociu.”

W polskim porządku prawnym zasada równości i zakaz dyskryminacji zostały wyrażone przede wszystkim w Konstytucji RP z 1997 r. Ustawodawca zobowiązany został do poszanowania godności każdego człowieka bez względu na jego status i cechy osobiste oraz takiego kształtowania regulacji prawnych, które zapewnią równe traktowanie podmiotów podobnych w sferze życia politycznego, społecznego i gospodarczego. Art. 32. ust. 1: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.”; ust. 2: „Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.” Oprócz tego przepisu, zasada równości została wyrażona w wielu innych przepisach Konstytucji określających sytuację prawną jednostki, m. in. w art. 6 – równy dostęp do dóbr kultury, art. 33 – równość kobiet i mężczyzn, art. 60 – równość dostępu do służby publicznej, art. 64 ust. 2 – równość w zakresie ochrony prawnej własności i prawa dziedziczenia, art. 68 ust. 2 – równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków

publicznych, art. 70 ust. 4 – równy dostęp do wykształcenia, czy art. 96 ust. 2, art. 127 ust. 1 oraz art. 169 ust. 2 – równość w zakresie prawa wyborczego.

Wśród aktów niższego rzędu zawierających zapisy dotyczące różnych aspektów zasady równego traktowania możemy wymienić m.in.:

- Ustawę z dnia 26 czerwca 1979 r. Kodeks pracy, wskazującą, że „Pracownicy mają równe prawa z tytułu jednakowego wypełniania takich samych obowiązków; dotyczy to w szczególności równego traktowania mężczyzn i kobiet w zatrudnieniu” (art. 11²), „Jakakolwiek dyskryminacja w zatrudnieniu, bezpośrednia lub pośrednia, w szczególności ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną, a także ze względu na zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony albo w pełnym lub w niepełnym wymiarze czasu pracy – jest niedopuszczalna.” (art. 11³);
- Ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy; zgodnie z art. 2a „Przepisy ustawy chronią przestrzeganie zasady równego traktowania w dostępie i korzystaniu z usług rynku pracy oraz instrumentów rynku pracy bez względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.”;
- Ustawę z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, której art. 23a stanowi, że niedokonanie przez pracodawcę niezbędnych racjonalnych usprawnień dla osoby niepełnosprawnej pozostającej z nim w stosunku pracy, uważa się za naruszenie zasady równego traktowania;
- Ustawę z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych; zgodnie z art. 2a „Ustawa stoi na gruncie równego traktowania wszystkich ubezpieczonych bez względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, stan cywilny oraz stan rodzinny.”;
- Ustawę z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami; określa ona środki służące zapewnianiu dostępności (architektonicznej, cyfrowej oraz informacyjno-komunikacyjnej) osobom ze szczególnymi potrzebami oraz obowiązki podmiotów publicznych z tym związane; zgodnie z art. 2 pkt. 3 przez osobę ze szczególnymi potrzebami rozumie się „osobę, która ze względu na swoje cechy zewnętrzne lub wewnętrzne, albo ze względu na okoliczności, w których się znajduje, musi podjąć dodatkowe działania lub zastosować dodatkowe środki w celu przezwyciężenia bariery, aby uczestniczyć w różnych sferach życia na zasadzie równości z innymi osobami”.

Wyniki badań Rzecznika Praw Obywatelskich¹ dotyczące świadomości prawnej Polek i Polaków w kontekście równego traktowania wskazują, że osoby doświadczające dyskryminacji bardzo rzadko podejmują działania prawne (zadeklarowało je zaledwie 10% respondentów), a blisko jedna trzecia nic nie zrobiła w związku z gorszym traktowaniem (32%). RPO zauważa, że niekorzystanie z uprawnień przysługujących z tytułu naruszenia zasady równego traktowania, w tym niepodejmowanie kroków prawnych,

1 „Ochrona przed dyskryminacją w Polsce. Stan prawny i świadomość społeczna. Wnioski i rekomendacje RPO”, Warszawa 2020

może być wynikiem niskiego poziomu wiedzy na temat przewidzianego prawem mechanizmu antydyskryminacyjnego.

2. Uwarunkowania zjawisk dyskryminacyjnych

Obowiązujące w Polsce przepisy prawne w sposób jednoznaczny zakazują dyskryminacji. „Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny” - głosi art 32 Konstytucji RP i z tym zgodny musi być każdy zapis prawa ogólnego i lokalnego. Działania dyskryminacyjne, podejmowane z jakiejkolwiek przyczyny, uznać można za naruszenie prawa, nawet jeśli nie jest to szczegółowo dookreślone w obowiązującym ustawodawstwie. Nie można także przemilczać, tolerować lub usprawiedliwiać działań dyskryminacyjnych motywowanych obyczajami, tradycją, względami kulturowymi lub religijnymi upowszechnionymi w różnorodnych grupach i społecznościach.

Konstytucja równie jednoznacznie chroni wartość, jaką jest równość każdego wobec prawa. „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne” - mówi art 32. Wartość ta uzupełniona została zapisami: Art. 33 ust. 1: „Kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym.”; ust. 2: „Kobieta i mężczyzna mają w szczególności równe prawo do kształcenia, zatrudnienia i awansów, do jednakowego wynagradzania za pracę jednakowej wartości, do zabezpieczenia społecznego oraz do zajmowania stanowisk, pełnienia funkcji oraz uzyskiwania godności publicznych i odznaczeń.” Art. 35 ust. 1: „Rzeczpospolita Polska zapewnia obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury.”

Konstytucyjna ochrona wartości jaką jest równość wobec prawa dotyczy nie tylko osób narodowości polskiej lub osób polskiego obywatelstwa. Mówi o tym Art. 37 ust. 1: „Kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji.” Oznacza to, że zakaz dyskryminacji dotyczy nie tylko obywateli Rzeczypospolitej Polskiej oraz – na mocy porozumień międzynarodowych – obywateli krajów członkowskich UE, ale wszystkich osób przebywających legalnie na terytorium Polski, bez względu na ich przynależność państwową i narodową.

Podstawą formalną tworzenia krajowych, regionalnych i lokalnych programów i polityk na rzecz równości szans i przeciwdziałania dyskryminacji jest ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Zgodnie z określeniem art.1 ust. 1.: „Ustawa określa obszary i sposoby przeciwdziałania naruszeniom zasady równego traktowania ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną oraz organy właściwe w tym zakresie.”). Ustawa nie wyznacza obligatoryjnych zadań samorządowi terytorialnemu, nie oznacza to jednak zmonopolizowania działań antydyskryminacyjnych przez administrację rządową. Na władzach lokalnych i regionalnych ciąży obowiązek wynikający z samej, określonej w Konstytucji, istoty samorządności terytorialnej. Art. 16 Konstytucji głosi: „1. Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. 2. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.”

Wspólnotę samorządową tworzą i stanowią o jej działaniach wszyscy mieszkańcy i mieszkanki.

W drodze ustawodawczej wprowadzone zostały pewne ograniczenia dotyczące zakresu współdziałania (cenzus wieku dotyczący praw wyborczych do organów samorządowych, wymóg obywatelstwa polskiego lub unijnego przy podejmowaniu pracy w administracji samorządowej itp.); nie zmienia to faktu, że fundamentem istnienia gmin, powiatów i województw jest solidarność wszystkich mieszkańców i mieszkanek. Jest ona także podstawowym kapitałem rozwojowym jednostek samorządu terytorialnego, gwarancją tworzenia – jak określa to Strategia Rozwoju Miasta Częstochowa 2030+ – „Miasta przyjaznego dla mieszkańców, oferującego wysoką jakość życia rozumianą nie tylko jako materialne warunki życia, zdrowie, edukację, aktywność społeczną i kulturalną, czas wolny i relacje społeczne, osobiste bezpieczeństwo, jakość infrastruktury, środowisko przyrodniczego, lecz także dobrobyt subiektywny, rozumiany jako satysfakcja, jaką czerpią ludzie z różnych aspektów życia jako całości, samopoczucie psychiczne i odczuwalne stany emocjonalne”. W wyznaczonym przez Strategię obszarze działań „Społeczność” wpisane zostało: „Nikt, nigdy i z żadnego powodu nie może czuć się osobą wykluczoną z praw do godnego życia, przysługujących naszej społeczności. Każdy powinien mieć równe szanse dostępu do podstawowych usług społecznych, w tym chroniących zdrowie, zapewniających dobrą edukację, a także wspierających rodzinę, opiekę nad małymi dziećmi, osobami niepełnosprawnymi i w podeszłym wieku, tworzącymi możliwość korzystania z dóbr kultury, z godziwej rozrywki, sportu i rekreacji.”

Programy i projekty działań na rzecz równego traktowania i przeciwdziałających dyskryminacji nie tylko wpisują się w Strategię Rozwoju Miasta Częstochowa, ale także stanowią niezbędny element jej realizacji. Samorząd miasta ma ograniczone kompetencje, zwłaszcza w kreowaniu i realizacji polityk społecznych, edukacyjnych oraz programów na rzecz poprawy bezpieczeństwa osobistego mieszkańców. Aktywność w tych sferach wymaga ścisłej współpracy z administracją rządową, z państwowymi służbami, instytucjami i jednostkami, z autonomicznymi jednostkami edukacyjnymi i naukowymi, z wyspecjalizowanymi organizacjami pozarządowymi. Władze samorządowe nie funkcjonują w próżni społecznej, możliwości prowadzonych działań ograniczone są stanem społecznej świadomości. Skuteczna polityka antydyskryminacyjna jest możliwa tylko wówczas, gdy ogół społeczeństwa zauważy i zrozumie istotność problemów łączących się i wynikających z dyskryminacji indywidualnych jednostek lub grup ludzi.

Stan społecznej świadomości rzutuje na jakość zdiagnozowania problemu dyskryminacji. Świadomość mieszkańców Częstochowy nie odbiega od stanu widocznego w całej Polsce. Mamy więc zbieg różnorodnych uwarunkowań wpływających na zachowania społeczne:

1. świadomość prawna,
2. tradycyjne postrzeganie wartości w życiu zbiorowym,
3. promowanie i kształtowanie wartości działaniami władz publicznych,
4. upowszechnienie postaw wykluczających i radykalnych (kultura przemocy, mowa nienawiści, zanik dialogu społecznego),
5. jakość elit społecznych i ich rola w kształtowaniu i promowaniu wartości.

3. Świadomość prawna

Tolerowanie zjawisk dyskryminacyjnych wynika często z braku zrozumienia, co uznajemy za dyskryminację. Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów UE w zakresie równego traktowania mówi o dwóch rodzajach dyskryminacji:

„1) dyskryminacji bezpośredniej – rozumie się przez to sytuację, w której osoba fizyczna ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną jest traktowana mniej korzystnie niż jest, była lub byłaby traktowana inna osoba w porównywalnej sytuacji;

2) dyskryminacji pośredniej – rozumie się przez to sytuację, w której dla osoby fizycznej ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną na skutek pozornie neutralnego postanowienia, zastosowanego kryterium lub podjętego działania występują lub mogłyby wystąpić niekorzystne dysproporcje lub szczególnie niekorzystna dla niej sytuacja, chyba że postanowienie, kryterium lub działanie jest obiektywnie uzasadnione ze względu na zgodny z prawem cel, który ma być osiągnięty, a środki służące osiągnięciu tego celu są właściwe i konieczne;”

Stosowane są także inne określenia. W powstałym w województwie kujawsko-pomorskim dokumencie „Równe traktowanie w administracji publicznej” wymienia się następujące formy:

„Dyskryminacja indywidualna to zróżnicowane traktowanie osoby ze względu na jej cechę, np. przy podejmowaniu decyzji w jej sprawie. Dyskryminacją na poziomie indywidualnym jest np. molestowanie seksualne bądź odmowa zatrudnienia z powodu płci, wieku czy pochodzenia etnicznego. Przejawem jest słowne/fizyczne zachowanie dyskryminacyjne, którego skutkiem jest nierówny dostęp do zasobów, brak możliwości realizacji celów, przemoc.

Dyskryminacja instytucjonalna to takie praktyki instytucji – w zamierzeniu neutralne i uniwersalne, również te nieoficjalne – które, w efekcie, utrudniają osobom o określonych cechach korzystanie z zasobów i usług, należących się każdemu obywatelowi/każdej obywatelce. Mogą to być bariery architektoniczne dla osób z niepełnosprawnością, ale także np. niezatrudnianie w urzędzie ds. cudzoziemców czy uchodźców osób znających języki obce, kiedy wiadomo, że głównymi klientami są osoby nieposługujące się językiem polskim.

Dyskryminacja strukturalna to takie rozwiązania polityczne, prawne lub ekonomiczne, których celem lub skutkiem jest gorsze położenie osób posiadających daną cechę (płeć, stopień sprawności itp.). Przykładem dyskryminacji strukturalnej jest nierówny wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn, skutkujący dla kobiet mniejszym zabezpieczeniem na starość. Skutkiem dyskryminacji strukturalnej jest również wykluczenie społeczne.

Przejawami dyskryminacji są: nietolerancja, niesprawiedliwe traktowanie, uprzedzenia, uznanie innych za gorszych, prześladowanie, wykluczenie, odrzucenie. Skutkiem zachowań dyskryminacyjnych natomiast jest ograniczanie osobom, które jej doświadczają, możliwości wyboru i realizacji drogi życiowej, rozwijania swoich talentów i zdolności osobistych, ograniczanie dostępu lub jego brak do cennych i ważnych zasobów takich jak: pieniądze, czas, informacja, szanse edukacyjne, szanse zdrowotne, co w ostateczności prowadzi

do wykluczenia społecznego, czyli brak lub ograniczone możliwości uczestnictwa, wpływania i korzystania z podstawowych instytucji/usług/praw publicznych, które powinny być dostępne dla wszystkich.”

Przywoływany dokument wymienia następujące formy dyskryminacji:

- seksizm – ze względu na płeć,
- ageizm, adultyzm – ze względu na wiek,
- ableizm (handicapizm) - ze względu na niepełnosprawność,
- rasizm – ze względu na rasę (kolor skóry),
- homofobia – ze względu na orientację seksualną,
- ksenofobia – ze względu na pochodzenie i narodowość,
- antysemityzm – uprzedzenie względem osób pochodzenia żydowskiego,
- islamofobia – uprzedzenie względem muzułmanów/ek,
- romofobia – uprzedzenie wobec Romów/Romni,
- atrakcjonizm – ze względu na wygląd zewnętrzny,
- klasizm – ze względu na pochodzenie osób lub ich status materialny.

Rozbieżności interpretacyjne dotyczą także tak drastycznych form przejawów dyskryminacji jak molestowanie i mobbing w pracy zawodowej. Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania definiuje dwie formy: molestowanie i molestowanie seksualne. Art. 3 pkt 3 definiuje molestowanie: „rozumie się przez to każde niepożądane zachowanie, którego celem lub skutkiem jest naruszenie godności osoby fizycznej i stworzenie wobec niej zastraszającej, wrogiej, poniżającej, upokarzającej lub uwłaczającej atmosfery;”, natomiast zgodnie z art. 3 pkt 4 molestowanie seksualne „to każde niepożądane zachowanie o charakterze seksualnym wobec osoby fizycznej lub odnoszące się do płci, którego celem lub skutkiem jest naruszenie godności tej osoby, w szczególności przez stworzenie wobec niej zastraszającej, wrogiej, poniżającej, upokarzającej lub uwłaczającej atmosfery; na zachowanie to mogą się składać fizyczne, werbalne lub pozawerbalne elementy;”

Zgodnie z art. 94³ §2 Kodeksu Pracy „Mobbing oznacza działania lub zachowania dotyczące pracownika lub skierowane przeciwko pracownikowi, polegające na uporczywym i długotrwałym nękanii lub zastraszaniu pracownika, wywołujące u niego zaniżoną ocenę przydatności zawodowej, powodujące lub mające na celu poniżenie lub ośmieszenie pracownika, izolowanie go lub wyeliminowanie z zespołu współpracowników.” Kodeks Pracy wprowadzając ogólny zakaz dyskryminacji w art. 18³ §6 definiuje: „Dyskryminowaniem ze względu na płeć jest także każde niepożądane zachowanie o charakterze seksualnym lub odnoszące się do płci pracownika, którego celem lub skutkiem jest naruszenie godności pracownika, w szczególności stworzenie wobec niego zastraszającej, wrogiej, poniżającej, upokarzającej lub uwłaczającej atmosfery; na zachowanie to mogą się składać fizyczne, werbalne lub pozawerbalne elementy (molestowanie seksualne).”

Wykładnia przytaczanych definicji zależna jest od orzeczeń sądów. Trudność polega na subiektywności odczuć; nie ma możliwości obiektywnego określenia zachowań, które – w naszym subiektywnym odczuciu – naruszają poczucie godności, poniżają lub upokarzają. Dowodzenie przez sądem, że staliśmy się ofiarami molestowania seksualnego, w panujących w niektórych środowiskach uwarunkowaniach kulturowych bywa czasem dodatkową formą upokorzenia. W efekcie znaczna część takich drastycznych przejawów dyskryminacji nie jest ujawniana, nie stanowi przedmiotu skarg sądowych

czy postępowań w zakładach pracy. Normy obyczajowe dopuszczające, choć w ograniczonym zakresie, mobbing i molestowanie, są w wielu zakładach, urzędach, instytucjach a nawet szkołach silniejsze niż normy prawne. Potwierdza to treść „Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania za rok 2018 oraz o przestrzeganiu zasady równego traktowania w Rzeczypospolitej Polskiej”:
„W 2018 r. do Biura Rzecznika wpłynęło 626 spraw dotyczących szeroko rozumianej problematyki równego traktowania. W ocenie Rzecznika jest to jednak liczba dalece nieproporcjonalna w stosunku do rzeczywistej skali dyskryminacji w Polsce. Należy mieć na uwadze, że osoby narażone na dyskryminację i wykluczenie społeczne cechują się często brakiem zaufania do instytucji publicznych. Barięrazą pozostaje także niska świadomość prawna oraz brak wiedzy o organach oferujących pomoc ofiarom dyskryminacji. Z badań /../ przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika wynika, że 73% osób, które doświadczyły lub były świadkiem dyskryminacji w ciągu ostatniego roku (2018) nie zgłosiło tego faktu żadnej instytucji publicznej. Co więcej, niewielu Polaków wie, że dyskryminacja jest zabroniona w takich obszarach jak zatrudnienie i rynek pracy (28%) lub dostęp do dóbr i usług (25%). Może to świadczyć o wysokiej akceptacji społecznej dla zachowań dyskryminacyjnych i niskiej efektywności prawnych i praktycznych mechanizmów wspierania zasady równego traktowania.”²

Alarmujący dla samorządów powinien być także zawarty w tej Informacji wynik ankietowania środowiska studenckiego. „Z przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika badań wynika, że skala przypadków molestowania i molestowania seksualnego wśród studentek i studentów jest bardzo duża. Spośród osób ankietowanych prawie połowa studentek i prawie jedna trzecia studentów doświadczyła molestowania. Niezależnie od kontekstu – miejsca zdarzenia, sprawcy, typu wydarzenia – studentki (zwłaszcza na uczelniach technicznych) generalnie częściej niż studenci doświadczają molestowania. Najczęściej przywoływanymi powodami molestowania była płeć, wyznanie i przekonania religijne oraz orientacja seksualna. Sprawcą co trzeciej sytuacji wskazywanej przez osoby badane był wykładowca akademicki/wykładowczyni akademicka, a dwie trzecie z tych wydarzeń miało miejsce na terenie uczelni. /../”³

Nie można tego bagatelizować tłumacząc temperamentem młodzieży czy luźnymi, w świecie studenckim, normami obyczajowymi. Przeciwnie, to na uczelniach wyższych spoczywa trud kształtowania elit, to uczelnie wyższe powinny być przykładem umiejętności tworzenia świata bez dyskryminacji i bez krzywd. Zdać sobie sprawę należy, że zachowanie studentów nie zmienia się w sposób istotny względem zachowań ukształtowanych w szkołach, środowiskach koleżeńskich, domach rodzinnych. Troska o „dobre imię” szkół publicznych powodować może samooszukiwanie, ukrywanie i lekceważenie istniejących w placówkach przejawów molestowania, w tym – zwłaszcza – wewnątrz grup uczniowskich. Zazwyczaj ujawniane są tylko incydenty w sposób ewidentny naruszające normy wskazane w Kodeksie Karnym. Nie istnieją, lub zbyt słabo działają instrumenty nadzoru zewnętrznego i wewnętrznego monitorującego zjawiska dyskryminacyjne w szkołach; tym samym tolerowane, ukrywane lub lekceważone są rozmaite praktyki poniżania i wykluczania „słabszych”. Efekty tego są zauważalne w postaci wzrostu ilości chorób psychicznych w młodym pokoleniu, a także – niestety – w statystykach śmierci samobójczych.

2 Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania za rok 2018 oraz o przestrzeganiu zasady równego traktowania w Rzeczypospolitej Polskiej”, str. 11

3 Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania za rok 2018 oraz o przestrzeganiu zasady równego traktowania w Rzeczypospolitej Polskiej”, str. 48

Regulowany zapisami Kodeksu Pracy zakaz mobbingu i molestowania dotyczy zakładów pracy. Tworzy to świadomość, że tego typu zakazy nie dotyczą innych środowisk. Niewiedza prawna, nieznanostwo własnych praw, powoduje utrzymywanie się dyskryminacyjnych norm obyczajowych w różnych środowiskach. Nagminnym zjawiskiem jest tu wykorzystywanie wyższego statusu zawodowego lub społecznego. Mamy więc „szarą strefę” dotyczącą zachowań poniżających chorych w publicznych placówkach ochrony zdrowia, pensjonariuszy w domach pomocy społecznej, więźniów w aresztach itp. Wprowadzenie instytucji Rzecznika Praw Pacjenta i obowiązek upublicznienia Karty Praw Pacjenta tylko częściowo poprawiły sytuację. Normy obyczajowe, rozliczanie lekarza tylko ze skuteczności walki z chorobą (a nie z leczenia chorego), zależność „słabszego” chorego od „wszechwładnego” lekarza - to wszystko sprzyja tworzeniu zjawisk dyskryminacyjnych.

Niska świadomość swoich praw wynika często z braku wykształcenia, z ubóstwa, z podświadomej akceptacji „niższego” statusu społecznego. Ludzie często nie zdają sobie sprawy, że krzywda, którą doznali, jest formą dyskryminacji. Uznają, że dyskryminacja to coś dotyczącego „innych”, wiążąca się z cechami przypisanymi do „mniejszościowych” grup społecznych: osób innej narodowości, religii, orientacji seksualnej itd. Normy obyczajowe tworzą pewien porządek społeczny, akceptowany jako „ład naturalny”. W tym porządku społecznym nie ma równości, nikt nie zwróci uwagi, że „grubym żartem” poniżona została sprzątaczką; za naturalne uznajemy, bliskie seksualnemu molestowaniu, „frywolne” spoufalenie się z kelnerką. Dyskryminacja w naszej codzienności rzadko ma formę czystą, związaną z przynależnością dyskryminowanego do „grupy mniejszościowej”, najczęściej mamy do czynienia z krzyżowaniem wielu przyczyn. Inna jest sytuacja osoby nieheteronormatywnej zawodowo związanej ze środowiskiem artystycznym lub dobrze sytuowanej materialnie, inna sytuacja podobnej osoby pracującej jako robotnik fizyczny. Inna jest sytuacja kobiety pracującej na stanowisku kierowniczym, inna sprzątaczką. Inaczej traktujemy biznesmena narodowości tureckiej, inaczej biednego uchodźcę z Syrii. Osoba bogatsza, dobrze wykształcona, ma świadomość własnych praw; osoba biedna i niewykształcona staje się bierną ofiarą irracjonalnych niechęci społecznych. Niska świadomość prawna jest także podstawową barierą uniemożliwiającą obiektywne zdiagnozowanie problemu dyskryminacji w Częstochowie. Mamy do czynienia z ogromną „szarą strefą” zjawisk negatywnych, świadomie lub nieświadomie ukrywanych pod presją silnych norm obyczajowych.

DZIAŁANIA PODJĘTE LOKALNIE

- ✓ W Urzędzie Miasta Częstochowy od 2013 r. obowiązuje Wewnętrzna polityka antidyskryminacyjna i antymobbingowa będąca załącznikiem do Zarządzenia Nr k/7/13 Prezydenta Miasta Częstochowy z dnia 19 lutego 2013 r.
- ✓ Przeprowadzane są również warsztaty i szkolenia z tego zakresu.

4. Tradycyjne postrzeganie wartości w życiu publicznym

Poczucie własnej indywidualnej wartości i związana z tym świadomość niezbywalnych praw, przegrywa z tym, co określiliśmy jako „norma obyczajowa”. Jest to czynnik w większym stopniu kształtujący życie zbiorowości niż wszelkie odgórnie wprowadzane modele polityk edukacyjnych, społecznych,

kulturalnych. W świadomości społecznej norma obyczajowa to coś istniejącego „od zawsze”, powodującego, że „nasz świat” wydaje się bezpieczniejszy i przewidywalny. Normy obyczajowe budują solidarność społeczną, przełamując egoizm jednostek wymuszają spełnianie obowiązków wobec zbiorowości, wprowadzają rodzaj wzajemnej kontroli sprzyjający ograniczeniu lub eliminacji zjawisk uznanych za moralnie złe. Normy obyczajowe mogą zatem stanowić poważny czynnik pozytywny sprzyjający społecznemu rozwojowi wspólnoty lokalnej. W powszechnej świadomości normy obyczajowe wydają się niezienne, ale jednocześnie akceptowane, oswajane i adoptowane są różnorodne zmiany, zgodne z rosnącą wiedzą. Właściwa polityka społeczna powinna znać ograniczenia powodowane istniejącymi normami społecznymi i – w razie potrzeby – wpływać na ich ewolucyjną, pozytywną zmianę.

Trwałą, istniejącą wszędzie „od zawsze” normą jest identyfikacja zbiorowości według schematu „swój” - „obcy”. Jest to dychotomia prowadząca wprost do zjawisk dyskryminacyjnych. „Obcych”, „innych” postrzegamy jako zagrożenie lub też jako istoty dla nas obojętne. Podział wymuszał określone zachowania społeczne. Obowiązujący model identyfikacji „swoich”: Polak-katolik, nakładał na utożsamiających się z polską narodowością obowiązek przestrzegania zasad „polskiej religii”, zarówno w życiu publicznym, jak i prywatnym. Osoby nie przestrzegające tych zasad, były wykluczane ze wspólnoty narodowej. Ten model ma już charakter historyczny, przypomnienie go jest świadectwem utłudy „trwałości” norm obyczajowych. Dziś osoba utożsamiająca się z określeniem Polak-katolik nie zawsze uznaje za racjonalne trzymanie się zasad głoszonych przez Kościół lub ograniczenia w kupowaniu usług czy produktów „tylko od polskiego wytwórcy”; dla niego oczywistym jest także, że mogą być Polacy – nie-katolicy. W podobnym sensie zmienia się stosunek do „obcych”. Pod wpływem „odgórnie” kreowanych trendów widoczna jest zmiana w stosunku do różnych religii i narodowości. Do niedawna „odwiecznym wrogiem” był Niemiec, dziś poziom akceptacji dla przedstawiciela tego narodu sięga 60%. Tradycyjną niechęć do narodowości żydowskiej zastąpiła w dużym stopniu islamofobia, której źródeł należy jednak szukać w narodzinach fundamentalistycznego tzw. Państwa Islamskiego doktrynalnie prącego do wojny z niewiernymi, krwawych zamachów, okrutnej zemsty. Wywoływało to w każdym cywilizowanym społeczeństwie powszechny strach, przerażenie i jednocześnie oburzenie, a w tle rodzącą się niesprawiedliwą nienawiść do wszystkich muzułmanów.

Częstochowa, jak większość dużych miast, szybciej przechodzi proces zmian norm obyczajowych. Widoczne jest to w statystykach kościelnych (prowadzone przez Episkopat Polski badania statystyczne). Pomimo deklarowanej przez zdecydowaną większość mieszkańców przynależności do Kościoła Katolickiego, zaledwie 34,3% z zobowiązanych w archidiecezji częstochowskiej uczestniczy regularnie w mszy świętej, do komunii przystępuje 14%; średnia krajowa to 39,1 %, do komunii przystępuje 18,3%. W organizacjach i wspólnotach katolickich działa zaledwie 8% wiernych (w diecezjach tarnowskiej, rzeszowskiej, przemyskiej - 19%). Częstochowa mimo swojego wizerunku miasta z Jasną Górą należy do miast, gdzie społeczność ulega najszybszej laicyzacji w Polsce.

Solidarność społeczna nie musi być cementowana religią ani podziałem „swoi” - „obcy”. Niebezpiecznym jest, gdy upadają stare normy i stare wartości, a w ich miejsce nie upowszechniają się nowe formy społecznych więzi. Wówczas mamy społeczność zatอมizowaną, nieufną wobec wszystkich, łatwo ulegającą demagogicznym ideom, swoje frustracje kierującą na „walkę z obcymi”.

5. Język, w którym żyjemy

Tzw. hipoteza Sapira-Whorfa, dwóch amerykańskich językoznawców, głosi, że używany język, jako system znaków wytworzony przez społeczeństwo, w którym wychowujemy się i myślimy od dzieciństwa, kształtuje nasz sposób postrzegania otaczającego świata, wpływa – w mniejszym lub większym stopniu – na sposób myślenia, a w konsekwencji na zachowanie ludzi. Językowe nierówności często prowadzą do utrwalania stereotypów, uprzedzeń, pozostających na długo w zbiorowej świadomości i stanowiących zachętę do postaw dyskryminacyjnych. Widać to w samym języku – w związkach frazeologicznych (np. „babskie gadanie”, „męska decyzja”), powiedzonkach i przysłowiach (np. „płacze jak baba”, „rozmawiać jak ze ślepym o kolorach”, „czego głuchy nie dosłyszeli to zmyśli”, „Kochajmy się jak bracia, liczymy się jak Żydzi”). Używanie języka równościowego, a więc niedeterminowanego społecznymi stereotypami i uprzedzeniami, ma zatem istotny praktyczny wymiar. Język tolerancji wprowadza do dyskursu publicznego równość, równouprawnienie, szacunek dla mniejszości i odmienności.

Spośród płaszczyzn zróżnicowania społecznego, stosowanie równościowego języka wydaje się być najistotniejsze w kontekście zróżnicowania ze względu na stopień sprawności oraz płeć. Stygmatyzujące określenie „osoba niepełnosprawna” wobec neutralnego „osoba z niepełnosprawnością” jest wyrazistym przykładem zależności między stosowanym językiem a percepcją. Wyrażenie „osoba niepełnosprawna” konstruuje tę osobę jako osobę o jednej cesze, niejako „zamyka” ją w niepełnosprawności. „Osoba z niepełnosprawnością” to już osoba, której nie określa wyłącznie jedna cecha, to osoba podobna do osoby z dowolnym innym atrybutem. Niepełnosprawność to bowiem nie cecha przypisana danej osobie, ale zjawisko powstające w wyniku interakcji osoby z rzeczywistością zewnętrzną, np. z barierami architektonicznymi. Takie rozumienie niepełnosprawności przyjęte jest w Art. 1 Konwencji ONZ o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami (choć w Polsce uitało się tłumaczenie – błędne – jako Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych, podczas gdy oryginalny tytuł brzmi „The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities”), który określa osoby z niepełnosprawnością jako „osoby, które mają długotrwale naruszoną sprawność fizyczną, umysłową, intelektualną lub w zakresie zmysłów co może, w oddziaływaniu z różnymi barierami, utrudniać im pełny i skuteczny udział w życiu społecznym, na zasadzie równości z innymi osobami.” Niepełnosprawność ma zatem charakter relatywny, wynika przede wszystkim z charakteru interakcji między osobą a środowiskiem, w którym ona żyje.

Ustalenia lingwistyki płci wskazują, że nie tylko w języku polskim, ale we wszystkich dotąd zbadanych językach świata występuje nierówny obraz obu płci. Na różnych płaszczyznach języka – w jego gramatyce, leksyce, słowotwórstwie, frazeologii, zakodowany jest niekorzystny, zdecydowanie gorszy w porównaniu do wizerunku mężczyzn, wizerunek kobiet. Zjawisko to określane jest mianem asymetrii językowej lub androcentryzmu. W językach, w których mamy do czynienia z gramatyczną kategorią rodzaju, dyskryminację kobiet w języku i poprzez język możemy określić jako asymetrię rodzajowo-płciową.

Kultura patriarchalna i utrzymujący się przez stulecia brak równowagi w społecznej pozycji kobiet i mężczyzn w życiu publicznym, zawodowym, utrwaliły zwyczaj stosowania wyłącznie męskich form na określenie niektórych zawodów czy funkcji publicznych. Struktura i gramatyka języka kształtowały się na przestrzeni wieków, kiedy kobiety były traktowane jako gorsze, a język odzwierciedlał patriarchalną strukturę społeczną i jej stereotypy. Zmiana widoczna na poziomie rzeczywistości społecznej, polegająca na

coraz powszechniejszym obejmowaniu przez kobiety ról zawodowych, funkcji, stanowisk czy tytułów naukowych dawniej zastrzeżonych wyłącznie dla mężczyzn bądź uznawanych za prestiżowe, powinna jednak znaleźć odzwierciedlenie w języku, aby właściwie opisywać rzeczywistość i zwrócić oddziaływać na jej adekwatne postrzeganie. Nazwy zawodów wykonywanych tradycyjnie przez mężczyzn pełnią dziś funkcję nazw generycznych, określających zarówno mężczyzn, jak i kobiety. W potocznym odbiorze, formy generyczne wywołują poczucie, że płęć męska jest ważniejsza, uniwersalna. Konieczne jest tworzenie żeńskich odpowiedników nazw zawodów. Także w odniesieniu do nazw ról społecznych i statusów, a więc kategorii szerszej niż nazwy zawodów, należy zadbać o likwidację niewidzialności kobiet. Te nazwy żeńskie, takie jak np. interesantka, klientka, emerytka, pacjentka, rezydentka, reprezentantka, rozmówczyni, są często zupełnie pomijane w tekstach użytkowych, np. w urzędowych drukach, wnioskach.

Współczesne zainteresowanie problemem językowej asymetrii zrodziło nową gałąź językoznawstwa, lingwistykę płci. Wiedza z jej zakresu jest popularyzowana, na przestrzeni ostatnich lat możemy zaobserwować upowszechnienie form żeńskich. Zmiany te mogą jednak zachodzić stopniowo, ewolucyjnie, pod warunkiem, że używaniu języka będzie towarzyszyć refleksja nad tożsamością, sposobami jej wyrażania w tekstach, przejawami dyskryminacji, opresji. W Polsce obowiązuje zasada uzusu językowego, czyli za normę przyjmuje się to, w jaki sposób ludzie mówią. Formy żeńskie, obecnie postrzegane jako niepoważne, kontrowersyjne, czy wręcz niepoprawne, mogą zmienić swoje negatywne konotacje na skutek ich częstego używania, „osłuchania się” z nimi użytkowników i użytkowniczek języka. Rada Języka Polskiego na posiedzeniu plenarnym 19 marca 2012 r. wyraziła swoje stanowisko w sprawie żeńskich form nazw zawodów i tytułów: „Formy żeńskie nazw zawodów i tytułów są systemowo dopuszczalne. Jeżeli przy większości nazw zawodów i tytułów nie są one dotąd powszechnie używane, to dlatego, że budzą negatywne reakcje większości osób mówiących po polsku. To, oczywiście, można zmienić, jeśli przekona się społeczeństwo, że formy żeńskie wspomnianych nazw są potrzebne, a ich używanie będzie świadczyć o równouprawnieniu kobiet w zakresie wykonywania zawodów i piastowania funkcji. Językowi nie da się jednak niczego narzucić (...)” . Jeszcze do niedawna, takie formy jak „posłanka” czy „psycholożka” drażniły ucho niejednego „purysty” językowego. Dziś, wraz z coraz częstszym ich używaniem w świecie publicznym, są lub zaczynają być odbierane jako oczywiste.

Warto także pamiętać, że kwestia niedyskryminacji w języku stanowi wymóg potwierdzony na poziomie prawnym. Wydane w 1990 r. przez Komitet Rady Ministrów Rady Europy rekomendacje w sprawie eliminacji seksizmu z języka wymagają, aby terminologia stosowana w projektach ustaw, w administracji publicznej, a także w edukacji dbała o zasady równości ze względu na płęć. Zalecane jest, aby eliminować nieobecność kobiet w języku i promować obecność, status i rolę kobiet w społeczeństwie w sposób, jaki współcześnie obecny jest w stosunku do mężczyzn. Rekomendowane jest także używanie nieseksistowskiego języka w mediach.

To jak mówimy, nie jest jedynie odbiciem rzeczywistości, ale także narzędziem jej kształtowania. Język pozwala kształtować sposób percepcji świata, tym samym wpływając na przemiany życia społecznego. To od nas samych zależy, czy wykorzystamy ogromny potencjał języka, aby kreować społecznie sprawiedliwą rzeczywistość czy podtrzymywać krzywdzące stereotypy i wizerunki. Jeżeli zatem upowszechnienie stosowania języka równościowego może przyczynić się do wyeliminowania przejawów dyskryminacji z życia społecznego, to należy uznać, iż jest to działanie nie tylko użyteczne, ale i konieczne,

przyczyniające się do integracji społecznej i harmonijnego współistnienia różnych grup w coraz bardziej zróżnicowanym społeczeństwie.

Urzędnik samorządowy powinien mieć świadomość, że język stosowany w komunikacji z mieszkańcami może być odbierany jako objaw przemocy administracyjnej. Kodeks Etyki obowiązujący w Urzędzie Miasta Częstochowy zwraca uwagę na istotną zasadę uprzejmości i życzliwości (§10 Kodeksu Etyki). Zgodnie z nią „W kontaktach z interesantami pracownicy zachowują się uprzejmie, z szacunkiem, są pomocni i udzielają wyczerpujących i dokładnych odpowiedzi na skierowane do nich pytania.” Forma i język używany w pismach urzędowych, ustnych lub pisemnych wyjaśnieniach lub zapytaniach, powinien być zrozumiały dla odbiorców, unikający określeń urażających odbiorcę. Pracownik Urzędu powinien mieć świadomość służebności swej pracy wobec mieszkanek i mieszkańców; jego rolą jest pomoc w rozwiązywaniu różnych problemów jednostkowych i społecznych, a nie udowadnianie swojej władzy i mądrości. Stosowany w komunikacji język powinna cechować „życzliwa neutralność”. Problemem jest brak wzajemnie zrozumiałych formuł językowych, tworzących „życzliwą neutralność”. Przez wiele lat utrzymywał się nierównościowy stan, odzwierciedlony w nazywaniu osób obsługiwanych przez urzędników słowem: „petent”. Współczesne próby zmiany tego określenia, przenoszenie modelu korporacyjnego (interesant, klient) przez część mieszkańców przyjmowane jest jako „odczłowieczające” lekceważenie. Podobnie, jako lekceważące „odczłowieczenie” przyjmowane jest sprowadzanie określenia mieszkańca do funkcji wynikającej z relacji z urzędem – „świadczeniobiorca”, „wnioskodawca”. Formy dyskryminacyjne mogą także mieć określenia stosowane tradycyjnie; przykładem tego jest „kobieta ciężarna” (dla kogo jest ona ciężarem i kto/co jest tym ciężarem ?), jednocześnie jednak brak jest upowszechnionej nazwy inaczej nazywanej stan pre-macierzyński u kobiet. Poszukiwanie optymalnego języka „antydiskryminacyjnego”, służącego komunikacji urzędników samorządowych z mieszkańcami, jest więc zadaniem ciągłym, wymagającym stałego uzgadniania i szukania właściwych form, odpowiadających wynikającej z Kodeksu Etyki zasadzie „życzliwej neutralności”.

Należy również mieć na uwadze, że język, którym posługują się urzędnicy, nie może stanowić bariery dla mieszkańców i mieszkanek. Informacje przekazywane przez urzędników spełnią swoją rolę tylko wówczas, gdy będą jasne. Jednym z „drogowskazów” mających ułatwić sprawną komunikację między urzędnikiem a mieszkańcami jest dokument „Komunikacja pisemna. Rekomendacje”⁴ opracowany przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Zachęca on urzędników do używania prostego, zrozumiałego dla odbiorców języka, wskazując sprawną komunikację jako niezbędny składnik warsztatu pracy administracji publicznej przyjaznej obywatelowi.

6. Promowanie i kształtowanie wartości działaniami władz publicznych

Ustawa o samorządzie gminy określa w art 6. ust. 1, że „Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów.” „Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność” (art 2. ust. 1). Praktyka jednak wskazuje, że zakres samodzielności samorządów w każdej dziedzinie jest stopniowo coraz bardziej ograniczany. Ograniczenie ma charakter prawny oraz materialny. Szereg ustaw, regulując szczegółowo sferę wykonywania zadań publicznych, ogranicza samodzielność samorządu w zakresie

⁴ „Komunikacja pisemna. Rekomendacje.” Wydanie drugie, rozszerzone, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 2017

prowadzenia własnej polityki społecznej; sztywno określone są warunki przyznawania i wysokość wsparcia pomocowego, narzucane są programy nauczania i wychowania w samorządowych placówkach oświatowych; polityka rządowa wpływa decydująco na kształt działań z zakresu profilaktyki zdrowotnej i warunków leczenia, ogranicza swobodę działań na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ograniczenia materialne przejawiają się niedofinansowaniem przekazanych zadań, uwarunkowaniem finansowania od spełnienia określonych warunków, przekazywaniem nowych zadań bez wskazania źródła finansowania.

Mimo ograniczonych możliwości, samorzady nie są zwolnione z obowiązku wykonywania działań na rzecz równego traktowania, co bezpośrednio wynika z zapisów Konstytucji RP. Ustawa zasadnicza i obowiązujące zasady wynikające z przyjętych przez Polskę porozumień międzynarodowych mają dla samorządów terytorialnych znaczenie dwoiste: ograniczają swobodę władz lokalnych uniemożliwiając działania skutkujące dyskryminacją mieszkańców oraz wskazują konieczność uwzględniania działań „równościowych” i antydyskryminacyjnych przy wypełnianiu zadań własnych i zleconych.

Ograniczenia określają precedensowe wyroki sądów. W głośnej medialnie sprawie dotyczącej uchwał gmin przeciw „ideologii LGBT” taki precedensowy wyrok wydał WSA w Gliwicach (wyrok z dn. 14.7.2020 r. III SA/GI 15/20). Argumentując wyrok, WSA wyraźnie wskazał, że uchwała Rady Gminy Istebna dotyczy ludzi z grona LGBT i ma dla nich skutek dyskryminujący. Według sądu, dyskryminacja ta polega na wykluczeniu ze wspólnoty, wspólnoty samorządowej, rozumianej na gruncie art. 16 Konstytucji RP jako ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego. Definicja ta powtarzana jest zresztą w art. 1 ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. WSA zwrócił w tym kontekście uwagę na to, że wspólnota wymaga więzi między jej członkami. „Zakłada ich uczestnictwo we wspólnych sprawach, prawo decydowania o nich, jak również prawo funkcjonowania w przestrzeni publicznej”. Zaskarżona uchwała, w opinii WSA, pozbawia osoby z grona LGBT tych właśnie atrybutów, przez co jest dla nich dyskryminująca. Sąd wskazał, że zaskarżona uchwała jest przejawem dyskryminacji z uwagi na preferencje seksualne i tożsamość płciową. Stanowi naruszenie art. 32 Konstytucji RP, a także art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Uchwała stanowi także naruszenie art. 21 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 2007 r., 303.1), który zakazuje wszelkiej dyskryminacji w szczególności 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.”⁵

Argumentacja zawarta w uzasadnieniu wskazuje, że niedopuszczalne są wszelkie podobne uchwały dyskryminacyjne. Istotne jest odniesienie do art. 16 Konstytucji i wywodzenie z niego obowiązku budowania więzi wspólnoty lokalnej, w której każdy ma prawo uczestnictwa we wspólnych sprawach, prawo decydowania o nich, jak również prawo funkcjonowania w przestrzeni publicznej.

Ograniczenie kompetencji nie zwalnia samorządu terytorialnego z podejmowania działań, realizujących art. 16 Konstytucji RP w sposób zgodny z art. 32. Oczywista jest tu konieczność szerszego współdziałania, lecz także możliwe i niezbędne jest wykorzystanie posiadanych kompetencji. Władze publiczne samorządu miasta mogą oddziaływać poprzez właściwą regulację, nadzór i mocą dobrego przykładu. Regulacja – to przede wszystkim troska, by tworzone w samorządzie prawo lokalne nie zawierało

5 komentarz wyroku na stronie <https://legalis.pl/>

zapisów, które mogą skutkować zjawiskami dyskryminacji mieszkańców z jakiegokolwiek powodu. Przepisy dyskryminacyjne nie zawsze ujawniają się bezpośrednio, często zjawiska negatywne powstają wbrew woli autorów prawa lokalnego, w wyniku zaniechań i braku wyobraźni. Dyskryminacji sprzyjać może np. zapis miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeśli nie przewidziano w nim dostępności dla osób z niepełnosprawnością. Dyskryminacji służyć może program z zakresu pomocy społecznej, jeśli forma udzielania pomocy nie liczy się z poczuciem godności beneficjentów. Dyskryminacji sprzyjać mogą nieprzejrzyste i uznaniowe procedury realizacji usług administracyjnych, uzależniające treść decyzji lub jej terminowość od subiektywnych odczuć urzędnika.

Nawet najlepsze przepisy prawa lokalnego będą nieskuteczne jeśli nie powstanie sprawny system nadzoru i monitorowania problemów społecznych. Urząd Miasta powinien stać na straży podstawowych praw i wolności mieszkanki i mieszkańca, nawet gdy naruszenia ich nie dotyczą bezpośrednio sfery kompetencji samorządu. Mieszkaniec czy mieszkanka może nie znać podziału kompetencyjnego, niewiedza prawna jest zjawiskiem powszechnym; ale powinni oni być przekonani, że ich, najbliższa, władza publiczna, gotowa jest służyć pomocą; że istnieje w urzędzie lokalnym komórka organizacyjna, która służyć może poradą, pomocą w ustaleniu adresata skargi, wsparciem w przypadkach odczuwalnej krzywdy.

W tym celu w Urzędzie Miasta Częstochowy w 2012 r. została powołana Pełnomocniczka Prezydenta Miasta Częstochowy ds. Równych Szans, której zadaniem jest realizowanie polityki Miasta w zakresie równego traktowania, w tym przeciwdziałania dyskryminacji, w szczególności ze względu na płeć, pochodzenie etniczne i narodowe, wiek, orientację seksualną, wyznanie lub bezwyznaniowość i światopogląd. Pełnomocniczka zajmuje się również promowaniem, upowszechnianiem i propagowaniem zasad równego traktowania. Do jej obowiązków należy m.in. opracowywanie, we współpracy z wydziałami Urzędu Miasta Częstochowy oraz miejskimi jednostkami organizacyjnymi, programu działań Miasta na rzecz równego traktowania. Pełny zakres zadań pełnomocniczki określony jest w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miasta Częstochowy.

DZIAŁANIA PODJĘTE LOKALNIE

- ✓ Pełnomocniczka Prezydenta Miasta Częstochowy ds. Równych Szans.
- ✓ W strukturach Wydziału Polityki Społecznej Urzędu Miasta Częstochowy działa Referat Dialogu i Praw Człowieka.
- ✓ Zarządzenie Nr 529.2019 Prezydenta Miasta Częstochowy z dnia 18 września 2019 r. w sprawie powołania Zespołu ds. Równego Traktowania (zmienione Zarządzeniem 1758.2021 z dnia 31 sierpnia 2021 r.).

7. Przywództwo społeczne

Zmiany negatywnych norm społecznych następują nie tylko poprzez wdrażanie rozwiązań prawnych, ale także mocą dobrego przykładu. Władze samorządowe nie mają wpływu na ograniczenie zjawiska mobbingu w przedsiębiorstwach prywatnych. Ale mogą i powinny być przykładem dla tych przedsiębiorstw, jak skutecznie za pomocą wprowadzonych procedur eliminować tego typu przypadki. Obowiązek tworzenia

dobrych wzorów dotyczyć powinien urząd miasta oraz wszelkich jednostek podległych samorządowi. Obowiązek ten dotyczyć powinien zarówno wewnętrznej organizacji pracy (eliminacji wszelkich form dyskryminacji pracowników, w tym zwłaszcza mobbingu i molestowania), jak i sposobu zewnętrznego świadczenia usług publicznych. Trzeba mieć stale zakodowane w świadomości przy wykonywaniu usług publicznych: płacą za nie w postaci podatków różni mieszkańcy i mieszkanki, różniący się poglądami politycznymi, wyznaniem, płcią, cechami genetycznymi, narodowością, orientacją seksualną, wiekiem, sprawnością fizyczną i umysłową oraz innymi cechami; każda z tych osób ma prawo być traktowana na równi z innymi. Ze względu na ową różnorodność, a także z powodu zwykłej, ludzkiej subiektywności, obecnej także wśród osób świadczących usługi publiczne, dobrym rozwiązaniem jest ściśle przestrzeganie zasady „nie pytaj, nie mów”. Urzędnik, a także inna osoba świadcząca usługi publiczne, nie ma powodu, a także nie ma prawa, domagać się od interesantów innych informacji o nich niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy.

DZIAŁANIA PODJĘTE LOKALNIE

- ✓ Podpisanie przez Urząd Miasta Częstochowy w dn. 10.08.2017 r. Karty Różnorodności - deklaracji mającej na celu przeciwdziałanie dyskryminacji oraz promowanie różnorodności w miejscu pracy.
- ✓ Wprowadzenie programu „Teraz Lepsza Praca” (Zarządzeniem Nr 577.2019 Prezydenta Miasta Częstochowy z dnia 22 października 2019 r.).
- ✓ Konkurs Pracodawca Fair Play (Regulamin Konkursu ustalony Zarządzeniem Nr 2627.2018 Prezydenta Miasta Częstochowy z dnia 30 sierpnia 2018 r.).
- ✓ Reprezentacja częstochowskiego samorządu w prezydium Komisji Praw Człowieka i Równego Traktowania Związku Miast Polskich

Urząd Miasta Częstochowy w 2014 roku otrzymał tytuł „Samorządu Równych Szans”, przyznany przez Polskie Stowarzyszenie Prawa Antydyskryminacyjnego.

8. Upowszechnienie postaw wykluczających i radykalnych (kultura przemocy, mowa nienawiści, zanik dialogu społecznego)

W odczuciu opinii publicznej zjawiskiem zagrażającym więzi społecznej jest upowszechnienie swoistej kultury przemocy. Do przeszłości odchodzi ład społeczny, solidarność budowana na fundamencie zasady „żyj i pozwól żyć innym”; dialog społeczny zastępowany bywa dyktatem silniejszego, wolność wyboru własnej drogi – żądaniem „żyj według moich zasad”. Przejawami kultury przemocy są zarówno dyskryminacyjne zachowania społeczne, jak i – upowszechniająca się już wszędzie – mowa nienawiści. Kultura przemocy i mowa nienawiści nie są zjawiskami nowymi. Upowszechnianie kultury przemocy i wyrażanie jej zachowaniem oraz „mową nienawiści” w Polsce jest zabronione i karane na mocy Kodeksu Karnego. Prawo bywa jednak bezsilne wobec utrwalonych norm obyczajowych. Problemem stały się zmiany społeczne wywołane umasowieniem korzystania z nowych technologii, w tym z nieograniczonej wolności i szybkości przesyłania informacji, opinii i idei przez międzynarodową sieć internetową. Dawnym zagrożeniem były wielkie ruchy społeczne, „bunt mas”, wyrażana w nim niechęć do „obcych” podsycana

przez sprawnych agitatorów budujących przez image zagrożeń jedność i dyscyplinę w szeregach partyjnych. Dziś większym zagrożeniem wydaje się „rozcłonkowanie” wspólnoty społecznej, tworzenie grup zamkniętych w tzw. „bańkach internetowych”, świadomie izolujących się od „obcych”. Technologie, w tym formy przesyłu informacji, są z natury neutralne; w podobnym stopniu służyć mogą dobru lub złu, przysyłać prawdziwe lub fałszywe informacje, opinie oparte na wiedzy i irracjonalne fantazje, idee humanitarne i idee zagrażające ludzkości. Wolność słowa jest wartością, której nie powinno się ograniczać. Niemniej warto zdać sobie sprawę, że współczesne formy dyskryminacji rodzą się „w internecie” i tam też dochodzi do zjawisk dyskryminacyjnych, przybierających czasem okrutne formy.

Tworzenie się „grup internetowych” nie różni się istotnie od modelu tworzenia grup środowiskowych w życiu realnym. Grupa odkrywa wspólną tożsamość, identyfikuje swoją „inność” wobec „represyjnego społeczeństwa”, dla bezpieczeństwa izoluje się, tworząc model zamknięty, kształtuje się w niej hierarchia: ktoś jest liderem, ktoś aspiruje do bycia w grupie. Z czasem „wyobrażona” „inność” podsycana jest poczuciem zagrożenia ze strony „obcych”, tożsamość wymaga „umundurowania”, a potrzeba bezpieczeństwa – skupienia wokół wodza, dyskusję zastępuje dyscyplina, niepokornym grozi kara: wykluczenie z grupy lub publiczne upokorzenie. Poczucie zagrożenia rodzi agresję, ta – w internecie – przejawia się mową nienawiści. I tak jak na wojnie: bohaterem grupy staje się ten, kto najlepiej walczy, najsprawniej niszczy wroga. W przypadku grup środowiskowych funkcjonujących w świecie realnym możliwy był socjalizujący wpływ środowiska. Zachowania jednostek były obserwowane przez ogół, pochwalane albo piętnowane; sprawca czynu nagannego był znany, liczyć się musiał z poniesieniem odpowiedzialności. Internet stał się środowiskiem przyjaznym dla nieodpowiedzialnych. Pod zasłoną anonimowości można głosić wszelkie absurdalności bez obawy, że wyśmieją to bliscy krewni lub sąsiedzi. Nie sposób tego przywileju anonimowości oderwać od wzrostu zagrożenia „mową nienawiści”. Czynnikiem potęgującym zagrożenie jest malejące uwrażliwienie, a tym samym tolerancja wobec zachowań będących drastycznymi przykładami naruszeń godności ludzkiej. Istnieje wręcz moda na oglądanie „filmów”, gdzie na oczach widzów poniza się, upodla, a nawet gwałci ludzi, odzierając ofiary z godności.

Na temat „mowy nienawiści” wyraziła swoją opinię organizacja Amnesty International; „Komitet Ministrów Rady Europy postanowił w 1997 r. wydać swoje rekomendacje w tej sprawie. Mowę nienawiści definiuje tam jako „wszelkie formy wypowiedzi, które podżegają, szerszą, promują lub usprawiedliwiają nienawiść rasową, ksenofobię, antysemityzm oraz inne formy nienawiści opartej na nietolerancji, w tym nietolerancję wyrażoną przez agresywny nacjonalizm, etnocentryzm, dyskryminację oraz wrogość wobec mniejszości, imigrantów i osób o pochodzeniu imigranckim. Rozprzestrzenianiu się mowy nienawiści w sieci pomaga również anonimowość. Co prawda takie platformy jak Facebook walczą z fikcyjnymi kontami, a nawet nazwami profili, które próbują ukryć tożsamość użytkownika (np. poprzez nadanie nicka zamiast imienia i nazwiska), co budzi kontrowersje ze względu na wolność słowa, a walka ta w praktyce przynosi nikłe skutki. Zresztą nawet jeśli użytkownicy podpisują się pod mową nienawiści własnym imieniem i nazwiskiem, to i tak nie muszą ponosić takich konsekwencji jak by ponieśli używając jej w świecie offline. Łatwiej jest więc im ją stosować. Ostatnią kwestią jest transnarodowy charakter mowy nienawiści w internecie, stawiający pytanie o prawne mechanizmy zwalczania mowy nienawiści, współpracę różnych podmiotów i zależności między jurysdykcjami. W przeciwieństwie do rozpowszechniania mowy nienawiści za pośrednictwem konwencjonalnych kanałów, w przypadku wykorzystywania Internetu uczestniczy tu wielu

„aktorów”, świadomie lub nie. Gdy sprawcy wykorzystują platformy online do rozpowszechniania swoich nienawistnych wiadomości, nie tylko krzywdzą swoje ofiary, ale także naruszają warunki korzystania z tych platform, a czasem nawet krajowe prawo, w zależności od ich lokalizacji. Ofiary ze swojej strony mogą czuć się bezradne w obliczu nękania online, nie wiedząc, do kogo można zwrócić się o pomoc⁶”.

Wielokrotnie w tej sprawie zabierał głos Rzecznik Praw Obywatelskich, wskazując na nieskuteczność ścigania określonych w Kodeksie Karnym przestępstw związanych z „mową nienawiści”. W lutym 2019 r. RPO przekazał Premierowi RP memoriał zawierający 20 rekomendacji prowadzących do skuteczniejszego ścigania tych przestępstw. Rekomendacje obejmowały m.in.: ściganie z urzędu przestępstw motywowanych uprzedzeniami ze względu na czyjąś niepełnosprawność, wiek, orientację seksualną i tożsamość płciową; karalność samego członkostwa w organizacjach odwołujących się do totalitaryzmów, a zakazanych na mocy Konstytucji; wprowadzenie ustawowej definicji mowy nienawiści i skuteczniejsze oczyszczanie internetu z takich treści; szerokie kampanie społeczne, edukacyjne i szkoleniowe dla różnych środowisk o szkodliwości mowy nienawiści.

Obecny stan prawny pozwala ścigać sprawców tych przestępstw na podstawie zapisów w Kodeksie Karnym:

art. 119 § 1. Kto stosuje przemoc lub groźbę bezprawną wobec grupy osób lub poszczególnej osoby z powodu jej przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, politycznej, wyznaniowej lub z powodu jej bezwyznaniowości, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

art. 256 § 1. Kto publicznie propaguje faszystowski lub inny totalitarny ustrój państwa lub nawołuje do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

art. 257. Kto publicznie znieważa grupę ludności albo poszczególłą osobę z powodu jej przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, wyznaniowej albo z powodu jej bezwyznaniowości lub z takich powodów narusza nietykalność cielesną innej osoby, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

Zgodnie ze statystykami policyjnymi w latach 2010-2014 wzrosła ilość postępowań prowadzonych z art. 256 KK z 54 do 374, a z art. 257 z 135 do 251. Przeciętny użytkownik komputera zaglądający na różne strony internetowe, czytający wpisy na różnych forach, zdaje sobie sprawę, że owych kilkaset spraw prowadzonych w Polsce z tytułu naruszenia art. 257 to kropla w morzu, wobec zalewu treści poniżających różne grupy ludności z powodów przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, wyznaniowej i innych.

Prawo i instytucje publiczne są bezsilne wobec innych form o charakterze dyskryminacyjnym związanych z internetem. Dla niektórych młodych ludzi krzywdą dyskryminacyjną jest wykluczenie z grupy, zwłaszcza gdy ma to charakter zamierzonej złośliwości. Powszechnym instrumentem stosowanym w celach dyskryminowania wybranej osoby lub grupy jest rozpowszechnianie fałszywych informacji o treści znieważającej, publikowanie – bez zgody zainteresowanego – jego prywatnych zdjęć, często o treści intymnej, upublicznianie intymnej korespondencji, publiczne wytykanie cech negatywnych (nadwaga, niemodny strój, ubóstwo, niski poziom inteligencji). Tego rodzaju występki, których sprawcy poprzez anonimowość zapewniają sobie bezkarność, występki bardzo boleśnie odczuwane przez ofiary, są także

6 <https://amnesty.org.pl/kampanie/nienawisc/>

elementem kultury przemocy. Ofiary po prostu zostały – z jakiegoś powodu - uznane za „wroga”, a wroga w kulturze przemocy należy zwalczyć wszelkimi metodami. Jest to irracjonalne, ale taka irracjonalna jest cała kultura przemocy. Kultura przemocy nie potrzebuje racjonalnych powodów, ona żywi się strachem ludzkim i na potrzeby owego straszenia wymyśla dowolnych wrogów.

DZIAŁANIA PODJĘTE LOKALNIE

- ✓ Edukacja antydyskryminacyjna, warsztaty dla uczniów i uczennic, kadry pedagogicznej.
- ✓ Realizacja projektu Strefa Empatii, promującego komunikację opartą na dialogu, uczącego rozwiązywania konfliktów i stosowania języka porozumienia bez przemocy.

9. Jakość elit społecznych i ich rola w kształtowaniu i promowaniu wartości

Idealem w kształtowaniu świadomości społecznej jest jednolitość wychowawcza promująca tożsame wartości; jednolitość wychowania w rodzinie, w szkole, w środowisku sąsiedzkim, we wspólnocie lokalnej, w państwie. Wartości będące fundamentem naszego państwa wyraziła Preambuła do Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.: „W trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny, odzyskawszy w 1989 roku możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia o Jej losie, my, Naród Polski - wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, zarówno wierzący w Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i nie podzielający tej wiary, a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł, równi w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski, wdzięczni naszym przodkom za ich pracę, za walkę o niepodległość okupioną ogromnymi ofiarami, za kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach, nawiązując do najlepszych tradycji Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej, zobowiązani, by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponad tysiącletniego dorobku, złączeni więzami wspólnoty z naszymi rodakami rozsianymi po świecie, świadomi potrzeby współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej, pomni gorzkich doświadczeń z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane, pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność, w poczuciu odpowiedzialności przed Bogiem lub przed własnym sumieniem, ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Wszystkich, którzy dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej tę Konstytucję będą stosowali, wzywamy, aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi, a poszanowanie tych zasad mieli za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej.”

Każdy, kto składa przysięgę, że chronić będzie konstytucyjnych wartości, powinien uważnie i ze zrozumieniem, odczytać treść Preambuły. Każdy, kto odpowiada za wychowanie dzieci i młodzieży, kto ma aspiracje by wychowywać społeczność obywateli RP, powinien słowa Preambuły nosić w sercu i w głowie. W duchu Konstytucyjnym utrzymana jest także Preambuła do ustawy Prawo Oświatowe z 14 grudnia 2016 r.

„Oświata w Rzeczypospolitej Polskiej stanowi wspólne dobro całego społeczeństwa; kieruje się zasadami zawartymi w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także wskazaniem zawartymi w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Konwencji o Prawach Dziecka. Nauczanie i wychowanie - respektując chrześcijański system wartości - za podstawę przyjmuje uniwersalne zasady etyki. Kształcenie i wychowanie służy rozwijaniu u młodzieży poczucia odpowiedzialności, miłości Ojczyzny oraz poszanowania dla polskiego dziedzictwa kulturowego, przy jednoczesnym otwarciu się na wartości kultur Europy i świata. Szkoła winna zapewnić każdemu uczniowi warunki niezbędne do jego rozwoju, przygotować go do wypełniania obowiązków rodzinnych i obywatelskich w oparciu o zasady solidarności, demokracji, tolerancji, sprawiedliwości i wolności.”

Administracja centralna, rządowa, ma monopol na kształtowanie programów nauczania w szkołach publicznych oraz kontroluje ich realizację. Wskazywane przez specjalistów nadmierne przeładowanie programów nauczania prowadzi do zmarginalizowania funkcji wychowawczej szkoły. W swojej praktyce szkoły publiczne funkcjonują według zasad XIX-wiecznego modelu „szkoły bismarckowskiej” przygotowującej masę ludzką do roli żołnierzy walczących dla Ojczyzny i roli robotników karnie wykonujących polecenia przełożonych. Przeładowane programy wymuszają jednokierunkowość przekazywania wiedzy, ograniczają możliwości promowania samodzielności myślenia i umiejętności prowadzenia dyskusji. Przywoływana przez specjalistów jest konieczność dostosowania modelu publicznego kształcenia do zachodzących zmian cywilizacyjnych; świat oczekuje od edukacji kształtowania kompetencji społecznych: kreatywności, umiejętności komunikacyjnych, umiejętności współdziałania, krytycznej oceny poznawanych faktów. Kształtowanie odpowiednich kompetencji społecznych ma istotny związek z ograniczeniem zjawisk dyskryminacyjnych. Istotą właściwych kompetencji społecznych jest przekonanie, że:

1. ludzie są nieskończenie różnorodni, ale w każdym z nich odkryć można bogactwo uzdolnień, które może służyć dobru ogólnemu;
2. umiejętności komunikacyjne to sztuka prowadzenia dyskusji, przyjmująca, że nikt nie ma pełnej racji, że dochodzi się do niej poprzez konfrontację argumentów opartych na logicznie dowodzonych faktach;
- 3 współdziałanie wymaga przekroczenia granic różniących ludzi, wyznaczenia wspólnego celu i umiejętności dostosowania różnorodnych działań i osobowości, by cel ten osiągnąć;
4. nie należy kierować się odziedziczonymi dogmatami, stereotypami, głosem większości opinii społecznej; każdy fakt, opinię, informację można krytycznie ocenić, zbadać logiczną zgodność z rzeczywistością.

Kształtowanie właściwych kompetencji społecznych jest wypełnieniem zadania określonego w Preambule Prawa Oświatowego: przygotowanie przez edukację „do wypełniania obowiązków rodzinnych i obywatelskich w oparciu o zasady solidarności, demokracji, tolerancji, sprawiedliwości i wolności”. Samorząd terytorialny nie ma wpływu na kształt programu edukacyjnego realizowanego przez szkoły. Kształtowanie świadomości społecznej odbywa się także poprzez różnorodne działania, w formie współpracy szkół z jednostkami samorządowymi, administracją i jednostkami państwowymi, organizacjami pozarządowymi, uczelniami. W ostatnich latach na plan pierwszy, przez priorytetowe traktowanie przez administrację rządową i polityków rządzących państwem, wysunięto edukację patriotyczną. Kształtowanie uczuć patriotycznych, rozumianych jako miłość do własnej Ojczyzny, jest – niewątpliwie – zjawiskiem pozytywnym, jak każde uczucie miłości scalającej więzi międzyludzkie. Miłość jednak – wiemy to z literatury

i z życiowego doświadczenia – bywa zaborcza i zazdrosna. Z uwagą należy obserwować, czy ta zaborczość i zazdrość nie uderza w podstawowe wolności każdego człowieka, w jego poczucie godności, w jego – niezbywalne – prawo wyboru własnej drogi w poszukiwaniu szczęścia. Niebezpieczna wydaje się standaryzacja edukacji patriotycznej poprzez przejęcie i utrzymywanie wzorców obowiązujących w innych epokach. Polityki edukacyjne państwa mogą być elementem sprzyjającym wzrostowi postaw ksenofobicznych, a tym samym budować klimat pogłębiający problem zjawisk dyskryminacyjnych.

Autorytet i zachowania elit mają istotne znaczenie w niwelowaniu zjawisk dyskryminacyjnych. Ten wpływ był widoczny we wszystkich cywilizowanych państwach. O rzeczywistej jakości społeczeństw świadczy fakt, że osoby z grup wcześniej dyskryminowanych są przez ogół uznawane za równoprawnych przedstawicieli elit społecznych. Z tego względu istotnym i pozytywnym zjawiskiem jest w Polsce wzrost liczby takich osób w środowiskach uznawanych za elitarne, w tym ich polityczny awans. Dostrzegać tu można nie tylko coraz silniejszą reprezentację kobiet w parlamencie, ale także awans polityczny osób o ograniczonej sprawności fizycznej, osób innego niż polskie pochodzenia narodowego lub etnicznego, osób o innej od powszechnej orientacji seksualnej, innej niż katolicka religii. Są to zjawiska pozytywne, bez względu na rzeczywisty wpływ tych osób na sprawy państwa i bez względu na wyznawane przez owe osoby przekonania polityczne.

Jednocześnie w jakości elit politycznych dostrzec można zagrożenia dla kształtowania świadomości obywatelskiej w duchu konstytucyjnym. Polityka w demokracji jest grą o głosy wyborców, polityk tak jak przedsiębiorca-producent zabiega o wybór jego wytworów przez klientów, sięgając w metodach marketingowych do utrwalonych przekonań społecznych; polityk żeruje na owych przekonaniach, nie zwracając uwagi na szkody czynione ogółowi. Ostra polaryzacja polityczna prowadzi może do budzenia demonów nietolerancji, do deprecjacji znaczenia dialogu społecznego i szukania trwałych kompromisów, do różnych form wykluczenia osób lub grup społecznych, skutkującego wzrostem zjawisk dyskryminacyjnych. Niebezpieczne są próby „rewolucyjnej” wymiany elit. Życie społeczne opiera się na zaufaniu; jeśli zniszczymy autorytet sędziów – przestanie funkcjonować prawo, jeśli zniszczymy autorytet lekarzy – przestanie funkcjonować służba zdrowia, jeśli podważymy autorytet profesorów, a także zwykłych nauczycieli – zaniknie możliwość edukowania dzieci. „Rewolucyjne” próby wymiany elit, poprzez niszczenie i deprecjację starych autorytetów, prowadzić mogą do zniszczenia organizmu naszego państwa, bez względu na „patriotyczne” motywacje „burzycieli”. Niebezpieczne jest także przekroczenie granic politycznej rywalizacji. Jeśli określamy politycznego konkurenta jako wroga, jeśli odmawiamy mu moralnego prawa do troski o dobro wspólne, prezentujemy go jako zdrajcę, to jest to wprowadzenie szkodliwego dla państwa i ogółu obywateli „stanu wojny”; wojny bratobójczej, wojny prowadzonej „bez brania jeńców”, wojny niszczącej więzi społeczne i zakodowane w naszej obyczajowości cnoty tolerancji i solidarności, „legalizującej” mowę nienawiści i przemoc.

DZIAŁANIA PODJĘTE LOKALNIE

- ✓ Uchwała Nr 565.XLII.2021 Rady Miasta Częstochowy z dnia 8 kwietnia 2021 r. w sprawie uczczenia 100-lecia przyjęcia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.

10. Dyskryminacja osób z niepełnosprawnością oraz ze względu na wiek

Miasto prowadzi aktywną politykę społeczną, w której mieszczą się także działania na rzecz przeciwdziałania dyskryminacji osób słabszych: ze względu na stopień sprawności lub wiek. Sytuacja ich została zdiagnozowana, powstały adresowane do nich programy społeczne, na których podstawie prowadzony jest stały monitoring sytuacji tych osób. W 2021 r. w Częstochowie procedowane były programy: na rzecz osób z niepełnosprawnością oraz program na rzecz seniorów.

Istnieje zgodność działań samorządu w tym zakresie z działaniami wdrażanymi na poziomie krajowym i regionalnym. Ta spójność pozwala zwiększać środki materialne oraz koordynować organizację działań. Zgodność narzucona przepisami ustawowymi ma także swoje negatywy: uniemożliwia prowadzenie przez samorząd miasta własnej polityki społecznej elastycznej reagującej na problemy lokalnej społeczności. Lokalna polityka równości szans i przeciwdziałania dyskryminacji wymaga szerszego niż ustawowe zdefiniowania kto powinien być adresatem działań. Przyjęte jest w przepisach prawnych, że osoby z niepełnosprawnością to jednostki, których stan fizyczny, psychiczny lub umysłowy trwale lub okresowo utrudnia, ogranicza bądź uniemożliwia wypełnienie ról społecznych, a w szczególności zdolności do wykonywania pracy zawodowej, jeżeli uzyskały orzeczenie o zakwalifikowaniu przez organy do jednego z trzech stopni niepełnosprawności (znacznego, umiarkowanego, lekkiego) oraz o niezdolności do pracy. Innymi słowy, o uznaniu za osobę z niepełnosprawnością nie przesądza rzeczywisty stan zdrowia (długotrwały stan występowania pewnych ograniczeń w prawidłowym funkcjonowaniu organizmu człowieka, spowodowanych obniżeniem sprawności funkcji fizycznych, psychicznych bądź umysłowych), lecz orzeczenie uprawnionego urzędnika. Polityka antydyskryminacyjna przyjęta powinna, że stan niepełnosprawności to niemożność pełnego funkcjonowania w społeczeństwie na skutek barier występujących po stronie otoczenia (społecznych, kulturowych, prawnych, politycznych); niemożność powodowana obniżeniem sprawności funkcji fizycznych, psychicznych bądź umysłowych. Zatem podmiotem działań powinny być, oprócz osób o niepełnosprawności potwierdzonej orzeczeniem, także:

1. osoby, które poprzez wady wrodzone lub nabyte w wyniku chorób lub wypadków, mają ograniczoną możliwość funkcjonowania w społeczeństwie;
2. osoby przewlekle chore, gdy ich choroba prowadzi do obniżenia sprawności fizycznej, psychicznej lub umysłowej, w sposób uniemożliwiający lub utrudniający funkcjonowanie;
3. osoby dotknięte chorobami społecznymi (alkoholizm, narkomania, inne formy uzależnienia);
4. kobiety w okresie macierzyństwa (okres prenatalny i czas opieki nad noworodkiem);
5. seniorzy, którzy w procesie starzenia biologicznego tracą dotychczasową sprawność fizyczną, psychiczną lub umysłową.

Konstytucja RP jednoznacznie zakazuje dyskryminacji z jakiegokolwiek powodu. Konstytucja wymienia także katalog wolności i praw, z których korzystać powinien móc każdy obywatel. Niemożność korzystania z usług publicznych, określonych w Konstytucji, jest formą dyskryminacji.

Według Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2011 r., liczba osób z niepełnosprawnością w Częstochowie wynosi 35 603 osób, z czego 15 263 to mężczyźni, a 20 340 osób to kobiety. Wśród mężczyzn, z ogólnej liczby 15 263, orzeczenie potwierdzające niepełnosprawność miało 11 229 osób, w tym: w znacznym stopniu 2 464; w umiarkowanym 4 131, lekkim 3 981. Wśród kobiet, na ogólną liczbę 20 340, orzeczenie potwierdzało niepełnosprawność u 13 443 osób, w tym znaczną 2 598,

umiarkowaną 4 845, lekką 5 374. Ogółem w wieku przedprodukcyjnym (0-15 lat) było – w statystyce GUS NSP 2011 r. – 4034 chłopców dotkniętych biologiczną niepełnosprawnością, w tym tylko 340 z orzeczeniem; dziewcząt było ogółem biologicznie niepełnosprawnych 6 899, w tym z orzeczeniem 306. W wieku produkcyjnym było 9 229 niepełnosprawnych biologicznie mężczyzn i 7054 kobiet; w wieku poprodukcyjnym: 5387 mężczyzn (w tym 3569 z orzeczeniem) i 12 795 kobiet (7 629 z orzeczeniem).

W statystycznym podregionie częstochowskim w 2018 r. z pomocy materialnej udzielanej z tytułu niepełnosprawności korzystało 4884 rodzin; dla porównania z tytułu ubóstwa 5521 rodzin, z tytułu bezrobocia 3384 rodziny. W Częstochowie w 2018 r. z pomocy społecznej udzielonej z tytułu niepełnosprawności korzystało 2758 osób, z tytułu ubóstwa 3027, długotrwałej choroby 3205, bezrobocia 1048. W 2019 r. minimalna renta ustalona była w wysokości 1200 zł; średnia renta wypłacana z tytułu częściowej niezdolności do pracy wynosiła 900 zł; średnia renta z tytułu całkowitej niezdolności do pracy 1440 zł. W 2020 r. obowiązywały następujące formy pomocy materialnej: renta socjalna (dla osób dorosłych, których niepełnosprawność powstała przed ukończeniem 18 lat) – 1200 zł miesięcznie; zasiłek rodzinny wynosi: 95 zł na dziecko w wieku do ukończenia 5. roku życia, 124 zł na dziecko w wieku powyżej 5. roku życia do ukończenia 18. roku życia, 135 zł na dziecko w wieku powyżej 18. roku życia do ukończenia 24. roku życia, przy czym zasiłek rodzinny przysługuje, jeżeli przeciętny miesięczny dochód rodziny w przeliczeniu na osobę w rodzinie albo dochód osoby uczącej się nie przekracza kwoty 674 zł, a w przypadku gdy członkiem rodziny jest dziecko legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o umiarkowanym albo o znacznym stopniu niepełnosprawności, zasiłek rodzinny przysługuje, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę albo dochód osoby uczącej się nie przekracza kwoty 764 zł.; dofinansowanie kosztów kształcenia i rehabilitacji dzieci: 90 zł do 5 roku życia, później 110 zł; zasiłek pielęgnacyjny: 215,84 zł; zasiłek opiekuńczy: 846,42 zł (dla osób, które rezygnują z pracy w celu opiekania się nad niepełnosprawnym); świadczenia pielęgnacyjne: 1830 zł.

O ubóstwie osób z niepełnosprawnością decyduje nie tylko wysokość przyznawanych świadczeń, ale także utrudniony dostęp do rynku pracy. Nie istnieją analizy dotyczące tego problemu w Częstochowie. Posiłkować tu się można danymi z Województwa Śląskiego⁷. W analizowanym okresie w województwie było 302 tys. osób z niepełnosprawnością, w tym 44% z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności. W ogólnej liczbie osób z niepełnosprawnością było 52,3% mężczyzn i 47,7% kobiet; największą grupę stanowiły osoby w wieku 65+ (39%), a następnie 55-64 lata (29%). Wykształcenie 42% ogólnej liczby było zasadnicze zawodowe. Aktywność zawodową wykazywało 18,5% mężczyzn z niepełnosprawnością i 22,8% kobiet. Pracujących osób z niepełnosprawnością było ogółem 47,7 tys. (3%) ogółu zatrudnionych, w tym 83% zatrudniał sektor prywatny. Jedynie 10,8 tys. osób pracowała korzystając ze specjalnie dostosowanych stanowisk. Przyjmując, że sytuacja w Częstochowie nie odbiega od średniej wojewódzkiej, zauważyć można, że aktywność zawodowa osób z niepełnosprawnością ograniczana jest dodatkowo innymi niż sama niepełnosprawność barierami. Największą z nich wydaje się wykształcenie i zawodowe przygotowanie do współczesnych wymogów rynku pracy. Miasto Częstochowa w 2010 roku przeprowadziło wśród osób z niepełnosprawnością i ich rodzin „Błękitną Ankietę”, której celem było zdefiniowanie istniejących barier utrudniających osobom z niepełnosprawnością funkcjonowanie w życiu codziennym. Badane osoby w większości posiadały umiarkowany stopień niepełnosprawności (46,8% odpowiedzi); liczba ankietowanych

⁷ GUS Katowice „Sytuacja osób niepełnosprawnych w województwie śląski w IV kwartale 2017 r.”

legitymujących się znacznym stopniem niepełnosprawności wyniosła 26,9%, natomiast lekkim stopniem niepełnosprawności – 24,7%. Większość ankietowanych podała, że posiada średnie wykształcenie (41,1%). Pod względem zatrudnienia wyniki ankietowanych rozkładały się w miarę równomiernie – 48,4% zatrudnionych oraz 48,7% niezatrudnionych osób z niepełnosprawnością.

Podobne problemy dotyczące poczucia dyskryminacji z powodów materialnych i z powodu utrudnionego dostępu do rynku pracy dotyczą osób starszych. Bieda w Częstochowie ma oblicze kobiece; wśród blisko 60 tys. osób w wieku poprodukcyjnym zamieszkujących Częstochowę, ponad 40 tys. to kobiety. Średnie świadczenie emerytalne wynosiło 2 345,01 zł, średnia renta z tytułu niezdolności do pracy 1 809,10 zł, renta rodzinna 2 070,27 zł (dane z III kw. 2019 r. z ZUS). Niższy staż pracy i niższe zarobki powodują upośledzenie kobiet, średnia emerytura kobieca w 2019 r. wynosiła w Częstochowie ok. 1 500 zł brutto. Ponad połowa samotnych kobiet, utrzymujących się z emerytury, żyje w Częstochowie poniżej minimum socjalnego. Jednocześnie „sztywno” i na niskim poziomie ustalone progi uprawniające do wsparcia z pomocy społecznej, uniemożliwiają Miastu łagodzenie ciężaru tej biedy. Rodzi się inny problem: coraz więcej osób otrzymuje tzw. emeryturę nowosystemową, zależną od zgromadzonego kapitału. Rośnie ilość osób otrzymujących emeryturę niższą niż tzw. minimalna (1 200 zł brutto), bo z różnych przyczyn nie ma przepracowanych, wymaganych lat pracy. W województwie śląskim jest to już 14,2% ogółu emerytur, wśród mężczyzn 5,17%, wśród kobiet 15,74%. 85% osób otrzymujących świadczenia niższe niż emerytura minimalna, to kobiety. Średnia wysokość takiej „nowosystemowej” emerytury dla mężczyzn w województwie śląskim w 2019 r. to 717,55 zł, wśród kobiet - 753,06 zł brutto. Minimum egzystencjalne w 2018 r. wynosiło w rodzinach emeryckich 560,01 zł; inflacja oficjalnie wynosiła w zeszłym roku 4%, w koszyku dóbr podstawowych, niezbędnych biednym do przeżycia, wzrost cen przekraczał 10%. Zjawisko biedy osób starszych, biedy starszych kobiet, jest i powinno być dla samorządu najważniejszym wyzwaniem społecznym.

W 2013 r. na potrzeby przygotowania programu pomocy seniorom zrealizowano badania ankietowe dotyczące jakości życia osób 65+. Pozytywne opinie (ocena dobra i bardzo dobra) w zakresie dostępu do instytucji kulturalnych uzyskały: teatr, kino, filharmonia, kluby (46,5%), instytucje publiczne i samorządowe - ZUS, Urząd Miasta, Urząd Skarbowy (41,7%) oraz instytucje związane z edukacją (19,5%). Badani mieszkańcy źle lub bardzo źle oceniają dostęp do rynku pracy (59,4%), opieki medycznej (40,7%) oraz możliwości uzyskania pomocy społecznej udzielanej przez różne instytucje publiczne oraz organizacje pozarządowe (22,9%). Zjawisko przemocy domowej wobec osób starszych, które można utożsamiać za krańcowy i bardzo dotkliwy przejaw dyskryminacji, nie było obce zdecydowanej większości respondentów: 55,4% z nich odpowiedziało, że słyszało o takich przypadkach, 15,4% stwierdziło, że zna takie przypadki, a 3,1% przyznało, że podejmowało interwencję w takich przypadkach.

Diagnoza sporządzona na potrzeby Miejskiego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego oszacowała ilość osób leczących się na ok. 10 tys. W 2010 roku w mieście Częstochowa Powiatowy Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności wydał 9940 orzeczeń o stopniu niepełnosprawności (osoby po 16 roku życia) oraz 787 orzeczeń o niepełnosprawności (dzieci do 16 roku życia). Wśród osób po 16 roku życia znajdowało się 779 osób z kategoriami niepełnosprawności 01-U (upośledzenie umysłowe), 02-P (choroby psychiczne), 12-C (całościowe zaburzenia rozwojowe), co stanowi 8% wszystkich orzeczonych. Natomiast wśród osób poniżej 16 roku życia znajdowały się 152 osoby z kategoriami niepełnosprawności

01-U (upośledzenie umysłowe), 02-P (choroby psychiczne), 12-C (całościowe zaburzenia rozwojowe), co stanowi 19% wszystkich osób orzeczonych poniżej 16 roku życia. Z diagnozy wynika, że w mieście Częstochowa liczba osób leczonych z powodu zaburzeń psychicznych w 2010 roku wyniosła 10134, a w 2009 roku leczęły się 10461 osoby. Zdaniem autorów ww. diagnozy, osoby z zaburzeniami psychicznymi są szczególnie zagrożone ubóstwem oraz wykluczeniem społecznym. Z powodu specyfiki swojego schorzenia mają one ogromne trudności w samodzielnym funkcjonowaniu społecznym, pełnieniu ról społecznych oraz integracji społecznej. Taka sytuacja powoduje spadek aktywności społecznej, pogłębiającą się izolację społeczną, wzrost uzależnienia od opiekunów, a w rezultacie obniżenie jakości życia tych osób. Osoby z zaburzeniami psychicznymi są bardzo często spychane na margines życia społecznego, bywają szykanowane, wyśmiewane i nieakceptowane przez ludzi z otoczenia, a nawet swoich bliskich. Do najbardziej rozpowszechnionych zagrożeń związanych ze zdrowiem psychicznym wśród mieszkańców Częstochowy należą: schizofrenia, ograniczone zaburzenia psychiczne, ograniczone zaburzenia niepsychotyczne oraz inne zaburzenia psychotyczne i urojeniove.

Istniejące w Częstochowie tradycyjne normy obyczajowe w zasadzie chronią osoby starsze, chore i osoby z niepełnosprawnością. Widoczne jest to w dużej aktywności nakierowanych na działania pomocowe organizacji pozarządowych oraz dużej ofiarności społecznej w zbiórkach publicznych na ten cel. Widoczne przejawy dyskryminacji są na ogół piętnowane przez opinie publiczną. W podtrzymaniu tych pozytywnych zachowań społecznych dużą rolę odgrywa aktywność władz samorządu terytorialnego. Zmniejszaniu dyskryminacji służą różne formy integracji – od edukacji po wspólne imprezy sportowe lub kulturalne.

W 2017 i 2018 roku przeprowadzony został monitoring stopnia wdrożenia Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnością, który trwał prawie rok i był prowadzony dla naszego miasta przez niezależnego audytora – Stowarzyszenie Aktywności Obywatelskiej „Bona Fides” z siedzibą w Katowicach. Badanie rozpoczęto 4.10.2017 r., a zakończono 30.06.2018 roku. Audyt był dla miasta bezkosztowy, bo został przeprowadzony w projekcie dofinansowanym ze środków Unii Europejskiej w ramach programu POWER. Zespół monitoringowy badał aż 24 różne obszary, m.in. dostosowanie form informacji do potrzeb osób z niepełnosprawnościami; działania na rzecz ich zatrudnienia; działania informacyjne ukierunkowane na zwalczanie stereotypów, podnoszenie świadomości dotyczącej praw i godności osób z niepełnosprawnościami; konsultacje społeczne; dostępność usług i urządzeń; dostępność wydarzeń z zakresu kultury, rekreacji, wypoczynku i sportu; działania na rzecz dostępności transportu publicznego; działania na rzecz zabezpieczenia praw osoby z niepełnosprawnością oraz podnoszenia świadomości prawnej tych osób. Pod kątem potrzeb osób z niepełnosprawnością badano też organizację oświaty, usługi socjalne i odpowiednie warunki życia, instrumenty rynku pracy; dostępność budynków. Sprawdzano dokumenty, przeprowadzono wywiady z osobami z niepełnosprawnościami różnego rodzaju, w różnym wieku, a także z rodzicami dzieci z niepełnosprawnościami. Badaniu w ramach projektu podlegał także Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Częstochowie. Częstochowa została wysoko oceniona w niezależnym raporcie z monitoringu dostępności usług samorządowych dla osób z niepełnosprawnościami jako jedno z najlepszych miast, jakie były badane.

Obowiązek znoszenia barier architektonicznych wynika z dokumentów unijnych i jest wymagany przy wszelkich inwestycjach finansowanych środkami UE. W dokumentach UE podkreślana jest przede wszystkim konieczność:

- eliminowania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność,
- kierowania się zasadą respektowania odmienności osób z niepełnosprawnościami,
- zapewniania osobom z niepełnosprawnościami dostępności, zwłaszcza przy zastosowaniu uniwersalnego projektowania przestrzeni,
- stosowania racjonalnych usprawnień dla osób z niepełnosprawnościami.

Podobnie problem dostępności interpretuje Konwencja ONZ. Podkreśla ona różnorodność osób z niepełnosprawnościami i zobowiązuje państwa do przygotowania rozwiązań, które spełniałyby wymagania dostępności dla osób o różnych stopniach sprawności i różnych potrzebach funkcjonalnych (np. osób starszych, otyłych, kobiet w ciąży, z różnymi schorzeniami i kontuzjami). Uwzględnianie tych potrzeb nie jest traktowane jako uprzywilejowanie osób z niepełnosprawnościami, lecz jako naturalna konieczność znoszenia barier, wprowadzania dostępnych rozwiązań w zróżnicowanym społeczeństwie, tak by wszyscy jego członkowie bez wyjątku mogli korzystać w pełni z przysługujących im wolności i praw. Miasto Częstochowa chcąc korzystać ze środków europejskich musi przestrzegać ustaleń wskazanych w „Agendzie działań na rzecz równości szans i niedyskryminacji w ramach funduszy unijnych 2014-2020” przygotowanej przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju. Agenda wskazuje na przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wszystkie formy i przesłanki wymienione w art. 10 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, z drugiej zaś strony, uwzględniając zasadę koncentracji i potrzeby społeczne (a także doświadczenia) w tym zakresie, kładzie szczególny nacisk na wyrównywanie szans osób z niepełnosprawnościami oraz wyrównywanie szans kobiet i mężczyzn – jako te działania, które są szczególnie istotne z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego i posiadają znaczący efekt skali w wymiarze ogólnokrajowym. Agenda wskazuje: „Dla osób w wieku 15-64 lata wskaźnik zatrudnienia osób mających trudności przy wykonywaniu podstawowych czynności w 2011 r. wyniósł w Polsce 33,9%, podczas gdy średnia dla EU28 - 47,3%. Z kolei według danych GUS BAEL za 2013 r. udział pracujących wśród osób z niepełnosprawnością kształtował się na poziomie 22,4% w porównaniu do 65% dla populacji w wieku produkcyjnym krajowym. Stopa bezrobocia osób z niepełnosprawnością w wieku produkcyjnym w 2013 r. wzrosła do 17,9% (w 2012 r. – 16,2%). Zakres problemów, które dotyczą osób z niepełnosprawnościami, przede wszystkim w kontekście wejścia i utrzymania się na rynku pracy, jest zróżnicowany i szeroki - odnoszą się one zarówno do samych osób z niepełnosprawnością (indywidualne bariery wynikające z niepełnosprawności, niska samoocena i lęk przed podjęciem pracy, a także brak doświadczenia i odpowiednich kwalifikacji), jak i pracodawców oraz szeroko rozumianego otoczenia tych osób. Do głównych przyczyn trudnej sytuacji osób z niepełnosprawnościami można zaliczyć:

- izolację społeczną, będącą konsekwencją braku samodzielności i konieczności zapewnienia pomocy ze strony innych osób, a także barier mentalnych ich otoczenia, skutkujących wycofaniem z aktywności społecznej i zawodowej;
- problemy ze zdobyciem i utrzymaniem zatrudnienia, co ma związek także z niewystarczającymi możliwościami podnoszenia kwalifikacji zawodowych;
- negatywne postrzeganie osób z niepełnosprawnościami przez przedstawicieli instytucji publicznych czy przedsiębiorców, stereotypy i uprzedzenia związane z postrzeganiem tych osób jako pracowników mniej wydajnych, obarczonych ryzykiem częstych zwolnień chorobowych itp.;

- brak przygotowania pracodawców funkcjonujących na otwartym rynku pracy do zatrudniania osób z niepełnosprawnościami;
- obawy pracodawców związane z ponoszeniem zbyt dużych kosztów zatrudnienia i świadczenia pracy przez osoby z niepełnosprawnościami.

Innymi czynnikami wpływającymi również na sytuację osób z niepełnosprawnościami są bez wątpienia liczne bariery funkcjonalne, w tym przede wszystkim architektoniczne, transportowe, techniczne i w komunikowaniu się, które utrudniają im dostęp do większości podmiotów funkcjonujących na otwartym rynku pracy, a także szkół i innych placówek edukacyjnych - szczególnie na obszarach wiejskich. W mieście Częstochowa wprowadzone zostały "Wytyczne do projektowania przestrzeni publicznej w celu likwidacji barier architektonicznych" (zarządzenie Prezydenta), które w perspektywie przyniosą poprawę funkcjonowania osób z niepełnosprawnością. W ostatnich latach wzrósł poziom wykształcenia osób z niepełnosprawnościami, niestety wciąż są one gorzej wykształcone niż osoby sprawne, a niski poziom wykształcenia wpływa bezpośrednio na niski wskaźnik zatrudnienia. Szacuje się, że około 50% osób z niepełnosprawnościami w Polsce stanowią osoby z wykształceniem podstawowym lub zawodowym, ok. 35% z wykształceniem średnim, a tylko niecałe 10% z wykształceniem wyższym. Niestety zbyt często w praktyce orzekana jest konieczność nauczania indywidualnego, co w konsekwencji powoduje odsunięcie osoby z niepełnosprawnością od rówieśników i obniżenie jej kompetencji społecznych.⁸

Podkreślić tu należy, że ten obowiązek znoszenia barier nie może dotyczyć tylko przedsięwzięć finansowanych przez UE. Zasady owe powinny dotyczyć także wszelkich działań i inwestycji z zakresu zadań własnych samorządu i finansowanych środkami własnymi. „Polska zobowiązana jest do realizacji działań mających na celu wdrażanie postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, która weszła do polskiego porządku prawnego w dniu 25 października 2012 r., a także do uwzględniania postanowień Europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności na lata 2010-2020: Odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier (ogłoszonej w Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 15 listopada 2010 roku KOM(2010) 636 wersja ostateczna) oraz zapisów „Zalecenia nr Rec(2006)5 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich. Plan działań Rady Europy w celu promocji praw i pełnego uczestnictwa osób z niepełnosprawnością w społeczeństwie: podnoszenie jakości życia osób niepełnosprawnych w Europie w latach 2006-2015”. We wszystkich tych dokumentach podkreślana jest konieczność:

- eliminowania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność,
- kierowania się zasadą respektowania odmienności osób z niepełnosprawnościami,
- zapewniania osobom z niepełnosprawnościami dostępności, zwłaszcza przy zastosowaniu uniwersalnego projektowania przestrzeni,
- stosowania racjonalnych usprawnień dla osób z niepełnosprawnościami.⁹

Problem barier architektonicznych wskazany także został w sprawozdaniu Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2018. „Rzecznik wielokrotnie sygnalizował problem braku przepisów, które stanowiłyby samodzielną podstawę prawną do dostosowania istniejących obiektów budowlanych do potrzeb osób

8 „Agenda działań na rzecz równości szans i niedyskryminacji w ramach funduszy unijnych 2014-2020” Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2015

9 „Agenda działań na rzecz równości szans i niedyskryminacji w ramach funduszy unijnych 2014-2020” Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2015

z niepełnosprawnościami oraz zwracał uwagę, że przepisy obecnie obowiązujące pod wieloma względami liberalizują obowiązki związane z przystosowywaniem obiektów budowlanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Mimo to, do Biura RPO nadal systematycznie napływają skargi obrazujące mankamenty obecnych uregulowań prawnych i problemów mieszkańców w już istniejących budynkach. Wprawdzie Prawo budowlane i wydane na jego podstawie rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, przewidują szereg obowiązków ciążących na uczestnikach i organach procesu budowlanego, mających na celu zapewnienie niezbędnych warunków do korzystania przez osoby z niepełnosprawnością, lecz zdaniem Rzecznika wydają się one niewystarczające. Należy podkreślić, że w głównej mierze problem dotyczy osób z niepełnosprawnościami, osób starszych i coraz mniej sprawnych ruchowo, zamieszkujących w starym budownictwie w wielokondygnacyjnych budynkach komunalnych, spółdzielczych i należących do wspólnot mieszkaniowych.”¹⁰

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich: „Najważniejsze obszary, w których w ocenie Rzecznika niezbędne są zmiany systemowe to: przyjęcie strategii wdrażania Konwencji; zastąpienie instytucji ubezwłasnowolnienia systemem wspieranego podejmowania decyzji; wprowadzenie jednolitego systemu orzecznictwa skupiającego się na potrzebnym danej osobie wsparciu, a nie na dysfunkcjach; wzmocnienie ochrony prawnej osób z niepełnosprawnościami przed dyskryminacją; wyeliminowanie przypadków nieludzkiego lub poniżającego traktowania osób z niepełnosprawnościami przebywających w instytucjach; dokonanie przejścia od opieki instytucjonalnej do wsparcia środowiskowego; wzmocnienie ochrony osób z niepełnosprawnościami przed przemocą, w tym przemocą domową, mową nienawiści i przestępstwami motywowanymi uprzedzeniami; zniesienie zakazu zawierania małżeństw przez osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną i stworzenie systemu wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami w pełnieniu ról rodzicielskich; wprowadzenie systemowych rozwiązań w zakresie asystentury osobistej; zapewnienie projektowania środowiska zabudowanego, produktów, programów i usług zgodnie z zasadami uniwersalnego projektowania; zapewnienie dostępności stron internetowych instytucji publicznych; rozszerzenie zakresu stosowania regulacji dotyczących języka migowego oraz wprowadzenie rozwiązań prawnych odnoszących się do komunikacji alternatywnej i augmentatywnej; urzeczywistnienie prawa uczniów z niepełnosprawnościami do edukacji włączającej; wprowadzenie gwarantowanego koszyka usług rehabilitacyjnych; promowanie zatrudniania osób z niepełnosprawnościami na otwartym rynku pracy; wprowadzenie zmian w systemie zabezpieczenia społecznego w taki sposób, żeby zarówno kompensował wyższe koszty życia osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin, jak i promował aktywność; zapewnienie wszystkim osobom z niepełnosprawnością intelektualną i psychiczną praw wyborczych oraz do zgromadzania i zrzeszania się”.

Ograniczone kompetencje i możliwości materialne samorządów powodują, że uwagi i rekomendacje RPO mogą być urzeczywistnione przez politykę rządu. Niemniej są tu wskazania, które powinny być także treścią polityki lokalnej.

1. Uniwersalne projektowanie. Zgodnie z tą zasadą przy projektowaniu obiektu służącego celom publicznym niezbędne jest uwzględnienie dostępności wszystkich potencjalnych odbiorców usług, w tym osób o ograniczonej sprawności. Zasada ta może zostać wpisana w miejscowe plany zagospodarowania

¹⁰ Informacja RPO za 2018 r. op.cit.

przestrzennego lub wydawane warunki zabudowy; uwzględniana powinna być w fazie koncepcyjnej przez realizację samorządowych inwestycji. Uniwersalne planowanie zastąpić powinno stosowaną często obecnie metodę „wąskiej specjalizacji” w modernizacjach (wyznaczanie wąskiego, ograniczonego celu, np. termomodernizacja albo dostosowanie do wymogów przeciwpożarowych), tego typu „etapowe” projektowanie remontów lub budowy nowych obiektów przynoszą ograniczone korzyści społeczne. Konieczność uwzględniania dostępności architektonicznej, cyfrowej oraz informacyjno-komunikacyjnej, poprzez stosowanie właśnie uniwersalnego projektowania lub racjonalnych usprawnień, wprowadziła ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami.

2. Zindywidualizowanie wsparcia przez zmianę treści orzeczeń o niepełnosprawności. Rzecznik postuluje, by nowy system orzecznictwa skupiał się na potencjale osoby z niepełnosprawnością, nie zaś na jej dysfunkcjach. „Zgodnie z Konwencją, której wdrożenie ma na celu ochronę i zapewnienie pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności przez wszystkie osoby z niepełnosprawnością oraz popieranie poszanowania ich przyrodzonej godności, system orzekania powinien określać sposoby udzielania wsparcia osobom z niepełnosprawnościami przez organy publiczne, a nie określać daną osobę jako „niezdolną” czy „niesamodzielną”¹¹. Dotychczasowy system orzecznictwa budowany był na podstawie oceny pod względem „produktywności”, zdolności do pracy zawodowej i możliwości utrzymania się z tej pracy. Tworzenie systemu wsparcia powinno mieć na celu takie ukierunkowanie działań pomocowych, by osobie o ograniczonej sprawności umożliwić pełny udział w życiu społecznym, kulturalnym i gospodarczym miasta. Drogą do tego mogą być wskazania lekarza-orzecznika.

3. System wspieranego podejmowania decyzji. Niezbędny wydaje się mechanizm pośredni między „ubezwłasnowolnieniem”, czyli pozbawieniem praw decydowania o sobie i własnym majątku, a stanem pełnej zdolności prawnej. Stan zdrowotny sprawia, że niektóre osoby nie zawsze mogą podejmować racjonalne decyzje, stają się wówczas ofiarami różnego rodzaju oszustów. Wprowadzenie instytucji „opiekuna wspierającego” i zasady kontrasygnaty przez owego opiekuna umów o istotnym znaczeniu dla stanu majątkowego podopiecznego, może być drogą ochrony przed formami dyskryminacji ekonomicznej.

4. Integracyjny charakter edukacji. Sytuacja materialna osoby z niepełnosprawnością, a także dostępność do pracy zawodowej, zależna jest od właściwej edukacji. Sprzyja temu w sposób negatywny istniejący system edukacyjny, nakierowany na standardowe wyuczanie umiejętności zawodowych, a dodatkowo przez dezintegrację rozróżniający osoby potencjalnie „produktywne” od „nieproduktywnych” w tradycyjnym znaczeniu tych słów. Ten model „produktywizacji” należy już do anachronizmów, zmiany technologiczne eliminują bariery tworzone biologiczną kondycją ludzi, dziś od „wyuczonej produktywności” ważniejsza jest kreatywność i umiejętność pracy zespołowej. W każdej istocie ludzkiej, bez względu na jej sprawność biologiczną, znajdują się ukryte zasoby talentu, a rolą mądrej edukacji jest odkrycie tych skarbów i pomoc w rozwinięciu ich dla dobra ogółu. Rolą edukacji jest także przygotowanie społeczności do umiejętności współpracy z różnymi ludźmi, różnymi także pod względem stopnia sprawności fizycznej.

5. Przeciwdziałanie zjawisku dyskryminacji kulturowej. Istota jej leży w samej dychotomii „sprawny” - „niesprawny”, „normalny” - „nienormalny”, „młody” - „stary”. W stereotypowym postrzeganiu wartość społeczną mają młodzi, sprawni, zdrowi; inni są tylko obciążeniem dla ogółu. Obowiązek opiekuńczości

11 Informacja RPO za 2018 - rekomendacje

budzi czasem reakcje odwrotne od zakładanych, tworzy niechęć do osób, którymi musimy się opiekować. W imię poprawy samopoczucia „młodych, sprawnych, zdrowych”, wypycha się na margines „innych”. Ten rodzaj dyskryminacji kulturalnej miał charakter uniwersalny, czerpać więc można z przykładu wielu państw skutecznie promujących działania integracyjne. Celem ich jest przekonanie i utrwalenie w świadomości społecznej prawdy, że każdy człowiek bez względu na wiek i stopień sprawności fizycznej jest wartością sam w sobie; każdy – przy zniesieniu barier blokujących – może wzbogacać swoją osobowością społeczeństwo. Istotne jest także utrwalenie przekonania, że każdy człowiek ma wrodzoną godność, a opiekuńczość musi brać pod uwagę nie tylko zapewnienie mu możliwości biologicznego przeżycia, powinna także uwrażliwiać się na różnorodność potrzeb psychicznych.

6. Bezwzględna ochrona słabszych. Dyskryminacja pojawia się także w instytucjach, których zadaniem jest ochrona słabszych (osób chorych, starszych, z niepełnosprawnościami). Wynika ona z bezbronności podopiecznych w stosunku do opiekunów. Zdarzają się przypadki drastyczne, znęcanie się nad podopiecznymi domów pomocy społecznej, lekceważące godność traktowanie chorych w placówkach służby zdrowia, pogardliwe traktowanie osób z niepełnosprawnościami o schorzeniach umysłowych. Nie można tu stosować względnej etyki, opiekun nawet jeśli świadczy dobro, nie ma prawa traktować podopiecznych w sposób, w jaki sam nie chciałby być traktowany. Przeciwdziałać temu może odpowiedni nadzór i monitoring sytuacji prowadzony przez władze samorządu terytorialnego. Dotyczyć on powinien nie tylko placówek i instytucji podległych samorządowi, ale wszystkich, gdzie świadczona jest opieka mieszkańcom i mieszkankom Częstochowy.

7. Przeciwdziałanie zjawisku „dyskryminacji krzyżowej”. Dyskryminacja w postaci uniemożliwienia lub utrudnienia dostępu do powszechnych usług publicznych, w postaci zjawiska kulturowego wykluczenia, w formach naruszających godność, występuje najczęściej nie tylko z powodu niepełnosprawności, ale z łączenia się różnych przyczyn. Najistotniejszą z nich jest ubóstwo materialne; blokuje to dostępność do rzeczy i usług niezbędnych dla osób z niepełnosprawnościami, chorych, starszych. Naruszona zostaje konstytucyjna norma dostępności do usług zdrowotnych, jeśli chorego nie stać na zakup leków, na wskazaną przez lekarza dietę, na zabiegi rehabilitacyjne. Nie można mówić o dostępności do usług kulturalnych, gdy cały, rozporządzalny dochód przeznaczony jest na przeżycie (pożywienie i mieszkanie). Ubóstwo, brak wykształcenia, a co za tym idzie brak świadomości prawnej, uniemożliwia obronę przed przypadkami przemocy i naruszenia godności. Ubóstwo, niestety, nie jest jedynym czynnikiem sprzyjającym zjawisku dyskryminacji osób słabszych. Wspomnieliśmy, że bieda w Częstochowie ma twarz kobiety; płeć zatem także może wpływać na zachowania dyskryminacyjne. Warto także z odrobiną empatii dostrzec stopień biurokratycznych komplikacji w sprawach opieki nad chorym lub partnerem z niepełnosprawnością w związkach nieheteronormatywnych. Zwrócić też uwagę można na odrzucenie zasad solidarności wobec chorych i cudzoziemców z niepełnosprawnością przebywających na obszarze naszego miasta. Ochrona przed dyskryminacją nie może dotyczyć tylko „swoich” lub „przez swoich akceptowanych”. Chroniony – zgodnie z Konstytucją – powinien być każdy człowiek, bo każdy jest wartością dla społeczeństwa.

DZIAŁANIA PODJĘTE LOKALNIE

Na rzecz osób z niepełnosprawnościami:

- ✓ Zarządzenie Nr 2337.2018 Prezydenta Miasta Częstochowy z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie powołania Rzecznika Osób z Niepełnosprawnością
- ✓ Do zadań Rzecznika należą w szczególności: informowanie osób z niepełnosprawnością o ich prawach, udostępnianie właściwych przepisów, pomoc w ich zrozumieniu i stosowaniu; udzielanie bezpośrednich porad w zakresie możliwości uzyskania wsparcia w instytucjach na terenie miasta; udzielanie porad telefonicznych; prowadzenia doradztwa oraz wskazywanie dróg rozwiązania problemu osoby z niepełnosprawnością w oparciu o obowiązujące przepisy prawa; współpraca z instytucjami oraz podmiotami niepublicznymi w celu udzielenia wsparcia osobom z niepełnosprawnością.
- ✓ Zarządzenie Nr 517.2019 Prezydenta Miasta Częstochowy z dnia 11 września 2019 r. w sprawie „Wytycznych do projektowania przestrzeni publicznej w celu likwidacji barier architektonicznych”
- ✓ Zarządzenie Nr 596.2019 Prezydenta Miasta Częstochowy z dnia 29 października 2019 r. w sprawie powołania Powiatowej Społecznej Rady ds. Osób Niepełnosprawnych w Częstochowie
W skład Rady weszli przedstawiciele organizacji działających w środowisku osób z niepełnosprawnością. Do zakresu działania powiatowych rad należy: inspirowanie przedsięwzięć zmierzających do integracji zawodowej i społecznej osób z niepełnosprawnością, realizacji praw osób z niepełnosprawnością oraz opiniowanie projektów powiatowych programów działań na rzecz osób z niepełnosprawnością; ocena realizacji programów; opiniowanie projektów uchwał i programów przyjmowanych przez radę powiatu pod kątem ich skutków dla osób z niepełnosprawnością.
- ✓ Zarządzenie Nr 1167.2020 Prezydenta Miasta Częstochowy z dnia 29 września 2020 r. w sprawie powołania Zespołu ds. wdrażania i monitorowania w Urzędzie Miasta Częstochowy dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami (zmienione Zarządzeniem 1857.2021).
- ✓ Uchwała Nr 920/LI/2014 Rady Miasta Częstochowy z dnia 10 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Programu Działań na Rzecz Osób z Niepełnosprawnością na lata 2014-2020 "Częstochowa osobom z niepełnosprawnością"; aktualnie procedowany jest program na kolejne lata.

DZIAŁANIA PODJĘTE LOKALNIE

Na rzecz seniorów:

- ✓ Uchwała nr 965/LIII/2014 Rady Miasta Częstochowy z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie przyjęcia Programu Działań na Rzecz Seniorów na lata 2014-2020 „Częstochowa seniorom”; aktualnie procedowany jest program na kolejne lata.
- ✓ Miejska Rada Seniorów, Częstochowskie Centrum Aktywności Seniorów, Dzielne Domy "Senior +", projekt „Częstochowski senior”, projektu „Koperta życia”, Tani obiad dla seniorów, Akcja „Kawiarenka dla seniora”, projekt „Bezpiecznie we własnym domu – usługi teleopiekuńcze w mieście Częstochowa”, usługi opiekuńcze, prowadzenie ośrodka wsparcia dla osób z chorobą Alzheimera, rehabilitacja i wspieranie aktywności ruchowej dla seniorów, mieszkańców miasta Częstochowy na lata 2013-2017, szczepienia ochronne przeciwko grypie dla mieszkańców Częstochowy z grup szczególnego ryzyka na lata 2014-2018, program profilaktyki dla osób “trzeciego i czwartego wieku” - mieszkańców miasta Częstochowy na lata 2016-2020, Pogodna

11. Dyskryminacja ze względu na płeć

Według Europejskiego Instytutu ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (EIGE), wskaźnik równouprawnienia płci w Polsce w 2015 r. wyniósł 56,8¹². Wartość ta sytuuje nas poniżej średniej dla krajów Unii Europejskiej, wynoszącej 66,2. Wedle badań przeprowadzonych w 2012 r., 10% osób wskazało płeć jako cechę, z uwagi na którą odczuło gorsze traktowanie. Jednocześnie 21% było zdania, że w Polsce występuje problem gorszego traktowania ze względu na płeć.¹³

Pozycja kobiet i mężczyzn wykazuje duże zróżnicowanie na wielu polach, od codziennych obowiązków domowych, przez sferę aktywności zawodowej, polityki i nauki.

Obowiązki domowe kobiet i mężczyzn

Sprawowanie obowiązków domowych ciąży głównie na kobietach. 44% Polek poświęca na obowiązki domowe od 2 do 5 godzin dziennie.¹⁴ Taki przedział dotyczy jedynie 15% mężczyzn. Dominującym przedziałem wśród mężczyzn jest 1-2 godziny dziennie - wskazało go 55% mężczyzn, natomiast niespełna co trzeci mężczyzna (28%) wykonuje obowiązki domowe przez zaledwie godzinę dziennie lub mniej. Mężczyźni są częściej niż kobiety odpowiedzialni za wykonywanie drobnych napraw (81%) i zlecenie usług do wykonania (60%)¹⁵. Jednak to kobiety najczęściej zajmują się praniem (82%, mężczyźni 2%)¹⁶, prasowaniem (81%, mężczyźni 6%), przygotowywaniem posiłków (65%, mężczyźni 5%), sprzątaniami (61%, mężczyźni 4%). Pomijając sytuację, w której należy to do obojga partnerów, to kobiety częściej zajmują się opieką nad dziećmi (32%, mężczyźni 4%), odrabiają z nimi lekcje (43%, mężczyźni 6%), a także opiekują się osobami z niepełnosprawnością (41%, mężczyźni 18%) i zajmują się zwierzętami domowymi (21%, mężczyźni 14%).

Według danych Europejskiego Instytutu ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (EIGE) za 2015 r., 72% kobiet w wieku 25–49 lat realizuje codziennie obowiązki opiekuńcze przez jedną godzinę lub dłużej, w porównaniu z 39% mężczyzn. W parach z dziećmi 90% kobiet zajmuje się opieką i edukacją w rodzinie przynajmniej przez godzinę, natomiast wśród mężczyzn odsetek ten wynosi 64%.¹⁷

Warto zauważyć, że kobiety z dużą świadomością oceniają swoje, większe niż u partnerów, zaangażowanie w obowiązki domowe. 62% z nich twierdzi, iż na obowiązki domowe poświęca trochę za dużo lub zdecydowanie za dużo czasu. Niemal 3/5 z nich jest zdania, że na zadania domowe poświęca dużo więcej czasu niż partner. Równy podział obowiązków dostrzega jedynie 13% kobiet, wobec 31% mężczyzn.

12 EIGE, Wskaźnik równouprawnienia płci 2017: Polska

13 Antoszek P., raport z badań sondażowych "Równe Traktowanie Standardem Dobrego Rządzenia", 2012

14 Raport „Podział obowiązków w polskich gospodarstwach domowych” na zlecenie marki Indesit, 2018

15 CBOS, komunikat z badań Kobiety i mężczyźni w domu, 2018

16 Przytoczone dane nie sumują się do 100 proc. gdyż nie uwzględniają odpowiedzi "różnie lub wspólnie".

17 EIGE, Wskaźnik równouprawnienia płci 2017: Polska

Powierzenie władzy rodzicielskiej

W świetle obowiązującego art. 58 §1a Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego¹⁸, w przypadku braku porozumienia pomiędzy rodzicami w sprawie sposobu wykonywania władzy rodzicielskiej i utrzymywania kontaktów z dzieckiem po rozwodzie, sąd, uwzględniając prawo dziecka do wychowania przez oboje rodziców, rozstrzyga o sposobie wspólnego wykonywania władzy rodzicielskiej i utrzymywaniu kontaktów z dzieckiem po rozwodzie. Jeżeli dobro dziecka za tym przemawia, sąd może powierzyć wykonywanie władzy rodzicielskiej jednemu z rodziców, ograniczając władzę rodzicielską drugiego do określonych obowiązków i uprawnień w stosunku do osoby dziecka.

W praktyce prawo do opieki nad dzieckiem przyznaje się zazwyczaj matce. W 2018 r. odsetek ojców, którym przyznano wyłączne prawo do opieki nad dzieckiem, wyniósł jedynie 3,5%, podczas gdy w odniesieniu do matek (wyłączna władza rodzicielska) odsetek ten wyniósł 36,8%.¹⁹ W celu zagwarantowania równego udziału obojga rodziców w wychowaniu i opiece nad dzieckiem powstał projekt zmiany ustawy, mający na celu zwiększenie sprawowania bezpośredniej opieki nad dzieckiem przez drugiego z rodziców (najczęściej ojca). Zmiana miałaby polegać na wprowadzeniu, jako priorytetowej, możliwości orzekania opieki naprzemiennej (czyli powierzenia przez sąd wykonywania władzy rodzicielskiej obojgu rodzicom oraz określenia wykonywania opieki nad dzieckiem w ten sposób, że dziecko będzie mieszkało przemiennie z każdym z rodziców w porównywalnych okresach, z wyjątkiem przypadku, gdy jedno z rodziców zamieszkuje za granicą).

Zatrudnienie i wynagrodzenie kobiet i mężczyzn

Wskaźnik zatrudnienia w Polsce w I kwartale 2019 r. wyniósł 53,7%, przy czym wśród mężczyzn było to 62,2%, a wśród kobiet 45,9%.²⁰ W województwie śląskim istnieje analogiczna dysproporcja względem płci, choć nieco mniej niekorzystna dla kobiet - dla mężczyzn wskaźnik zatrudnienia wyniósł w omawianym okresie 58,8%, a wśród kobiet 43,4% (różnica między płciami wyniosła 15,4 p.p. w województwie śląskim wobec 16,3 p.p. w Polsce).²¹ Według danych na dzień 30 marca 2019 r., 55% osób bezrobotnych w Polsce to kobiety, w województwie śląskim odsetek ten wyniósł blisko 57,5%²², natomiast w Częstochowie 55%²³. Rozpatrując zróżnicowanie poziomu wskaźnika zatrudnienia względem wieku można zauważyć, że największa różnica ze względu na płeć występuje w grupie wiekowej 25-34 lata. Wskaźnik zatrudnienia w Polsce wśród mężczyzn z tej grupy wiekowej wynosi 90,3%, przy zaledwie 71% wśród kobiet, co wynika zapewne z faktu, że właśnie w tym wieku kobiety najczęściej decydują się na macierzyństwo. W 2018 r. w województwie śląskim niemal 67% urodzeń dotyczyło kobiet w wieku 25-34 lata.²⁴ Liczby te dowodzą, że role społeczne wynikające z płci bardzo wyraźnie wpływają na obniżenie aktywności zawodowej kobiet.

18 Stan prawny na dzień 06.11.2019 r.

19 Informator Statystyczny Wymiaru Sprawiedliwości, Rozwody małżeństw posiadających małoletnie dzieci na utrzymaniu według orzeczenia sądu o wykonywaniu władzy rodzicielskiej

20 Główny Urząd Statystyczny, BAEL - Aktywność ekonomiczna ludności w wieku 15 lat i więcej wg grup wieku, płci i miejsca zamieszkania

21 Urząd Statystyczny w Katowicach, oprac. sygnałne Aktywność ekonomiczna ludności w województwie śląskim w I kwartale 2019 r.

22 Główny Urząd Statystyczny, Bezrobocie rejestrowane I kwartał 2019 r.

23 <http://czestochowa.praca.gov.pl/stopa-bezrobocia>

24 Rocznik Statystyczny Województwa Śląskiego 2018, Dział V Ludność

Potwierdzają to również dane z raportu GUS "Kobiety i mężczyźni na rynku pracy" z 2018 r. Obowiązki rodzinne zostały wskazane przez 79,4% kobiet w wieku 25-34 lata jako przyczyna ich bierności zawodowej.²⁵

Zróżnicowanie ze względu na płeć występuje także w strukturze zatrudnienia. Odsetek kobiet zajmujących najwyższe stanowiska kierownicze (szefowe pionów i zarządy) w Polsce w 2017 r. wyniósł 40%.²⁶ Choć większość najwyższych stanowisk w polskich firmach zajmują mężczyźni, to na tle innych krajów polski biznes jest mocno sfeminizowany (na świecie i w krajach Unii Europejskiej odsetek ten wynosi tylko 25%). Niestety relatywnie rzadko kobiety osiągają najwyższe możliwe stanowisko w firmie - lidera całego przedsiębiorstwa, czyli pozycję prezesa zarządu lub dyrektora zarządzającego. Odsetek ten wynosi zaledwie 8%. Spośród stanowisk kierowniczych Polki najczęściej pełnią rolę dyrektorów finansowych (46% osób pełniących tę funkcję to kobiety) i dyrektorów HR (25%). W radach nadzorczych kobiety zajmują 36,5% stanowisk²⁷, natomiast w zarządach - 29,7%, przy czym wartości te są wyższe w organizacjach społecznych niż w biznesowych (w radach nadzorczych odpowiednio 37,8% i 30,6%, w zarządach 34,6% i 23,9%).

W Urzędzie Miasta Częstochowy odsetek kobiet wśród osób zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych, naczelniczych i dyrektorskich wyniósł na dzień 30.06.2019 r. łącznie 62%, przy czym na najwyższym szczeblu (dyrektorki i naczelniczki) było to 58%. Spośród wszystkich awansów w okresie od 30.06.2018 r. do 30.06.2019 r., zdecydowana większość (69%) dotyczyła kobiet, lecz w odniesieniu do najwyższego szczebla udział zatrudnionych kobiet pozostał bez zmian.

Płeć jest również istotnym czynnikiem zróżnicowania poziomu wynagrodzeń. W 2018 r. w województwie śląskim kobiety zarabiały przeciętnie o 1 000 zł mniej od mężczyzn,²⁸ przy czym zauważalny jest wzrost zróżnicowania wysokości wynagrodzenia wraz ze szczeblami zarządzania. Przykładowo na stanowisku specjalisty mediana wynagrodzeń dla mężczyzn wynosiła 4 300 zł, a dla kobiet 3 600 zł. Na stanowisku kierowniczym różnica była jeszcze bardziej widoczna - przeciętne wynagrodzenie mężczyzn wynosiło 17 500 zł, a kobiet 16 000 zł. Analiza skrajnych wynagrodzeń pokazuje, że największe różnice występują wśród osób najlepiej zarabiających. Według danych GUS²⁹ 10% najlepiej zarabiających kobiet otrzymuje przeciętnie wynagrodzenie w wysokości 6 291 zł, natomiast wśród mężczyzn w tym samym przedziale kwota ta wynosi aż 8 065 zł. Tylko w grupie 10% najmniej zarabiających, przeciętne wynagrodzenie kobiet było wyższe od wynagrodzenia mężczyzn. Dane Eurostatu wskazują na pozytywny trend w zakresie zmniejszania się luki płacowej pomiędzy kobietami i mężczyznami, czyli spadek wartości wskaźnika Gender Pay Gap (różnicy między przeciętną godzinową stawką wynagrodzenia brutto mężczyzn i kobiet). W 2007 r. Polki zarabiały średnio o 14,9% mniej od Polaków, w 2016 r. różnica ta wyniosła 7,2%.³⁰ Jest to wartość uśredniona dla sektora publicznego i prywatnego. W tym pierwszym różnica między zarobkami kobiet i mężczyzn w 2016 r. wyniosła zaledwie 2,8%, ale już w sektorze prywatnym - 16,1%. Są to wartości nieskorygowanej różnicy płac kobiet i mężczyzn. Po skorygowaniu luka istotnie wrasta, co wynika z faktu, iż kobiety w Polsce są przeciętnie znacząco lepiej wykształcone od mężczyzn. W związku

25 Główny Urząd Statystyczny, raport Kobiety i mężczyźni na rynku pracy, na podst. BAEL w IV kw. 2017 r., str. 15

26 International Business Report Grant Thornton International, 2017

27 Fundacja ePaństwo, Kobiety w zarządach i radach nadzorczych, 2018

28 <https://zarobki.pracuj.pl/wojewodztwo-slaskie>

29 Główny Urząd Statystyczny, raport Kobiety i mężczyźni na rynku pracy, na podst. BAEL w IV kw. 2017 r., str. 19

30 Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tesem180/default/table?lang=en>

z powyższym, jak wskazują dane w raporcie "Różnice w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn w Polsce w 2016 r."³¹, przeciętne godzinowe wynagrodzenie mężczyzn było o 12,1% wyższe niż kobiet, a przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto - aż o 18,5%.

Przeciętne wynagrodzenie kobiet zatrudnionych w Urzędzie Miasta Częstochowy na dzień 30.06.2019 r. było o 7% niższe niż mężczyzn. Co ciekawe, na szczeblu kierownictwa referatów występuje różnica w wysokości wynagrodzeń na korzyść kobiet - ich wynagrodzenia są o 4% wyższe niż wynagrodzenia mężczyzn, jednak na poziomie naczelników/naczelniczek wydziałów oraz dyrektorów/dyrektorek, wynagrodzenie mężczyzn jest o 7,5% wyższe niż kobiet.

Niejednokrotnie już na etapie procesu rekrutacji płeć determinuje niekorzystną sytuację kandydatek. Mimo iż obowiązujące przepisy prawne zobowiązują pracodawców do przeciwdziałania dyskryminacji w zatrudnieniu, kobiety zdecydowanie częściej niż mężczyźni są pytane podczas rekrutacji o liczbę dzieci (44% wobec 23% mężczyzn) i plany dotyczące ich posiadania (22% wobec 4% mężczyzn).³² Sytuacja kobiet na rynku pracy jest więc wyraźnie uwarunkowana przez panujące wzorce rodziny, często powiązane z tradycyjnym podziałem ról stereotypy płci i związane z nimi uprzedzenia, a także społeczno-ekonomiczne skutki segregacji ról płciowych na wczesnych etapach procesów edukacyjnych. Ze względu na przypisanie kobietom prac reprodukcyjnych (rodzenie i opieka nad dziećmi) i obowiązku wykonywania prac w gospodarstwie domowym są one postrzegane jako pracownicy tzw. podwyższonego ryzyka, przez co ich sytuacja na rynku pracy już na etapie rekrutacji jest trudniejsza.

Sektor pozarządowy a równość płci

Jednym z elementów konstytuujących działalność i misję organizacji pozarządowych powinno być dążenie do zapewnienia równych szans dla kobiet i mężczyzn. Przemawiają za tym trzy argumenty³³, dotyczące z jednej strony osób związanych z tymi organizacjami, a z drugiej osób na rzecz których działają.

Patrząc na trzeci sektor jako sferę życia publicznego, sposób wewnętrznej organizacji tych podmiotów oraz zasady podejmowania decyzji powinny w jak największym stopniu sprzyjać udziałowi obu płci. Tymczasem mamy do czynienia z nadreprezentacją kobiet w organizacjach pozarządowych³⁴. Może to wynikać - obok takich czynników jak mniejsza hierarchia w organizacjach, mniejsze niż w firmach prywatnych wymagania dotyczące czasu pracy, co sprzyja godzeniu ról zawodowych i życia prywatnego - głównie z tego, że zarobki i możliwości awansu w sektorze ngo są dla wielu mężczyzn po prostu mało atrakcyjne.

Jeżeli spojrzymy na sektor pozarządowy jako segment rynku pracy, organizacje są prawnie odpowiedzialne za tworzenie środowiska wolnego od dyskryminacji, w tym dyskryminacji ze względu na płeć. Powinny zatem stosować zasadę równego traktowania i inne równościowe standardy w stosunku do pracownic i pracowników, wolontariuszek i wolontariuszy oraz współpracownic i współpracowników. Warto zaznaczyć, że pod względem udziału kobiet w zarządach organizacji pozarządowych, sytuacja wygląda zupełnie odmiennie niż w innych sektorach gospodarki. Średnio 47% członkiń zarządu stanowią kobiety.

31 Urząd Statystyczny w Bydgoszczy, raport Różnice w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn w Polsce w 2016 r., str. 2

32 Antosz P., raport z badań sondażowych "Równe Traktowanie Standardem Dobrego Rządzenia", 2012

33 Borowska M., Równość szans kobiet i mężczyzn w sektorze pozarządowym. Diagnoza i rekomendacje, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012

34 Stowarzyszenie Klon/Jawor, Kondycja organizacji pozarządowych 2018

Najwięcej kobiet (60% lub więcej) zarządzających organizacjami jest w stowarzyszeniach i fundacjach zajmujących się ochroną zdrowia, usługami socjalnymi lub edukacją.³⁵

Przed wszystkim w końcu organizacje pozarządowe występują w interesie całych grup społecznych oraz działają na rzecz korzystnej społecznie zmiany społecznej. Powinny zatem dążyć do tego, aby zmiana była rzeczywiście korzystna dla możliwie największej grupy osób obojga płci, a realizowane zadania służyły możliwie najszerzej części wspólnoty obywatelskiej.

Status materialny w perspektywie płci

Ujmując temat statusu materialnego z perspektywy płci zauważalna jest nadreprezentacja kobiet wśród osób dotkniętych ubóstwem. Powodem jest przede wszystkim trudniejsza sytuacja kobiet na rynku pracy. Częściej znajdują się one w sytuacji bezrobocia (wg danych Powiatowego Urzędu Pracy w Częstochowie na dzień 31.10.2019 r. 56% osób bezrobotnych to kobiety), w tym bezrobocia długotrwałego, z uwagi na preferowanie przez pracodawców zatrudniania mężczyzn. Szczególnych trudności w znalezieniu zatrudnienia doświadczają kobiety, które w związku z urlopami macierzyńskimi i wychowawczymi były czasowo wyłączone z rynku pracy. Ponadto kobietom częściej oferowane są gorsze warunki zatrudnienia, stanowią one większość osób najniżej zarabiających i dominują w sektorach zatrudnienia gdzie zarobki są niskie, a możliwości awansu - podobnie jak prestiż społeczny - niewielkie.

Kobiety są obciążone wykonywaniem nieodpłatnej pracy na rzecz rodziny i gospodarstwa domowego. Jej czasochłonność znacząco utrudnia czy wręcz uniemożliwia zintensyfikowanie aktywności na polu zawodowym by podnieść poziom dochodów, a ponadto powoduje, że kobiety doświadczają także znaczącej deprivacji w sferze czasu wolnego.

Także organizacja systemu emerytalnego sprzyja feminizacji ubóstwa. Emerytury kobiet są przeciętnie o 30% niższe od emerytur mężczyzn, co jest równoznaczne z życiem w ubóstwie szerokiej grupy seniorek. Ponadto kobiety częściej prowadzą jednoosobowe gospodarstwa domowe (zwłaszcza w wyższych przedziałach wiekowych - z uwagi na dłuższą przeciętną długość życia od mężczyzn), w których samodzielnie ponoszą koszty utrzymania. W wielodzietnych gospodarstwach domowych, w których jedyną osobą odpowiedzialną za domowy dochód jest kobieta, ubóstwo wykazuje większą tendencję do pogłębiania się i utrwalania.

Udział kobiet i mężczyzn w polityce

Kolejnym wymiarem różnicowania sytuacji kobiet i mężczyzn jest polityka. Od 1989 r. udział kobiet w polityce w Polsce stabilnie wzrasta. Ogromny krok naprzód w zakresie wyrównywania uczestnictwa obu płci w organach decyzyjnych nastąpił w 2011 r., gdy wprowadzono obowiązek, by na listach wyborczych znalazło się co najmniej 35% kobiet, co jest warunkiem zarejestrowania komitetu wyborczego w Państwowej Komisji Wyborczej. Przed wprowadzeniem kwot, odsetek kobiet na listach wynosił ok. 20%. W wyborach parlamentarnych w 2007 r. było to 23,1%, cztery lata później, w 2011 r. czyli po wprowadzeniu nowych przepisów - odsetek ten wzrósł do 43,5%. Od tamtej pory utrzymuje się na zbliżonym poziomie – 42% w 2015 r. i 42,1% (2152 miejsca) w 2019 r. Poniżej 10% kobiet (195 kobiet) startowało z miejsc w pierwszej

35 Stowarzyszenie Klon/Jawor, Kondycja organizacji pozarządowych 2018

trójce: 46 kobiet znalazło się na pierwszych miejscach list wyborczych, na drugich - 62 kobiety, a na trzecich - 87 kobiet³⁶.

Wśród posłów na Sejm IX kadencji wybranych w wyborach w 2019 r. znalazło się 131 kobiet (28,5%), co jest historycznie najwyższym udziałem kobiet w momencie rozpoczęcia prac Sejmu³⁷. W 2015 r. mandat zdobyło 125 kobiet (w trakcie kadencji w ławach poselskich zasiadło kolejnych 9). Biorąc jednak pod uwagę dużą aktywność kobiet na arenie politycznej w ostatnich latach, jest to poprawa nieznaczna. Większy postęp widać w udziale kobiet w Senacie. Ich liczba w 2019 r. wyniosła 24%, w porównaniu z 13% w wyborach w 2015 r. Mimo tego, przewaga mężczyzn w parlamencie jest nadal bardzo wyraźna - na 1 kobietę w Sejmie przypada ponad 3 mężczyzn, natomiast w Senacie - 4. Widać zatem wyraźnie, że mechanizm kwotowy ma ograniczoną skuteczność. Wskazane byłoby uzupełnienie go o system "suwakowy", tzn. naprzemiennność kobiet i mężczyzn na listach wyborczych, co uniemożliwiłoby "spychanie" kobiet na niskie miejsca. W przypadku Senatu zauważalny jest negatywny wpływ jednomandatowych okręgów wyborczych na równość szans kobiet i mężczyzn.

Rok 2015 był przełomowym w zakresie przywództwa kobiet. Po raz drugi z rzędu (a trzeci w historii państwa polskiego) kobieta została premierem. W wyborach samorządowych w 2018 r. wśród kandydatów zarejestrowanych do rad, mężczyźni zajęli 59% miejsc, kobiety - 41%.³⁸ W miastach na prawach powiatu na listach znalazło się 45,9%³⁹, w Częstochowie 47% osób kandydujących do Rady Miasta stanowiły kobiety.⁴⁰ Natomiast w składzie Rady Miasta Częstochowy VIII kadencji znalazło się 39% kobiet. Jest to znaczący wzrost w stosunku do poprzedniej kadencji, kiedy kobiety stanowiły 29% składu Rady Miasta oraz wynik powyżej średniej dla miast na prawach powiatu, w których 26,8% radnych to kobiety.⁴¹ Wśród kandydatów na wójta, burmistrza i prezydenta łącznie tylko 18% miejsc na listach zajęły kobiety, wśród kandydatów na prezydenta - 17,3%, podczas gdy urząd prezydenta objęło w 2018 r. tylko 10% kobiet. W Częstochowie nie zarejestrowano ani jednej kandydatki na prezydenta.

Jedną z przyczyn znacząco niższego odsetka kobiet wybranych w wyborach w stosunku do odsetka kobiet kandydujących jest przeważająca tendencja do umieszczania na górze list nazwisk kandydatów płci męskiej, a kobiet dopiero na dalszych pozycjach. Przykładowo w miastach na prawach powiatu na listach wyborczych w wyborach samorządowych w 2018 r. kobiety stanowiły 45,9% osób kandydujących, przy czym na miejscach 1-3 było ich 36,9%⁴² (w Częstochowie 33%)⁴³, a na pierwszych miejscach 26% (w Częstochowie 30%).

Także w innych obszarach aktywności obywatelskiej mężczyźni przeważają. W badaniach z 2015 r. 7,94% mężczyzn zadeklarowało, że w ciągu ostatniego roku lub wcześniej wzięło udział w demonstracji,

36 <https://kobieta.onet.pl/ile-kobiet-startowalo-a-ile-dostalo-sie-do-sejmu-i-senatu/559zys1>

37 <https://oko.press/kobiety-sejmie-28-proc/>

38 <https://wybory2018.pkw.gov.pl/>

39 Druciarek M., Przybysz I., Przybysz D., Kobiety w polityce lokalnej - strategii partii politycznych w wyborach samorządowych w 2018 roku

40 <http://www.czestochowa.pl/page/6311,wybory-samorzadowe-2018.html>

41 Druciarek M., Przybysz I., Przybysz D., Kobiety w polityce lokalnej - strategii partii politycznych w wyborach samorządowych w 2018 roku, Instytut Spraw Publicznych

42 Druciarek M., Przybysz I., Przybysz D., Kobiety w polityce lokalnej - strategii partii politycznych w wyborach samorządowych w 2018 roku, Instytut Spraw Publicznych

43 <http://www.czestochowa.pl/page/6311,wybory-samorzadowe-2018>.

wobec 4,18% kobiet.⁴⁴ W spotkaniu bądź zgromadzeniu politycznym uczestniczył co dziesiąty mężczyzna (10,82%) i prawie co piętnasta kobieta (6,9%). Przynależność do partii politycznej deklaruje dwa razy mniej kobiet niż mężczyzn (0,69% wobec 1,4%), przy czym wśród tych, którzy aktywnie w nich uczestniczą, przewaga mężczyzn jest jeszcze wyraźniejsza, bo prawie pięciokrotna (0,43% wobec 0,09%).

Debata publiczna a kwestia płci

Z nierównością proporcji płci mamy do czynienia również w obszarze obecności w mediach i udziału w debacie publicznej. Według badań Międzynarodowego Stowarzyszenia Kobiet w Radiu i Telewizji przeprowadzonych w 2015 r. przez Gretę Gabor, porównujących obecność kobiet w mediach w kilkunastu krajach świata, Polska wypada bardzo słabo, pozostając w tyle za Kenią, Tanzanią i Kambodżą⁴⁵. Wśród osób komentujących wydarzenia w głównych mediach, kobiet jest zdecydowanie mniej, a ich udział w debatach, panelach dyskusyjnych czy wypowiedziach eksperckich dodatkowo spada, gdy temat jest "prestżowy", jak polityka, gospodarka, sprawy zagraniczne, bezpieczeństwo, zwłaszcza w mediach ogólnopolskich. Nieco lepiej jest w tematyce społecznej i obyczajowej, choć i w tych przypadkach częściej publicznie dyskutują mężczyźni.

Prawa kobiet i ruchy społeczne

Od połowy 2016 r. w Polsce trwa dyskusja nad kwestią uregulowań prawnych dotyczących przerywania ciąży. W myśl ustawy z 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, aborcji można było dokonywać⁴⁶ gdy ciąża stanowiła zagrożenie dla życia lub zdrowia kobiety, w przypadku dużego prawdopodobieństwa ciężkiego i nieodwracalnego upośledzenia płodu albo nieuleczalnej choroby zagrażającej jego życiu (w obu przypadkach dopuszczalna do chwili osiągnięcia przez płód zdolności do samodzielnego życia poza organizmem matki) lub gdy ciąża powstała w wyniku czynu zabronionego (dopuszczalność przerwania ciąży jeśli od jej początku nie upłynęło więcej niż 12 tygodni). 5 lipca 2016 r. Komitet Inicjatywy Ustawodawczej "Stop Aborcji" złożył w Sejmie projekt ustawy wprowadzającej całkowity zakaz przerywania ciąży. Autorzy projektu określili go jako rozszerzenie prawnej ochrony życia. Przewidywał on także karę pozbawienia wolności za dokonanie aborcji. Przeciwnicy projektu określali go opresyjnym względem kobiet i pozbawiającym je prawa decydowania o sobie i swoim ciele. Miesiąc później, 4 sierpnia 2016 r., Komitet Inicjatywy Ustawodawczej "Ratujmy Kobiety" złożył projekt ustawy zatytułowanej "o prawach kobiet i świadomym rodzicielstwie", liberalizującej prawo aborcyjne i zakładającej nieograniczoną możliwość przeprowadzenia aborcji do końca 12. tygodnia ciąży. Jeśli ciąża jest wynikiem czynu zabronionego, aborcja dopuszczalna byłaby do 18. tygodnia ciąży. Ponadto projektowana ustawa miałaby ułatwić dostęp do metod i środków zapobiegania ciąży, wprowadzać darmową i łatwo dostępną antykoncepcję oraz przywrócić tzw. antykoncepcję awaryjną bez recepty. Propozycja regulowała też stosowanie klauzuli sumienia przez ginekologów. Nakładała na świadczeniodawcę obowiązek udostępnienia listy współpracujących z nim lekarzy, którzy powołują się na klauzulę sumienia.

⁴⁴ Czapiński J., Jerzyński T., raport z Międzynarodowego Programu Sondazy Społecznych ISSP 2015

⁴⁵ Gober G., Nastasia D.J., Gender Equality and Social Justice in Public Media. Media Monitoring Research in Eight Countries Across Four Continents, International Association of Women in Radio & Television, 2015

⁴⁶ Do dn. 27.01.2021 r., kiedy nastąpiło opublikowanie uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dn. 22.10.2020 r.

W proteście wobec odrzucenia 23 września 2016 r. przez Sejm RP projektu ustawy Komitetu „Ratujmy Kobiety” oraz jednoczesnego skierowania do prac w Komisji Polityki Społecznej i Rodziny projektu "Stop Aborcji", powstał ruch społeczny Ogólnopolski Strajk Kobiet. 3 października w 147 miastach Polski odbyły się zgromadzenia pod hasłem "Czarny Poniedziałek - Ogólnopolski Strajk Kobiet". Wykształcił się potężny ruch społeczny zwany Czarnym Protestem, na ulicach polskich miast protestowały tysiące kobiet przeciwko zakazowi aborcji oraz opresji ze strony najwyższych władz politycznych i Kościoła katolickiego. Według szacunków Policji w demonstracjach wzięło udział 98 tysięcy osób. Protest zyskał potężny oddźwięk w serwisach społecznościowych oraz ogromny rozgłos w światowych mediach. Wydarzenia te obrazują, jak mocno środowiska kobiece potrafią się skonsolidować w kluczowych kwestiach i obronie swoich praw.

Po serii Czarnych Protestów, 6 października 2016 r. Sejm ostatecznie odrzucił projekt "Stop Aborcji". Temat przepisów aborcyjnych ponownie przybrał na sile pod koniec 2017 r., kiedy 30 listopada Komitet Inicjatywy Ustawodawczej „Zatrzymaj Aborcję” złożył w Sejmie obywatelski projekt ustawy znoszącej prawo do aborcji w przypadku dużego prawdopodobieństwa ciężkiego i nieodwracalnego upośledzenia płodu albo nieuleczalnej choroby zagrażającej jego życiu. Po pierwszym czytaniu (10 stycznia 2018 r.), projekt został skierowany do dalszych prac w Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, z zaleceniem zasięgnięcia opinii Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Jednocześnie Sejm odrzucił kolejny projekt ustawy liberalizującej prawo aborcyjne, zgłoszonej przez Komitet Inicjatywy Ustawodawczej "Ratujmy Kobiety 2017". Po pozytywnym zaopiniowaniu projektu ustawy Komitetu „Zatrzymaj Aborcję” przez Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka, Komisja Polityki Społecznej i Rodziny powołała podkomisję nadzwyczajną do rozpatrzenia projektu ustawy, co nastąpiło 2 lipca 2018 r.. Jej prace ograniczyły się wyłącznie do jednego posiedzenia, na którym wybrano przewodniczącego podkomisji. Natomiast kolejnym krokiem w kierunku zaostrzenia przepisów aborcyjnych, łamiącym tzw. kompromis aborcyjny (określony ww. ustawą z 1993 r.), był wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 października 2020 r., który orzekając w sprawie K 1/20 stwierdził niezgodność przesłanki embriopatologicznej przerwania ciąży (art. 4a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży) z art. 38 w związku z art. 30 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Tym samym zakazano aborcji w sytuacji, gdy badania prenatalne lub inne przesłanki medyczne wskazują na duże prawdopodobieństwo ciężkiego i nieodwracalnego upośledzenia płodu albo nieuleczalnej choroby zagrażającej jego życiu. Wyrok wywołał kolejną falę protestów w całej Polsce, z uwagi na które rząd wstrzymał się z jego publikacją. Nastąpiła ona dopiero 27 stycznia 2021 r., wraz z publikacją uzasadnienia. Wówczas wyrok zaczął obowiązywać. Został szeroko zakwestionowany w środowiskach prawniczych. Wskazywano na fakt, że jest ono obarczone istotnymi wadami prawnymi (przede wszystkim w wydaniu rozstrzygnięcia brały udział osoby nieuprawnione do tego – wybrane przez Sejm VIII kadencji na uprzednio obsadzone już prawidłowo stanowiska sędziowskie, a składowi Trybunału przewodniczyła Julia Przyłębska, powołana na stanowisko Prezes TK w procedurze obarczonej poważnymi naruszeniami przepisów prawa), a także że stanowi ono bezprecedensowy atak na prawa kobiet, prawa rodziny i wolność jednostki bezkrytycznie zrównując prawa płodu i ciężarnej kobiety.

Z końcem września 2021 r. opinią publiczną wstrząsnęła nagłośniona w mediach śmierć trzydziestoletniej kobiety będącej w 22. tygodniu ciąży. Lekarze po stwierdzeniu odpłynięcia płynu owodniowego, co uniemożliwiało utrzymanie ciąży i mimo zdiagnozowanych wcześniej wad wrodzonych

plodu, nie zdecydowali się na aborcję i czekali aż płód sam obumrze. Tak się stało. Niespełna dobę później, na skutek wstrząsu septycznego, zmarła także pacjentka. Tragedia wywołała kolejne protesty społeczne, tym bardziej że w tym samym czasie, 22 września 2021 r., do Sejmu wpłynął obywatelski projekt ustawy zaostrzającej kary za dokonanie aborcji, przygotowany przez fundację Pro-Prawo do Życia. Projekt ustawy zakładał, że „dzieckiem” jest człowiek „od poczęcia do osiągnięcia pełnoletniości” i wprowadzał definicję „dziecka poczętego”, którym jest dziecko do rozpoczęcia porodu. Wedle jej zapisów miałyby stracić moc obowiązująca ustawa z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, zniesione zatem zostałyby obowiązujące już tylko dwie przesłanki do aborcji, tj. jeżeli zagrożone jest zdrowie i życie matki oraz jeżeli ciąża jest wynikiem przestępstwa. Tym samym przerwanie ciąży miałyby być nielegalne w każdym przypadku i traktowane jako przestępstwo z art. 148 Kodeksu karnego, czyli zabójstwo. Projekt ustawy dodawał nowy § 5 do tego artykułu, otwierający furtkę do wyciągania konsekwencji prawnych względem kobiet, które przerwały ciążę. 2 grudnia 2021 r. projekt został odrzucony głosami większości posłów.

22 października 2021 r., w rocznicę wspomnianego orzeczenia TK ws. aborcji, rozpoczął się kolejny cykl demonstracji w całej Polsce przeciwko zaostrzaniu prawa aborcyjnego.

Równość płci w obszarze nauki

Zróżnicowanie ze względu na płeć jest wyraźne także w obszarze wykształcenia i działalności na polu nauki. W 2018 roku wyższe wykształcenie miało 27,6% kobiet i 20,8% mężczyzn.⁴⁷ W ogólnej liczbie studentów w Polsce, na wszystkich typach uczelni, kobiety przeważają i stanowią 58%, jednak już w obszarze nauk ścisłych wśród ogólnej liczby studentów to mężczyźni jest więcej (54%), a przewaga ta jest jeszcze wyraźniejsza w obszarze nauk technicznych, gdzie aż 72% osób studiujących to mężczyźni.⁴⁸ Na Politechnice Częstochowskiej przewaga mężczyzn jest niższa - przeszło co trzecia osoba studiująca to kobieta (35,5%). Odsetek ten jest wyraźnie zróżnicowany w zależności od Wydziału, np. na Wydziale Inżynierii Produkcji i Technologii Materiałów kobiety stanowiły 55,7% studentów, a na Wydziale Inżynierii Mechanicznej i Informatyki - 11,5%.

Rozpatrując kadre wyższych uczelni wyraźnie zauważalne jest, że wraz ze wzrostem stopni naukowych maleje procentowy udział kobiet wśród osób je posiadających. Zjawisko "wyciekania" kobiecych talentów wraz z kolejnymi szczeblami kariery, określane jako "nieszczelny rurociąg" (ang. *leaky pipeline*) obrazują dane liczbowe. 49% doktorów na polskich uczelniach wyższych to kobiety, wśród doktorów habilitowanych kobiety stanowią 38%, a wśród profesorów - 24%. Na uczelniach technicznych odsetki te są jeszcze niższe. Kobiety stanowią 34% doktorów i 27% doktorów habilitowanych, jednak z biegiem lat następuje - choć niewielka - zmiana na korzyść kobiet. Dla porównania w roku akademickim 2016/2017 było to odpowiednio 33% i 25%. Przewaga mężczyzn ze stopniem profesora na uczelniach technicznych jest jeszcze wyższa - kobiety stanowią jedynie 14%. Udział kobiet we władzach uczelni technicznych wciąż jest znikomy. W odniesieniu do publicznych uczelni wyższych ogółem, na 99 stanowisk rektorskich na kadencję 2016-2020 zostało wybranych pięć kobiet⁴⁹.

47 Główny Urząd Statystyczny, Aktywność ekonomiczna - Odsetek ludności w wieku 15 lat i więcej wg poziomu wykształcenia, płci i miejsca zamieszkania

48 Fundacja Edukacyjna Perspektywy, Raport Kobiety na politechnikach, marzec 2019

49 http://studyinpoland.pl/konsorcjum/images/stories/123_2016_newsletter/rektorzy-2016-20.pdf

Problem przemocy w perspektywie płci

W odróżnieniu od wartości wskaźnika równouprawnienia płci, którego wyższa wartość jest korzystniejsza, gdyż oznacza, że dany kraj zbliża się do osiągnięcia równości płci w społeczeństwie, w przypadku przemocy wyższy wynik oznacza, że zjawisko przemocy wobec kobiet w danym państwie jest poważniejsze. Wynik Polski w tej dziedzinie wynosi 22,1, czyli poniżej średniej dla Unii Europejskiej (27,5).⁵⁰

Zgodnie z ogólnopolskimi statystykami Policji wynikającymi z danych zebranych w oparciu o wypełnione formularze "Niebieska Karta", w 2007 r. kobiety stanowiły nieco ponad 58% ofiar przemocy i od tamtej pory odsetek ten systematycznie rośnie. W 2018 r. było to już niemal 74%, przy 12% mężczyzn (14% to małoletni).⁵¹ Należy brać pod uwagę, że mogą to być wartości niedoszacowane, gdyż kobiety często nie zgłaszają przemocy w obawie przed reakcją sprawcy.

Kobiety przeważają wśród ofiar przemocy na każdym polu: przemocy fizycznej, psychicznej, seksualnej i ekonomicznej. Według wyników badań TNS OBOP dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej przeprowadzonych w 2010 r., wśród ogółu ofiar przemocy w rodzinie znajdowało się 61% kobiet. Stanowiły one największy odsetek ogółu ofiar w przypadku przemocy seksualnej w rodzinie - 90%. Wśród ofiar przemocy fizycznej było 63% kobiet, podobnie w przypadku przemocy psychicznej - 64%. Kobiety stanowiły 70% ofiar przemocy ekonomicznej.⁵²

Wyniki badań przeprowadzonych w 2012 r. przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej wskazują, że w okresie 12 miesięcy poprzedzających badanie 11% Polek doświadczyło molestowania seksualnego.⁵³ Nieporównanie większą skalę tego problemu pokazują wyniki badań Fundacji na rzecz Równości i Emancypacji STER z 2016 r. Ponad jedna trzecia kobiet, które uczestniczyły w badaniu (37,6%) miała doświadczenie udziału w tzw. "innej czynności seksualnej" wbrew swojej woli. Najczęściej sytuacja ta wynikała z wykorzystania przez mężczyznę swojej władzy formalnej, czyli zawodowej (14,3% kobiet doświadczyło innej czynności seksualnej ze strony swojego przełożonego) lub nieformalnej (ekonomicznej lub psychicznej).⁵⁴ Zdecydowana większość tych zdarzeń (94,6%) nie została zgłoszona na policję. 23,1% kobiet doświadczyło próby gwałtu. Prawie 92% z nich nie dokonało zgłoszenia na policję. 62% kobiet wskazało, że nie sądziło aby policja cokolwiek zrobiła w tej sprawie, taki sam odsetek tłumaczył brak zgłoszenia zdarzenia na policję poczuciem wstydu, zażenowania.

Dokumenty organizacji międzynarodowych, takich jak Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet przy ONZ czy Rada Europy podkreślają, że przemoc wobec kobiet stanowi formę ich dyskryminacji oraz potwierdzają związek pomiędzy występowaniem przemocy wobec kobiet i dziewcząt, a szkodliwymi stereotypami płci, dotyczącymi ról i obowiązków kobiet i mężczyzn w rodzinie i w społeczeństwie.⁵⁵ Dziewczynki uczone są posłuszeństwa i uległości, chłopcy mają być silni i stanowczy. Stereotypowe cechy kobiece sytuują kobiety po stronie ofiar, a stereotypowe cechy męskie sytuują mężczyzn po stronie

50 EIGE, Wskaźnik równouprawnienia płci 2017: Polska

51 <http://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-w-rodzinie/50863,dok.html>

52 TNS OBOP, Diagnoza zjawiska przemocy w rodzinie w Polsce wobec kobiet i wobec mężczyzn. Część I - raport z badań ogólnopolskich, 2010

53 FRA - European Union Agency for Fundamental Rights, *Przemoc wobec kobiet. Badanie na poziomie Unii Europejskiej. Wyniki badania w skrócie*, 2014

54 Fundacja na rzecz Równości i Emancypacji STER, *Przełamać tabu. Raport o przemocy seksualnej*, 2016 r.

55 Piotrowska J., *Dlaczego przemoc z uwzględnieniem perspektywy płci*, w: Fundacja Feminoteka, *Lokalne programy przeciwdziałania przemocy w rodzinie a perspektywa płci. Raport. Wzorcowy Program*, 2016

sprawców przemocy. Tak przebiegająca socjalizacja powoduje, że dziewczynki i kobiety w wielu przypadkach nie potrafią się bronić, a nawet nierzadko nie dają sobie do tego prawa, ciężko im bronić swoich granic, bo nie zostały tego nauczone. Obowiązująca w Polsce Konwencja o eliminacji wszelkich form dyskryminacji kobiet uchwalona rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ (ratyfikowana w Polsce w 1980 r.), nazywana również międzynarodową kartą praw kobiet, nakłada na państwa obowiązek podjęcia środków w celu zmiany społecznych i kulturowych wzorców zachowania mężczyzn i kobiet, aby wyeliminować przesady, zwyczaje oraz inne praktyki opierające się na przekonaniu o niższości lub wyższości jednej z płci albo na stereotypach roli mężczyzny i kobiety. Także Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej wiąże zjawisko przemocy z historycznie uwarunkowaną nierównością kobiet i mężczyzn. Szczególną uwagę zwraca na stereotypy, uprzedzenia i nierówne traktowanie kobiet w różnych sferach życia, wpływające na skalę zjawiska przemocy wobec kobiet i stanowiące źródło naruszenia ich praw. Konwencja uznaje, że brak równości jest zarówno przyczyną, jak i skutkiem przemocy wobec kobiet, gdyż stanowi przeszkodę w zapewnieniu równości kobiet i mężczyzn.

Pomimo obowiązywania w Polsce od 1 sierpnia 2015 r. Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, nadal występują problemy z jej pełnym wdrożeniem. Po pierwsze, polska ustawa o przemocy w rodzinie zawiera definicję, według której przemoc jest zjawiskiem, które dotyczyć może tylko członków rodziny. Przez członka rodziny należy rozumieć osobę najbliższą w rozumieniu art. 115 § 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, a także inną osobę wspólnie zamieszkującą lub gospodarującą. W świetle przepisów Kodeksu karnego osobą najbliższą jest małżonek, wstępny, zstępny, rodzeństwo, powinowaty w tej samej linii lub stopniu, osoba pozostająca w stosunku przysposobienia oraz jej małżonek, a także osoba pozostająca we wspólnym pożyciu. Brak wskazania w definicji wprost byłych małżonków i partnerów ma praktyczne konwencje, np. osobom, które doświadczają przemocy ze strony byłego małżonka często odmawia się objęcia procedurą Niebieska Karta. Dla objęcia wsparciem szerszej grupy osób i dostosowania polskich przepisów do przepisów Konwencji (zgodnie z którą do przemocy dochodzić może nie tylko pomiędzy obecnymi partnerami i małżonkami, ale także pomiędzy osobami, które już nie pozostają ze sobą w związku) konieczna jest zmiana definicji w ustawie.

W polskim prawodawstwie nie występuje pojęcie "przemocy ekonomicznej". Nie zawarto go ani jego definicji, w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Ta wymienia jedynie przemoc fizyczną, psychiczną i seksualną, zatem różni się od zapisów definicji przemocy w Konwencji.

Kolejna kwestia to obowiązująca w Polsce definicja przestępstwa zgwałcenia. Sposób jej sformułowania w art. 197 Kodeksu karnego powoduje, że organy ścigania, a następnie postępowania sądowego ustalają, czy podejrzany (oskarżony) zastosował siłę, podstęp lub groźbę, czyli ustalają czy sprawca działał wbrew sprzeciwowi ofiary, koncentrując uwagę na tym, czy pokrzywdzona w dostateczny sposób wyraziła sprzeciw lub stawiała opór. Tymczasem Konwencja opiera swoją definicję na udzieleniu zgody w rozumieniu zachowania autonomii seksualnej partnerów, ich wolności wyboru, zatem kładzie nacisk na to, czy istnieje zgoda na zachowanie seksualne, a nie na to, czy nie ma sprzeciwu. Taki "szerszy" sposób ujęcia zgwałcenia umożliwiłby traktowanie jako przestępstwa także tych nieakceptowanych zachowań seksualnych, w przypadku których ofiara ze względu na okoliczności nie miała szans na stawianie oporu. -

Przez lata brakowało w polskim prawodawstwie przepisów, które umożliwiałyby szybką i skuteczną izolację sprawcy od osoby doświadczającej przemocy. Od 30 listopada 2020 r., na mocy Ustawy z dnia 30 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (nazywanej „ustawą antyprzemocową”), obowiązują przepisy o natychmiastowej izolacji sprawców przemocy. Katalog postępowań nieprocesowych został poszerzony o postępowanie nieprocesowe w sprawach o zobowiązanie osoby stosującej przemoc w rodzinie do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia lub zakazanie zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia. Dotychczas to osoby doświadczające przemocy musiały szukać bezpiecznego schronienia poza domem lub były zmuszone do życia pod jednym dachem z prześladowcą. Na mocy nowych przepisów sprawca przemocy stwarzający zagrożenie dla życia lub zdrowia domowników musi bezzwłocznie opuścić mieszkanie. Policja (oraz Żandarmeria Wojskowa) podczas interwencji podjętej we wspólnie zajmowanym mieszkaniu lub jego bezpośrednim otoczeniu lub w związku z powzięciem informacji o stosowaniu przemocy w rodzinie, może wydać wobec osoby stosującej przemoc w rodzinie, stwarzającej zagrożenie dla życia lub zdrowia osoby dotkniętej tą przemocą, nakaz natychmiastowego opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia lub zakaz zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia, które są natychmiast wykonalne i obowiązują przez okres 14 dni. Osoba doświadczająca przemocy może żądać na drodze sądowej wydłużenia tego okresu. Sąd rozpoznaje sprawę o zobowiązanie sprawcy przemocy do opuszczenia mieszkania w trybie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym. Rozprawa powinna odbyć się w terminie miesiąca od dnia wpływu wniosku, a postanowienie które zapada po jej przeprowadzeniu staje się wykonalne z chwilą ogłoszenia.

Począwszy od 2017 r. Częstochowa rokrocznie uczestniczy w międzynarodowej kampanii "16 Dni Przeciwko Przemocy ze względu na Płeć", odbywającej się w dniach od 25 listopada (Międzynarodowy Dzień Eliminacji Przemocy Wobec Kobiet) do 10 grudnia (Międzynarodowy Dzień Praw Człowieka). Następuje wówczas intensyfikacja działań informacyjnych i pomocowych skierowanych do osób doświadczających przemocy, koordynowanych przez Pełnomocniczkę Prezydenta Miasta ds. Równych Szans. Dotychczas w ramach akcji odbywały się m.in. bezpłatne konsultacje prawne, psychologiczne, warsztaty asertywności, konsultacje z mediatorami, kierowany do młodzieży konkurs wiedzy o prawach człowieka czy prelekcje i otwarte projekcje filmów o tematyce praw człowieka. Z kolei od 2018 r. Częstochowa uczestniczy w międzynarodowej kampanii społecznej One Billion Rising (Nazywam się Miliard), kiedy 14 lutego odbywa się wspólne wykonanie tanecznego układu choreograficznego w proteście przeciwko przemocy wobec kobiet.

DZIAŁANIA PODJĘTE LOKALNIE

- ✓ Warsztaty antydykryminacyjne i równościowe dla mieszkanki Częstochowy.
- ✓ Projekt „Aktywni rodzice – szczęśliwe dzieci”.
- ✓ Zarządzenie Nr 2608.2018 Prezydenta Miasta Częstochowy z dnia 23 sierpnia 2018 r. w sprawie ustanowienia Nagrody Równości im. Mieczysławy Biegańskiej.

12. Dyskryminacja ze względu na wyznanie religijne i narodowość

Polska jest pozornie krajem jednolitym wyznaniowo i narodowościowo; taki punkt widzenia zawiera w sobie cechy dyskryminacji mniejszości narodowych i religijnych. Polska współczesna, oczywiście, nie jest historyczną Rzeczpospolitą wielu narodów, tworzoną unią Korony Królestwa Polskiego z Wielkim Księstwem Litewskim; dramatyczne zmiany historyczne po II wojnie światowej doprowadziły do „sztucznego” ujednoczenia etnicznego. Istnieje jednak nadal, choć w ograniczonym stopniu, świadomość przynależności do innych niż polska grup narodowościowych lub etnicznych oraz do innych niż katolickie wyznań religijnych.

W Polsce jest zarejestrowanych 191 wyznań, w tym realnie istniało w 2011 r. 174⁵⁶. Do 1990 r. obowiązywała zasada reglamentacji wyznań; państwo decydowało, które z nich może prowadzić działalność na terenie kraju. Efektem liberalizacji jest przyrost zarejestrowanych wyznań w okresie III RP o blisko 160. Dokumentacja ich działalności opiera się na informacjach uzyskiwanych od stowarzyszeń wyznaniowych. Zgodnie z zasadami urzędy państwowe nie mogą od obywateli żądać informacji dotyczących tak prywatnej sfery jak poczucie przynależności narodowej i religijnej. Narodowy Spis Powszechny opiera się w tym zakresie na dobrowolnych deklaracjach. Informacje o wyznaniach i narodowości zbierane od związków wyznaniowych i stowarzyszeń narodowościowych mają charakter subiektywny. Za wiernego np. religii katolickiej uznaje się osobę, która przyjęła sakrament chrztu; nie wiadomo, czy ta osoba w swoim życiu dorosłym rzeczywiście praktykuje wiarę (uczestniczy w mszach św., przystępuje do komunii św. itp.). Podobnie subiektywna jest kwestia przynależności narodowościowej; przyjęta zasada „krwi” (pochodzenia z rodziny przynależnej do danego narodu) różni się z prawem świadomego wyboru narodowości; różni się także ze zjawiskami takimi jak poczucie przynależności do dwóch lub więcej narodowości lub świadome odrzucenie identyfikacji narodowej.

Zgodnie z danymi GUS w 2011 r. było w Polsce ogółem 34 mln 321,4 tys. osób wierzących oraz około 4,2 mln bezwyznaniowych (10,9% populacji), w tym:

religie katolickie: 9 wyznań, 33 mln 507 tys. wiernych

religie prawosławne: 2 wyznania, 505,2 tys. wiernych

religie protestanckie: 67 wyznań, 145,6 tys. wiernych

religie islamskie: 5 wyznań, 5,1 tys. wiernych

religie judaistyczne: 4 wyznania, 1,6 tys. wiernych

religie orientalne: 18 wyznań, 17,5 tys. wiernych

inne: 20 wyznań, 136,4 tys. wiernych

wyznania różne (brak bliższych danych): 49 wyznań, ok. 3 tys. wiernych.

Na obszarze Częstochowy oprócz dominującego wyznania rzymskokatolickiego funkcjonują struktury i grupy wiernych wyznań:

Kościół Polskokatolicki w RP, diecezja krakowsko-częstochowska ze stolicą w Częstochowie; w diecezji jest 9677 wiernych, 24 duchownych, 25 świątyń, 24 parafie;

Kościół Starokatolicki, diecezja śląsko-łódzka ze stolicą w Łodzi, 9351 wiernych diecezji, 10 duchownych, 17 świątyń, 16 parafii;

⁵⁶ GUS. Wyznania religijne. Stowarzyszenia narodowościowe i etniczne w Polsce 2009-2011, opracowanie pod red. Piotra Łysonia, Warszawa 2012 r.

Autokefaliczny Kościół Prawosławny, diecezja poznańsko-łódzka ze stolicą w Łodzi., 27 500 wiernych w diecezji, 12 parafii;

Kościół Ewangelicko-Augsburski w RP, diecezja katowicka, 13 166 wiernych w diecezji, 48 duchownych, 41 parafii;

Kościół Chrześcijan Babtystów, okręg śląski, 514 wiernych w okręgu, 7 duchownych, 6 świątyń;

Kościół Adwentystów Dnia Siódmego, diecezja południowa, 3 625 wiernych w diecezji, 18 duchownych, Częstochowa przynależy do dzielnicy zachodniej z centrum w Katowicach;

Chrześcijańska Wspólnota Zielonoświątkowa, okręg południowy, 5 596 wiernych w okręgu, 64 duchownych, 19 świątyń;

Związek Gmin Wyznaniowych Żydowskich w RP – gmina katowicka.

Brak danych powoduje, że GUS nie odnosi się do aktywności na terenie miasta innych wyznań, w tym istniejącego od 1906 r. Kościoła Katolickiego Mariawitów w RP, aktywnego w okresie przedwojennym w Częstochowie Kościoła Grekokatolickiego, czy widocznych przez swoją aktywność wyznań: Zrzeszenie Wolnych Badaczy Pisma Świętego oraz licznych grup religijnych buddyjskich. Brak także wiarygodnych danych dotyczących identyfikacji wyznaniowej i działalności misyjnej wśród ludności napływowej, migracji z innych krajów.

Częstochowa jest miastem w zasadzie jednolitym narodowościowo. To określenie jest jednak pochodnym archaicznego modelu określania tożsamości. Zgodnie z ustawami podstawą określenia narodowości jest „zasada krwi”; pochodzenie z rodziny o określonej narodowości. Ustawa⁵⁷ wyróżnia na obszarze Polski jedynie 9 „historycznych” mniejszości narodowych: białoruską, czeską, litewską, niemiecką, ormiańską, rosyjską, słowacką, ukraińską i żydowską; 4 grupy etniczne: łemkowską, karaimską, romską, tatarską; oraz społeczność posługującą się językiem regionalnym: ludność kaszubska. Pomimo wieloletnich starań i wyraźnego artykułowania swej opcji narodowościowej przez blisko 500 tys. mieszkańców województwa śląskiego, nie zyskała legalizacji ustawowej mniejszość górnośląska. Analizując ciągłość historyczną możemy domniemywać obecności w Częstochowie następujących historycznych, wskazanych w ustawie, grup mniejszościowych:

- Żydzi. Przed wojną ludność religii żydowskiej lub identyfikowana z narodowością żydowską liczyła ok. 30 tys., stanowiąc 25% ogółu mieszkańców. Tragedia holocaustu doprowadziła do unicestwienia tej mniejszości, wojnę przetrwało zaledwie kilka tysięcy Żydów Częstochowskich. Do lat 60-tych XX w. funkcjonowała, choć w ograniczonym stopniu, wyznaniowa gmina żydowska, później o zachowanie świadomości dbało Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Żydów w Polsce. Obecnie sprawy wyznaniowe są w gestii gminy katowickiej, nadal funkcjonuje TSKŻ, działają także różne grupy opiekujące się i wspierające pamięć o wspólnocie żydowskiej.

- Niemcy. W XIX w. nastąpił napływ osadników niemieckich osiedlających się w Częstochowie oraz miejscowościach regionu (m.in. Czarny Las, Huta Stara, Michałopol k. Dąbrowy Zielonej), ten proces napływu trwał do 1918 r., przy czym część napływowej ludności uległa spolszczeniu. Po II wojnie światowej w reakcji na hitlerowskie ludobójstwo nastąpił proces wyrzucania ludności niemieckiej lub przymusowego polszczenia. Ślady tej mniejszości widoczne są w identyfikacjach rodzinnych, w specyficznej tożsamości osób „narodowości polskiej, niemieckiego pochodzenia”.

⁵⁷ Ustawa z dnia 6 stycznia 2005r.o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym

- Ukraińcy. Ich masowy napływ nastąpił w 1920 r. po utracie marzeń o niepodległości Ukrainy; w Częstochowie na stałe osiedliło się ok. 300 rodzin ukraińskich; mniejszość dysponowała cerkwią grekokatolicką oraz stowarzyszeniami społeczno-kulturalnymi. Ponowny, lecz znacznie mniejszy napływ ludności ukraińskiej nastąpił po II wojnie światowej; w okresie PRL nie mogli korzystać z żadnych form identyfikacji religijnej i narodowościowej, stosowano politykę przymusowego polszczenia. Ślady tożsamościowe widoczne są jedynie w identyfikacjach rodzinnych
- Rosjanie. Ludność utożsamiająca się z rosyjską narodowością i religią prawosławną, to dziedzictwo przynależności Częstochowy w XIX w. do zaboru rosyjskiego oraz świadectwo dramatu rozpadu carskiego Imperium Rosyjskiego. Rosjanie-prawosławni zachowali, także po II wojnie światowej, prawo do własnej identyfikacji religijnej (cerkiew prawosławna i związana z nią parafia, wydzielone sektory cmentarza prawosławnego w nekropolii Kule i św. Rocha). Współcześnie identyfikuje się z wyznaniem prawosławnym ok. 200 wiernych.
- Romowie. Poczucie silnej identyfikacji grupowej zachowało ok. 200-300 mieszkańców Częstochowy identyfikujących się z tradycją Romów. Widocznymi ich skupiskami są bloki przy al. Pokoju oraz kamienice przy al. Wolności, tam gdzie ich osiedlano po wprowadzeniu przez państwo w latach 60-tych XX w. zasad przymusowej asymilacji.

W Częstochowie, oprócz aktywnie działającej agendy Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Żydów, nie funkcjonują lokalne stowarzyszenia mniejszości narodowej. Działa takich obecnie na obszarze całej Polski 160, przy czym ta liczba bardziej świadczy o rozbiciu niż o potencjale. W województwie śląskim działa 5 stowarzyszeń narodowościowych: 2 mniejszości niemieckiej (Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Niemców Woj. Śląskiego z siedzibą w Raciborzu z 11,3 tys. członkami oraz Niemiecka Wspólnota „Pojednanie i Przyszłość” w Katowicach z 10,3 tys. członkami; cechy stowarzyszenia narodowościowego ma także Towarzystwo Dobroczynne Niemców na Śląsku – 2 tys. członków); 2 stowarzyszenia Romów i 1 stowarzyszenie Ormian. Na zamieszkałych w województwie ludzi identyfikujących się z innymi niż polska narodowościami, w większym stopniu niż lokalne stowarzyszenia oddziałują ogólnopolskie. Do największych takich należą w Polsce: Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Niemców na Śląsku Opolskim liczące 51 tys. członków, Stowarzyszenie Mniejszości Narodowości Cygańskiej w Polsce „Solidarność” - 7,5 tys. członków, Związek Ukraińców w Polsce – 5 tys., Stowarzyszenie Romów Polskich – 4 tys., Towarzystwo Słowaków – 2,7 tys., Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Żydów w Polsce – 1 317 członków.

Oprócz grup mniejszościowych legitymujących się tradycyjną obecnością mamy także stały napływ ludzi różnej narodowości i religii powodowany głównie migracją ekonomiczną, rzadziej migracją powodowaną sytuacją polityczną. Po II wojnie światowej Częstochowa była miejscem osiedlenia się kilkudziesięciu rodzin z Grecji i Macedonii (efekt uchodźstwa po wojnie domowej w Grecji). W latach 70-tych osiedliło się w mieście i w regionie kilkuset absolwentów Politechniki Częstochowskiej i innych polskich uczelni pochodzących z Bliskiego Wschodu, głównie Irakijczyków. W zdecydowanej większości doszło do pełnej asymilacji państwowej, osoby z tych grup identyfikują się jako Polacy irackiego czy greckiego pochodzenia. Trudniej ocenić proces asymilacji najnowszego napływu emigracyjnego. Żywiołowość migracji utrudnia nawet rozpoznanie statystyczne. Wg danych ZUS w 2019 r. w Częstochowie zarejestrowanych było 10 858 cudzoziemców, w tym 9 470 z Ukrainy i 290 z Białorusi; dane dotyczą tylko osób korzystających

z ubezpieczenia. Wg danych GUS⁵⁸ w województwie śląskim w 2019 r. wydano 39,1 tys. zezwoleń na pracę cudzoziemców, w tym liczba wydanych zezwoleń na pracę dla obywateli Ukrainy wyniosła 32,1 tys. Wśród pozostałych narodowości najwięcej zezwoleń na pracę wydano obywatelom: Białorusi (1,0 tys.), Nepalu (0,9 tys.), Uzbekistanu (0,8 tys.), Gruzji i Bangladeszu (po 0,7 tys.) oraz Mołdawii (0,6 tys.). Obywatele 6 państw (Armenii, Białorusi, Gruzji, Mołdawii, Rosji i Ukrainy) w ramach uproszczonej procedury mogą podjąć pracę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez uzyskiwania zezwolenia na pracę. Oświadczenie uprawnia do wykonywania pracy niesezonowej przez okres 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy. Oświadczenie o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcom rejestrowane jest w powiatowym urzędzie pracy przez pracodawcę. W I półroczu 2019 r. liczba oświadczeń wpisanych do ewidencji w powiatowych urzędach pracy wyniosła 90,7 tys. Pracodawcy w oświadczeniach najczęściej wnioskowali o zatrudnienie obywateli Ukrainy (83,9 tys., tj. 92,4% ogółu). W Częstochowie pracujących cudzoziemców w 2017 r. było 2 153, w 2018 – 3 849. Dane uwzględniają jedynie osoby legalnie podejmujące prace, brak jest informacji o ilości i narodowościach osób pracujących bez legalizacji, uczących się lub studiujących, a także rozróżnienia ilu z nich decyduje się na stałe osiedlić w Częstochowie, ilu zaś pobyt tu traktuje tylko jako czasowy. Szacować można wielkość przebywających w Częstochowie (przed ograniczeniami powodowanymi pandemią COVID-19) na 25-30 tys. Oprócz napływu ze wschodu (Ukraińcy, Białorusini, Gruzini) coraz więcej jest cudzoziemców z krajów uznawanych za egzotyczne: ok. 600 Kameruńczyków studiuje na Akademii Polonijnej, wśród studentów innych wyższych szkół są obywatele Nepalu i Indii; widoczna jest obecność Hindusów, Turków, Syryjczyków, Pakistańczyków i innych narodowości.

Konstytucja RP nie wyróżnia żadnej religii i żadnego pochodzenia etnicznego.

„Art 53.: 1. Każdemu zapewnia się wolność sumienia i religii.

2. Wolność religii obejmuje wolność wyznawania lub przyjmowania religii według własnego wyboru oraz uzewnętrzniania indywidualnie lub z innymi, publicznie lub prywatnie, swojej religii przez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie. Wolność religii obejmuje także posiadanie świątyń i innych miejsc kultu w zależności od potrzeb ludzi wierzących oraz prawo osób do korzystania z pomocy religijnej tam, gdzie się znajdują.

3. Rodzice mają prawo do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego zgodnie ze swoimi przekonaniem. Przepis art. 48 ust. 1 stosuje się odpowiednio.

4. Religia kościoła lub innego związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej może być przedmiotem nauczania w szkole, przy czym nie może być naruszona wolność sumienia i religii innych osób.

5. Wolność uzewnętrzniania religii może być ograniczona jedynie w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy jest to konieczne do ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności lub wolności i praw innych osób.

6. Nikt nie może być zmuszany do uczestniczenia ani nikomu nie można zakazywać uczestnictwa w praktykach religijnych.

7. Nikt nie może być obowiązany przez organy władzy publicznej do ujawnienia swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania."

Zasady owe dotyczą nie tylko obywateli RP. Zgodnie z art 37. ust. 1 „Kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji.” Istotny obowiązek

58 Cudzoziemcy na rynku pracy w województwie śląskim w 2019 r. WUS Katowice

wyływa także z art 48: „Rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami. Wychowanie to powinno uwzględniać stopień dojrzałości dziecka, a także wolność jego sumienia i wyznania oraz jego przekonania.”

Dyskryminacja z powodów wyznaniowych była poruszona w rocznym raporcie 2018 Rzecznika Praw Obywatelskich. „Rzecznik opublikował raport z badania, którego celem była identyfikacja praktyk dyskryminacyjnych w zatrudnieniu ze względu na wyznanie. Badanie obejmowało m.in. proces rekrutacji, możliwość realizacji praktyk religijnych (święta wolne od pracy), a także manifestowania w miejscu pracy, strojem lub symbolami, swojej przynależności wyznaniowej. W ramach badania przeprowadzono indywidualne wywiady pogłębione z przedstawicielami organizacji społeczno-religijnych protestantów, kościołów chrześcijańskich, Żydów, buddystów, bahaitów, rodzimowierców i muzułmanów (...). Na dyskryminację narażeni są jednak przede wszystkim przedstawiciele tych mniejszości religijnych, których dotyczą najbardziej utrwalone społecznie stereotypy. Dyskryminacji w zatrudnieniu wydają się sprzyjać także takie zjawiska jak rosnąca w społeczeństwie polaryzacja opinii, mowa nienawiści, czy krzywdzące uogólnienia. Ważnym czynnikiem jest również brak świadomości co do zakresu przysługujących zatrudnionemu uprawnień i obowiązków pracodawców (...). Ograniczenia dostępności do zajęć religii mniejszościowych i etyki, a także szczegółowe rekomendacje co do działań, których podjęcie pozwoliłoby ograniczenia te wyeliminować, zostały przedstawione w raporcie Rzecznika pt. „Dostępność lekcji religii wyznań mniejszościowych i lekcji etyki w ramach systemu edukacji szkolnej. Analiza i zalecenia”. W ocenie Rzecznika wszelkie bariery w dostępie do lekcji religii mniejszościowych lub lekcji etyki, czy też nierówne traktowanie uczniów nieuczęszczających na lekcje religii organizowane w szkole stanowią przejawy dyskryminacji ze względu na religię i światopogląd w obszarze edukacji. Rzecznik z niepokojem przyjmuje informacje, że szkoły rzadko powiadamiają rodziców i uczniów o możliwości zorganizowania, na ich życzenie, lekcji religii mniejszości wyznaniowych i lekcji etyki.⁵⁹”

W rekomendacjach kończących raport Rzecznik zauważa: „Także z badań przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika wynika, że w przekonaniu Polaków to właśnie muzułmanie i Żydzi są w Polsce grupą wyznaniową najbardziej narażoną na dyskryminację. Badania potwierdzają również obecne w społeczeństwie uprzedzenia wobec muzułmanów. Mniej niż połowa Polaków (47%) zgodziłaby się, by osoba o takim wyznaniu mieszkała w Polsce i posiadała prawa obywatelskie lub by opiekowała się nią/nim w szpitalu (46%). Jeszcze rzadziej respondenci zaakceptowaliby muzułmanina jako swojego sąsiada (45%), uczącego jego/jej dzieci w szkole (40%) lub pracującego z nim/nią w jednym zespole (38%). Istotny wpływ na tę sytuację może mieć język debaty publicznej, charakteryzujący się szczególną radykalizacją postaw wobec społeczności muzułmańskiej. Zwłaszcza w komunikatach medialnych nazbyt często dochodzi do zamazywania znaczenia pojęć, co prowadzi do utożsamiania muzułmanów, Arabów lub uchodźców z terrorystami i islamskimi fundamentalistami. (...) Badania przeprowadzone przez Rzecznika potwierdziły także występowanie różnych form dyskryminacji ze względu na wyznanie w miejscu pracy i ujawniły najczęściej spotykane mechanizmy wykluczenia. Co ważne, dyskryminacja ze względu na wyznanie w miejscu pracy może dotyczyć zarówno przedstawicieli mniejszości religijnych, jak i dominującej większości katolickiej. Badania wskazują bowiem, że czynnikiem zwiększającym ryzyko dyskryminacji jest silne utożsamianie się z daną religią i ujawnienie swojego zaangażowania w miejscu pracy nawet wówczas, gdy

59 Informacja RPO op.cit.

jest to religia dominująca. Na dyskryminację narażeni są jednak przede wszystkim przedstawiciele tych mniejszości religijnych, których dotyczą najbardziej utrwalone społecznie stereotypy.” Dyskryminacja na tle wyznaniowym łączy się także z formami przemocy wobec innych grup narodowościowych. Tu RPO wskazuje: „W 2015 r. prowadzono 1548 postępowań w sprawach przestępstw z nienawiści, w tym 1169 w sprawach nowych, a już w 2016 r. odnotowano 1631 takich spraw, w tym 1314 nowych. W 2017 roku prowadzonych było 1449 postępowań w sprawach o przestępstwa z nienawiści, z czego 1156 w sprawach nowych (...) Od 2016 r. to muzułmanie, ewentualnie osoby utożsamiane przez sprawców z tym właśnie wyznaniem, najczęściej byli podmiotem ataków motywowanych uprzedzeniami. Istotnie wzrosła też liczba spraw, w których podmiotem ataku byli Ukraińcy. W Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich w 2018 r. podjętych zostało około 90 spraw dotyczących przestępstw i innych zachowań motywowanych nienawiścią na tle narodowościowym, etnicznym, rasowym lub wyznaniowym. (...) W 2018 r. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich we współpracy z Biurem Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie przeprowadziło projekt badawczy, którego celem było oszacowanie skali występowania oraz zgłaszalności przestępstw z nienawiści, a także rozpoznanie ich specyfiki w wybranych społecznościach, tj. muzułmańskiej, afrykańskiej i ukraińskiej. (...) Ponad 600 respondentów należących do tych społeczności zostało zapytanych o doświadczanie przestępstw z nienawiści, mieszczących się w sześciu wskazanych przez badaczy kategoriach (znieważenia, groźby, zniszczenia mienia, naruszenia nietykalności cielesnej, stosowania przemocy i napaści seksualnej). W ten sposób ustalono, że ponad 18% Ukraińców, 8% muzułmanów i aż 43% osób pochodzących z państw Afryki Subsaharyjskiej doświadczyło w latach 2016-2017 co najmniej jednego przestępstwa motywowanego nienawiścią. (...) Jak ustalono, organom ścigania zgłoszonych zostało jedynie 5% przestępstw z nienawiści.”

Zauważalne formy dyskryminacji a nawet przemocy kierowanej do osób innego wyznania lub narodowości, a także wpływające na świadomość ogółu informacje i opinie dotyczące sytuacji w innych państwach europejskich, wskazują na istotność tego problemu także dla władz lokalnych. Realizowana właściwie konstytucyjna zasada wolności sumienia może być gwarancją zachowania spokoju społecznego i poczucia bezpieczeństwa osobistego. Zwrócić tu jednak trzeba uwagę na elementy, na które władze lokalne mają wpływ ograniczony.

1. Nauka religii w szkołach. Zgodzić się można z argumentami, że powszechność nauki religii katolickiej służy właściwej edukacji. Polska przynależy do kręgu cywilizacji judeochrześcijańskiej, bez podstawowej znajomości zasad religii chrześcijańskiej utracilibyśmy zdolność kulturowej komunikacji międzypokoleniowej, nie rozumielibyśmy znaczenia dzieł zaliczanych do europejskiej spuścizny kulturalnej. Podstawową wadą obecnego systemu jest niedookreślenie. Jeśli religia ma być częścią programu nauczania to instytucje państwowe powinny kształtować i odpowiadać za treść nauczania, jak i za dobór nauczycieli przedmiotu. Jeżeli zaś utrzymujemy model, że religia jest częścią misji Kościoła realizowaną wg zasad ustalanych przez władzę wyznaniową, to wtedy szkoła jest jedynie miejscem udostępnienia sal dla prowadzenia tej działalności misyjnej. Konstytucja wyraźnie mówi: „Religia kościoła lub innego związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej może być przedmiotem nauczania w szkole, przy czym nie może być naruszona wolność sumienia i religii innych osób.” Formą dyskryminacji jest nie tylko piętnowanie dzieci za nieobecność na lekcjach religii, jest nią także sposób organizacji (np. wyznaczenia w środku między innymi, obowiązkowymi lekcjami) w sposób uniemożliwiający dziecku zachowanie milczenia w sprawach swojego

sumienia. Dyskryminacją jest także wymuszanie na dziecku lub jego opiekunach składania deklaracji dotyczących ich sumienia.

2. Uczestnictwo w obrzędach religijnych. W życiu zbiorowym miasta dochodzi często do zderzenia dwóch norm: wolności uzewnętrzniania swoich przekonań religijnych przez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach oraz zasady: „nikt nie może być zmuszany do uczestniczenia ani do nieuczestniczenia w praktykach religijnych”. Wola większości nie może ograniczać podstawowych wolności indywidualnych, w przypadku takiego zderzenia norm niezbędne jest wypracowanie rozumnego kompromisu. Nie można ograniczać wkraczania religii w przestrzeń życia publicznego (publicznie odprawianie modlitw czy celebrowanie rytuałów, umieszczanie w miejscach publicznych symboli religijnych) jeśli wynika to z tradycyjnych, respektowanych norm obyczajowych. Ale nie można nikogo zmuszać do udziału w nich ani realizować tego prawa w sposób raniący uczucia innych osób. Szczególnie delikatnym tematem jest łączenie uroczystości świeckich, o charakterze wspólnotowym (święta państwowe i lokalne) z uroczystościami religijnymi.

3. Tworzenie negatywnych stereotypów. Stereotypy rodzą się z lenistwa, z niechęci do rzeczywistego poznania danego zagadnienia. Podstawowym warunkiem do przełamywania negatywnych stereotypów w omawianym temacie, wpływających na zmniejszenie przypadków dyskryminacji i przemocy, jest tworzenie edukacji nakierowanej na poznawanie inności. Przyjmując ze zrozumieniem znaczenie jakie ma poznanie religii katolickiej dla utożsamienia się z kręgiem cywilizacji europejskiej, nie mniej ważne jest by przekaz w nauczaniu tej religii nie rodził negatywnych stereotypów i niechęci wobec innych wyznań. Przełamywaniu negatywnych stereotypów służyć może także właściwie ukierunkowana aktywność kulturalna, ukazująca nie tylko bogactwo różnorodności, ale i wzajemne przenikanie wartości, dążenie do etycznego uniwersalizmu. Dobrym wzorcem był Międzynarodowy Festiwal Muzyki Sakralnej „Gaude Mater”, będący formą wielkiego spotkania różnych kultur i religii.

4. Ochrona przed bluźnierstwem i zniewagą uczuć. Ceniona wysoko wartość wolności słowa bywa czasem w kolizji z innymi wartościami. Powoduje to poczucie niskiej ochrony uczuć i godności jednostki. Znieważenie uczuć religijnych jest podobną formą deptania godności ludzkiej jak naruszenie dobrego imienia. Ważność tego występkę zawsze jest i będzie odbierana subiektywnie, dla osób wierzących bluźnierstwo (złośliwe znieważenie przedmiotu kultu, jego symbolu lub rytuału) jest bolesną krzywdą. Bluźnierstwo, w tym tradycyjnym znaczeniu słowa, nie jest krytyką, nie jest zaprzeczeniem istnienia Boga, nie jest formą dopuszczalnej w każdym obszarze polemiki, jest celowym, złośliwym raniem uczuć, pozbawianiem godności. Kodeks Karny chroni wolność religijną przed dyskryminacją (art. 194), przed przeszkadzaniem w wykonywaniu aktu religijnego (art. 195) oraz przed obrazą uczuć religijnych (art. 196). Statystyka przestępstw pokazuje jednak, że ochrona karna jest stosowana bardzo rzadko. W skali kraju w 2019 r. stwierdzono jedynie 2 przypadki przestępstwa z tytułu art. 194, 25 z naruszenia art. 195 i 53 z tytułu naruszenia art. 196.⁶⁰ Jeśli statystyka ilustruje politykę karną to w ciągu poprzednich dwudziestu lat dane pokazywały jeszcze większą tolerancję. Zwiększenie opresyjności bynajmniej nie wpływa na zachowania społeczne, prawo karne powinno być zbieżne z obowiązującymi normami obyczajowymi. Nie uznajemy, jako ogół, zmuszania dzieci do udziału w szkolnych uroczystościach o charakterze religijnym za rodzaj dyskryminacji (art.194). Siłą, nawet siłą prawa, nie da się kształtować świadomości społecznej. Jedyną

60 <https://statystyka.policja.pl/>

skuteczną formą jest cierpliwa edukacja, tłumaczenie co jest dobrem a co złem, co jest wolnością a co krzywdzeniem drugiego człowieka. Można i należy tu apelować do rozsądku elit społecznych, by swoim postępowaniem nie naruszały pewnych zasad, które uznaje się za przyzwoite.

5. Krzyżowanie się przyczyn dyskryminacji. Stereotypy postrzegania innych narodowości i wyznań ulegają zmianom pod wpływem warunków zewnętrznych, świadczy to o wieloprzyczynowości dyskryminacji, tłumaczonej ksenofobią czy uprzedzeniami religijnymi. W latach 70-tych XX w. mieszkańcy krajów arabskich postrzegani byli w Polsce jako „kasta bogatych” (szejkowie naftowi), raził ich hedonistyczny styl życia. Współcześnie to postrzeganie się zmieniło: dostrzega się w nich potencjalnych terrorystów motywowanych religijnie. Stereotypowe postrzeganie narzucało, w zależności od okresu, wizerunek Ukraińca jako: „często pijącego, niewykwalifikowanego robotnika fizycznego” albo „podstępnego banderowca”, nacjonalisty nienawidzącego narodu polskiego; upodlający jest stereotyp postrzegania Ukrainek jako sprzątaczek, pomocy domowej lub prostytutek. W postrzeganiu „innych” ujawnia się więc także niechęć do płci, do odmienności stylu życia, widoczny jest „klasizm” - niechęć do grup uważanych za bogatsze lub biedniejsze. Swoisty „klasizm” uwidacznia się np. w postrzeganiu osób wyznania katolickiego; tworzy się sztuczną dychotomię między niewierzącymi, bogatszymi, lepiej wykształconymi grupami osób z dużych miast, a biedniejszym, wierzącym „plebsem” z małych miast, miasteczek i wsi. Tego rodzaju wieloprzyczynowe stereotypy w postrzeganiu skutkować mogą dyskryminacją w dostępie do edukacji oraz w pracy zawodowej. Coraz częściej niestety skutkują także przemocą: od form werbalnych po niszczenie mienia i fizyczne ataki na osoby uznane za „inne”.

6. Sytuacja cudzoziemców z migracji ekonomicznej. Panujące w opinii publicznej przesady uznają za wartość stabilność społeczną, w tym trwałość miejsca osiedlenia. Świat jednak, w swoich dziejach, rozwijał się dzięki migracjom. Migracje zatem nie są czymś wyjątkowym i przejściowym, zjawiskiem narzuconym „ideą globalizmu”. Doświadczenie migracji powinno być bliskie społeczeństwu polskiemu; chyba nie ma w Polsce rodziny, w której bliscy nie byli zmuszeni, tak współcześnie jak i 100 lat temu, do szukania „chleba na obczyźnie”. Znając własne doświadczenia możemy wypracować dobre systemy adaptacji przybyłych zza granicy ludzi poszukujących u nas pracy. Problemy społeczne w tym zakresie rodzą się z niekonsekwencji polityki wobec migrujących. Stosowana jest polityka utrwalająca negatywne stereotypy społeczne; preferowana jest migracja z tzw. „krajów bliskich kulturowo” (państwa byłego ZSRR), przy jednoczesnym utrudnianiu napływu mieszkańców z innych państw. Rozpatrywanie wniosków pobytowych cechuje nieuzasadnione przedłużenie spraw i arbitralność decyzyjna (wskazywał to przywoływany raport RPO). Z punktu widzenia samorządu rażąco jest, że w prowadzonych postępowaniach nie są brane pod uwagę opinie gmin, do których zamierzają przybyć migranci. Jest to istotny problem. Władze gminy mogą lepiej niż władze centralne ocenić potrzeby i zdolność adaptacyjną społeczności lokalnej, mogą także tworzyć warunki sprzyjające adaptacji. Wiedząc, że każdy rodzaj przyrostu demograficznego jest, w sensie ogólnym, rzeczą pozytywną dla rozwoju lokalnego, władze lokalne mogą zadbać, by napływ migracyjny odbywał się w sposób minimalizujący problemy społeczne. Władze centralne, kierując się względami ekonomicznymi, preferują czasowy napływ samotnych osób, tworząc w ten sposób zasób „taniej siły roboczej”. Gminy muszą widzieć rzecz szerzej. Dla malejącej populacji częstochowskiej ważniejszy jest napływ rodzin z dziećmi, zamierzających na stałe zamieszkać w naszym mieście. Konieczne do tego jest tworzenie społecznej sieci ułatwiającej adaptację: wsparcie w postaci kursów „wprowadzających” (informacja

o polskich przepisach prawnych, obyczajach i zasadach kulturowych, wskazanie instytucji pomocowych itp.), szkoleń językowo-kulturowych, objęcie pomocą wychowawczą i edukacyjną dzieci migrantów, monitoring ich sytuacji zawodowej, w tym objęcie pomocą związków zawodowych, pomoc i promocja udziału migrantów w lokalnej kulturze i lokalnym życiu społecznym, zadbanie o równoprawny ich dostęp do usług publicznych. Migranci, będąc pod władaniem polskiej Konstytucji, mają prawo do własnej tożsamości, do własnej religii i kultury; rozsądna polityka lokalna nie odbierając im tych praw, powinna dążyć do „burzenia murów getta”, do uwspólnotowienia różnorodności.

13. Dyskryminacja ze względu na orientację seksualną

Orientacja seksualna oraz tożsamość płciowa należą do danych wrażliwych, toteż nie wolno o nie pytać w spisach powszechnych ani w żadnych innych urzędowych formularzach. Brak jest zatem ścisłych danych dotyczących liczebności osób nieheteronormatywnych w Polsce. Prezentując ich sytuację w społeczeństwie, opieramy się na badaniach mających pewne ograniczenia metodologiczne. Wynikają one z trudności zdefiniowania populacji (definicja operacyjna jest właściwie niemożliwa do skonstruowania, gdyż część osób nieheteronormatywnych nie przyznaje się do swojej orientacji seksualnej czy tożsamości płciowej lub nie identyfikuje się z wyszczególnionymi w obrębie tej społeczności kategoriami społecznymi) i dotarcia do odpowiedniej próby. Metody zbierania danych powodują, że niektóre kategorie mogą być niedoreprezentowane, ponieważ w próbie znajdują się przede wszystkim osoby bardziej identyfikujące się i zaangażowane w życie społeczności LGBTQ+ (lesbijek, gejów, osób biseksualnych, transpłciowych, queer).

Postrzeganie osób nieheteronormatywnych przez otoczenie i poziom akceptacji społecznej

Niemal połowa Polek i Polaków jest zdania, że orientacja seksualna jest powodem gorszego traktowania. Jako taka jest ona wymieniana najczęściej, obok choroby psychicznej, częściej niż niepełnosprawność fizyczna (43%), kolor skóry (41%), wiek (33%), pochodzenie etniczne (25%), wyznanie (24%) czy płeć (21%).⁶¹ W stosunku do osób nieheteronormatywnych odczuwany jest wysoki poziom dystansu społecznego - średnio 50,5 na skali Bogardusa (gdzie najniższa możliwa wartość dystansu społecznego wynosi 0 punktów, a najwyższa 100 punktów) w stosunku do mężczyzn homoseksualnych, 46,2 - do kobiet homoseksualnych, 47,7 - do osób biseksualnych i 48,9 - do osób transseksualnych, podczas gdy np. w stosunku do osób poruszających się na wózku inwalidzkim wynosi on 13,9, a do Żydów - 29,9.

W polskim społeczeństwie dominuje opinia (55%), że homoseksualizm to odstępstwo od normy, które należy tolerować. Co czwarta osoba (24%) uważa, że nie powinno się go tolerować. Tylko jedna szóstka (16%) uważa homoseksualizm za coś normalnego, choć w stosunku do roku 2010 jest to dwukrotny wzrost (wówczas odsetek wyniósł 8%).⁶² Na postrzeganie homoseksualizmu wpływa osobisty kontakt z osobami o tej orientacji. Osoby znające geja lub lesbijkę częściej postrzegają tę orientację seksualną jako coś normalnego (26% w stosunku do 11% wśród osób nieznających osobiście osoby homoseksualnej). Orientacja seksualna osób homoseksualnych rzutuje na postrzeganie ich przez społeczeństwo. Co trzecia

⁶¹ Antosz P., raport z badań sondażowych *Równe Traktowanie Standardem Dobrego Rządzenia*, 2012

⁶² CBOS, *Stosunek Polaków do związków homoseksualnych*, 2019

osoba w Polsce przypisuje im niemoralność, jedna czwarta twierdzi, że osób homoseksualnych należy unikać.⁶³

Wiele lesbijek, gejów, osób biseksualnych i transpłciowych nie może na co dzień być sobą. Ze względu na swoją orientację seksualną czy tożsamość płciową nie mogą korzystać z przysługujących im praw. Ukrywają swoją tożsamość, żyją w strachu. Jednym ze specyficznych doświadczeń członków/iń grup należących do mniejszości naznaczonych społecznie jest stres mniejszościowy, wynikający z niegodności pomiędzy własnymi pragnieniami i postrzeganiem rzeczywistości, a istniejącymi strukturami i instytucjami. Wynikające z tego rozdzwiewu ciągłe napięcie psychiczne może prowadzić do pogorszenia się funkcjonowania danej osoby, przede wszystkim w obszarze zdrowia psychicznego. Źródła stresu mniejszościowego możemy podzielić na dwie grupy: zewnętrzne wobec jednostki (dystalne), a więc przemoc fizyczną i psychiczną motywowane nienawiścią (ten problem zostanie omówiony później) oraz wewnętrzne (proksymalne).⁶⁴ Wśród tych drugich wyróżniamy kilka przejawów. Pierwszym z nich jest zinternalizowane piętno. Osoby nieheteronormatywne odczuwają negatywne emocje i żal wobec samych siebie w związku ze swoją orientacją seksualną lub tożsamością płciową. Prawie co czwarta z osób LGB deklaruje, że próbowała przestać odczuwać pociąg do osób tej samej płci. Kolejnym źródłem stresu jest oczekiwanie odrzucenia, czyli stopień, w jakim jednostka spodziewa się negatywnych reakcji otoczenia na wieść o jej orientacji seksualnej lub tożsamości płciowej. 70% osób LGB i przeszło 76% osób transpłciowych woli czasami przemilczeć kwestię swojej orientacji seksualnej z obawy przed dyskryminacją. Z tego względu ukrywają swoją tożsamość, kontrolują informację o własnej orientacji seksualnej lub tożsamości płciowej, co jest kolejnym źródłem stresu mniejszościowego.

O orientacji seksualnej lub tożsamości płciowej osób LGBTQA najczęściej wiedzą przyjaciele, współpracownicy oraz członkowie rodziny, przy czym częściej na coming out decydują się geje i lesbijki, rzadziej biseksualne kobiety i zdecydowanie rzadziej biseksualni mężczyźni oraz osoby aseksualne. Konsekwencją ujawnienia się bywa utracenie najbliższych dla siebie osób. Problem ten dotyczy co piątej osoby. Szczególnie dotkliwy jest brak akceptacji orientacji seksualnej lub tożsamości płciowej przez członków rodziny.⁶⁵ Wśród osób LGBTQA, których rodzice wiedzą o ich orientacji seksualnej/tożsamości płciowej, 40,4% ma poczucie pełnej akceptacji ze strony matki, 27% ze strony ojca. Trudniejsza jest sytuacja młodzieży. Niecała jedna czwarta odczuwa akceptację ze strony matki, a w przypadku ojców liczba ta wynosi niewiele ponad 12%. Tymczasem wsparcie społeczne, zwłaszcza ze strony bliskich osób, jest najważniejszym z czynników chroniących osoby LGBTQA przed negatywnymi konsekwencjami dla zdrowia psychicznego zachowań dyskryminacyjnych i przemocowych wobec nich.

Sytuacja osób będących w związkach jedнопłciowych

Tylko jedna trzecia polskiego społeczeństwa (32%) przyznaje związkom osób tej samej płci prawo publicznego okazywania swojego sposobu życia.⁶⁶ Zauważalne jest jednak zróżnicowanie nastawienia zależnie od tego czy mowa ogólnie o związkach jedнопłciowych czy ich obecności w najbliższym otoczeniu. 61% osób wyraża akceptację dla związku osób tej samej płci zamieszkujących w jego miejscowości.

63 Stowarzyszenie Miłość Nie Wyklucza, raport z badań *Postawy wobec równości małżeńskiej w Polsce*, 2015

64 Kampania Przeciw Homofobii, *Sytuacja społeczna osób LGBTQA w Polsce. Raport za lata 2015-2016*

65 Kampania Przeciw Homofobii, *Sytuacja społeczna osób LGBTQA w Polsce. Raport za lata 2015-2016*

66 CBOS, *Stosunek do osób o orientacji homoseksualnej i związków partnerskich*, 2017

W miarę zmniejszania się dystansu społecznego, odsetek ten maleje. Parę jednopłciową w swoim sąsiedztwie zaakceptowałyby 52% Polek i Polaków, w miejscu pracy - 50%. Najniższy poziom akceptacji jest wobec związków jednopłciowych we własnej rodzinie - 29% oraz wśród znajomych, przyjaciół - 39%.⁶⁷

Jeszcze mniejszy poziom akceptacji społecznej panuje w odniesieniu do legalizacji związków osób nieheteronormatywnych. Prawie 90% tych osób deklaruje chęć zawarcia związku partnerskiego z osobą tej samej płci, a co szósta osoba zdecydowałaby się na zawarcie związku małżeńskiego. Zdecydowanie częściej takie deklaracje wyrażają kobiety (lesbijki i kobiety biseksualne) niż mężczyźni (geje i mężczyźni biseksualni).⁶⁸ Tymczasem większość Polek i Polaków niechętnie odnosi się do objęcia par homoseksualnych normami czy prawami, jakie dotyczą par heteroseksualnych. Zaledwie jedna trzecia (35%) wyraża aprobatę dla legalizacji związków partnerskich par jednopłciowych, przy czym opinia w tej sprawie zależy od osobistej znajomości kogoś o orientacji homoseksualnej. Ponad połowa znających osobiście geja lub lesbijkę popiera legalizację, wśród nieznaną nikogo takiego - tylko jedna czwarta.⁶⁹

Sytuacja osób nieheteronormatywnych w obszarze aktywności zawodowej

Orientacja seksualna może być czynnikiem dyskryminującym osobę jako pracownika. Co piąta osoba LGBT czuje się dyskryminowana w miejscu pracy, jeszcze większy odsetek - 27% podczas poszukiwania zatrudnienia.⁷⁰ Z homoseksualizmem silnie łączone są obawy i uprzedzenia wyraźnie widoczne w obszarze aktywności zawodowej. Ponad dwie piąte Polek i Polaków (44%) uważa, że istnieją zawody, których nie powinni wykonywać homoseksualni mężczyźni, nieco mniejsza grupa (36%) twierdzi, że są profesje, w których nie powinny pracować homoseksualne kobiety. Najczęściej wymieniane są prace z dwóch obszarów - edukacji, pracy z dziećmi i młodzieżą oraz sfera ochrony zdrowia (zawód lekarza, pielęgniarki). Obrazuje to stereotypowe przeświadczenie, że homoseksualizm w pewien sposób rzutuje na działania i aktywności niezwiązane ze sferą seksualności. Zawody wskazywane jako te, których nie powinny wykonywać osoby o orientacji homoseksualnej wskazują na społeczną obawę o propagowanie orientacji homoseksualnej wśród dzieci i młodzieży oraz kojarzenie homoseksualizmu z pedofilią (zawód nauczyciela), a także obawę o nadużywanie kontaktu fizycznego (lekarz, pielęgniarka).⁷¹

Przemoc i mowa nienawiści wobec osób nieheteronormatywnych

Prawo do bezpieczeństwa i ochrony przed przemocą to prawa wszystkich obywateli, niezależnie od ich orientacji seksualnej czy tożsamości płciowej. Tymczasem nierzadkie są przypadki przemocy z nienawiści motywowanej homofobią i transfobią. Osoby LGBT nie mogą swobodnie żyć i wyrażać siebie. 59% osób LGBT w Polsce twierdzi, że nigdy nie przyznaje się otwarcie do swojej orientacji. Bycie zawsze otwartym w tej kwestii deklaruje jedynie 4% osób. 83% osób z obawy przed napaścią, groźbami lub nękaniami unika publicznego trzymania się za rękę ze swoim partnerem/partnerką tej samej płci.⁷² 62% osób

67 Stowarzyszenie Miłość Nie Wyklucza, raport z badań *Postawy wobec równości małżeńskiej w Polsce*, 2015

68 Kampania Przeciw Homofobii, *Sytuacja społeczna osób LGBT w Polsce. Raport za lata 2015-2016*

69 CBOS, *Stosunek Polaków do związków homoseksualnych*, 2019

70 FRA - European Union Agency for Fundamental Rights, EU LGBT survey, 2012, w: *Being Trans in the European Union. Comparative analysis of EU LGBT survey data*, 2014

71 CBOS, *Postawy wobec gejów i lesbijek*, 2010

72 FRA - European Union Agency for Fundamental Rights, EU LGBT survey, 2012, w: *Being Trans in the European Union. Comparative analysis of EU LGBT survey data*, 2014

LGBT w Polsce twierdzi, że ostatni incydent przemocy, który zdarzył im się w przeciągu minionego roku, był całkowicie lub częściowo spowodowany właśnie postrzeganiem ich jako osoby LGBT. Tylko co dziesiąta z tych osób dokonała zgłoszenia na policję.

Zdecydowanie najczęściej mają miejsce przypadki przemocy werbalnej (63,72%). Co trzecia osoba doświadczyła gróźb pod swoim adresem (33,96%), niewiele mniej (27,27%) zetknęło się z przemocą wobec mienia, w tym różnymi formami wandalizmu czy dyskryminacji opartej na odmawianiu usług, a przeszło co ósma osoba doświadczyła przemocy fizycznej (12,84%).⁷³ Wyraźnym problemem w polskim społeczeństwie jest zjawisko mowy nienawiści. Co czwarty gej i co czwarta lesbijka deklaruje częsty lub bardzo częsty kontakt z wymierzoną wobec nich mową nienawiści, a umiarkowaną częstotliwość tego zjawiska dostrzega połowa lesbijek i co trzeci gej.

Marginalizacja osób LGBT i ich napiętnowanie rozpoczyna się już w środowisku szkolnym. Wśród młodzieży LGBT poniżej 18 roku życia, 26% osób wskazuje szkołę jako miejsce, w którym doświadczyło ataku przemocy.

Dyskryminacja i przemoc spotykająca osoby nieheteronormatywne wywołuje negatywne konsekwencje dla zdrowia psychicznego i fizycznego tej grupy - powoduje poczucie osamotnienia, przyczynia się do depresji, a nawet prowadzi do myśli samobójczych. 55,1% osób LGBT w Polsce czuje się osamotnionych (najczęściej problem ten dotyczy osób transpłciowych i aseksualnych), 28,4% cierpi na depresję (wśród ogółu polskiego społeczeństwa odsetek ten wynosi 5%). 44,2% osób odczuwa silne załamanie powodujące u nich myśli samobójcze, w tym blisko 20% osób ma je często lub bardzo często. Najczęściej myśli samobójcze towarzyszą osobom aseksualnym i transpłciowym.

Warto zaznaczyć, że następstwa przemocy fizycznej i psychicznej motywowanej nienawiścią warunkowane są wiekiem. Im młodszych osób dotyczy to doświadczenie, tym silniejsze są jego negatywne skutki. Np. na wzrost myśli samobójczych w związku z doznaniem przemocy fizycznej najbardziej podatna jest młodzież. Targnięcie się na własne życie rozważało prawie 70% niepełnoletnich osób LGBT, a niemal co druga ma objawy depresji.

14. Przemoc w rodzinie i w szkole

Objawem dyskryminacji bywa przemoc. Pod tym pojęciem najczęściej rozumie się relację między ludźmi, która opiera się na użyciu przeważającej siły. Celem przemocy jest wyrządzenie ofierze szkody, wywołanie bólu, zadanie cierpienia, poniżenie. Wymienia się jako podstawowe rodzaje przemocy: fizyczną, psychiczną, seksualną, ekonomiczną i przez zaniedbanie.

1. przemoc fizyczna jest to naruszenie nietykalności fizycznej, celowe uszkodzenie ciała, zadawanie bólu bądź groźba uszkodzenia ciała.
2. przemoc psychiczna (emocjonalna) wiąże się z naruszeniem godności osobistej; wyraża się przez powtarzające się poniżanie, ośmieszanie, manipulowanie dla własnych celów, wciąganie w konflikty, brak właściwego wsparcia, izolowanie społeczne, w tym kontrolowanie i zakazywanie kontaktów, wymuszanie posłuszeństwa, stosowanie gróźb, degradację werbalną;
3. przemoc seksualna to kontakt seksualny podejmowany bez zgody drugiej strony;

⁷³ Kampania Przeciw Homofobii, Sytuacja społeczna osób LGBT w Polsce. Raport za lata 2015-2016

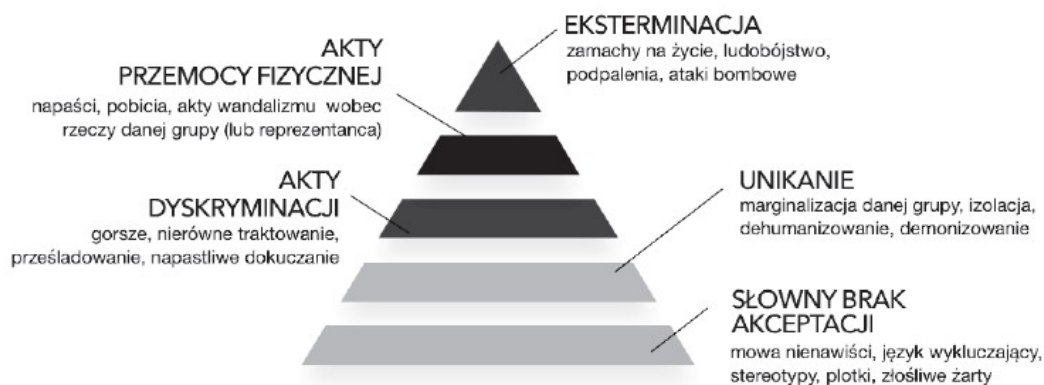
4. przemoc ekonomiczna (finansowa) definiowana jest jako używanie pieniędzy lub innych wartości materialnych do zaspokojenia potrzeb władzy i kontroli przez sprawcę;
5. zaniedbanie to ukryta forma przemocy, związana z niezaspokajaniem podstawowych potrzeb biologicznych i psychicznych dzieci lub innych osób będących pod opieką sprawcy.

Rozróżnić należy agresję od przemocy. Agresja jest zjawiskiem incydentalnym, objawiać się może niespodziewanie, z różnych, często irracjonalnych powodów, jako wynik zderzenia różnych ludzkich temperamentów i charakterów. Przemoc jest procesem, w którym sprawca świadomie dąży do poniżenia ofiary. Przemoc może mieć charakter jednostkowy, jak i grupowy. Ciągłość przemocowej dyskryminacji tworzy trudno odwracalne szkody w psychice ofiary. Upokarzane ofiary nabierają przekonania, że są bez wartości, tracą dla siebie szacunek i wiarę we własne możliwości, zanika u nich poczucie bezpieczeństwa i zaufanie do siebie samego. Dopatrując się winy w sobie, nie dostrzegając w otaczającym świecie możliwości pomocy, nie widzą tym samym wyjścia z trudnej sytuacji. Ofiary przemocy czasem nie zdają sobie sprawy ze swej opresji, przyjmują, że „taki jest świat”, nie biorą pod uwagę swych potrzeb, nie walczą o swoje prawa, nie bronią własnej godności⁷⁴.

Przemoc może uzależnić psychicznie sprawcę i ofiarę. Jest także zjawiskiem „zaraźliwym”, przenoszonym w rodzinach między kolejnymi pokoleniami, przenoszonym z „przemocowego” środowiska do rodzin lub odwrotnie - z „przemocowych” rodzin do środowiska szkolnego, sąsiedzkiego i koleżeńskiego. Przemoc jest zjawiskiem uniwersalnym, pojawić się może bez względu na utożsamienie się z danym kręgiem narodowym, z wyznaniem religijnym, bez względu na wykształcenie i poziom zamożności, ukształtowanie kulturowe. Historia pokazała nam okrucieństwa przemocy kreowane zarówno przez narody o wysokim poziomie cywilizacyjnym (Niemcy, Francuzi, Anglicy), jak i przez analfabetów-chłopów rosyjskich oraz „prymitywne” ludy w Ruandzie i Kambodży. Przemoc domowa występuje zarówno w „patologicznych” rodzinach bezrobotnych, jak i „szanowanych” rodzinach lekarzy, prawników, urzędników. Przemoc rówieśnicza w szkołach spotykana jest zarówno w ogromnych „kombinatach” placówek oświatowych w dzielnicach-blokowiskach, jak i w nobliwych murach Oxfordu.

W każdym społeczeństwie istnieją zakodowane w świadomości normy etyczne, nakazujące odrzucenie przemocy i ochronę słabszych. Historia pokazuje nam kruchość tych norm, wobec siły innych czynników. Znajomość historii powinna uwrażliwić. Pokazuje ona jak stopniowo eskaluje przemoc, od podsycania negatywnych stereotypów, przez przemoc psychiczną, zamieniającą się stopniowo w fizyczną, po akty zbiorowego okrucieństwa: ludobójstwa.

74 Helios, Jedlecka „Współczesne oblicza przemocy.” Uniwersytet Medyczny Wrocław 2017 r.



PIRAMIDA NIENAWIŚCI

Gordona Allporta (1954)

Analiza przypadków historycznych pokazuje, że w zjawiskach przemocowych nie ma wygranych, są tylko ofiary. Przegrany w zjawiskach są: sprawcy/współsprawcy, świadkowie, osoby doświadczające przemocy.

1. Sprawcy/ współsprawcy. Przemoc rozwija się wtedy, gdy sprawca może pozwolić sobie na przemoc, gdy czuje się bezkarny, a nawet doceniany przez społeczność, gdy w ten sposób realizuje swoje potrzeby. Współsprawca przyłącza się do dominującego sprawcy pod wpływem strachu lub licząc na uzyskanie pewnych korzyści (np. awansu w strukturze społecznej). Przemoc bywa motywowana racjami wyższymi, sprawca wierzy, że broni „naturalnego porządku”, rodziny, Ojczyzny, Kościoła, swojej „rasy genetycznej” lub innych – uznawanych w jego środowisku – wartości. W ten sposób łączy dążenie do zaspokojenia potrzeb własnych z „uszlachetniającymi” motywami społecznymi. Zewnętrzne uwarunkowania rozwoju przemocy są jednak zmienne. Zachowania, które były akceptowane, a nawet cenione przez społeczność, stają się objawami nagannymi; społeczność chcąc je ograniczyć dąży do ukarania sprawcy. Ta zmiana często powoduje u sprawcy poczucie „bycia ofiarą społecznej niesprawiedliwości”. Podobna jest trauma współsprawców, przy ich dodatkowym samolagodzeniu poczucia odpowiedzialności: „przecież tylko wykonywali rozkazy”, „przecież robili to co wszyscy”, „przecież byli zmuszeni to robić”.

2. Świadkowie. Zbyt rzadko zdobywamy się na refleksję, że całe pokolenie Polaków, które doświadczyło tragedii II wojny światowej dotknięte jest syndromem świadków przemocy. Wpojony system etyczny nakazuje stawać w obronie prześladowanych słabszych. Sytuacja, gdy łamiemy ten nakaz, gdy czujemy bezsilność wobec zła, gdy nie robiąc nic akceptujemy zło, przenosi się na psychikę. Traci się wiarę we własne siły, odczuwa się niższą osobistą wartość, próbując to potem kompensować różnymi zachowaniami i deklaracjami werbalnymi. Czasem ma to charakter wyparcia z pamięci, czasem samookłamywania, czasem przejawia się irracjonalną niechęcią do ofiar.

3. Osoby doświadczające przemocy. O trwałych skutkach w psychice poniżonych przemocą wspomnieliśmy wyżej. Bywa, że osoba doświadczająca przemocy akceptuje swój status, tłumacząc to naturalnym porządkiem, bywa, że nie wie, iż doświadczyła przemocy, zwłaszcza gdy ta nie ma fizycznego charakteru. Bywa także, że ofiara nie chce dostrzegać stałego charakteru przemocy, widząc tylko przypadkowe akty agresji, wierząc w pozytywną zmianę u sprawcy. Przemoc budując niskie poczucie wartości u osób, które jej

doświadczają, czasem uzależnia. Powoduje, że osoba doświadczająca przemocy przemocy w rodzinie lub środowisku pada później ofiarą przemocy w innej rodzinie i w innym środowisku. Sprawca-drapieżnik potrafi dostrzec i wykorzystać psychiczną słabość ofiar. Zdarzają się także przypadki, gdy ofiara przemocy sama staje się sprawcą. Chce w ten sposób kompensować własne upokorzenia albo podświadomie uznała stan przemocy za naturalną relację między ludźmi.

Upowszechnienie przemocy rodzi zatem poważne konsekwencje społeczne, niszczy wspólnotowość społeczeństwa. Obserwacja zachowań społecznych pokazuje, że ludzie uczą się zachowań agresywnych, w tym form przemocy, od osób dla nich znaczących: rodziców, wychowawców, liderów opinii w grupach rówieśniczych, społecznych liderów opinii. Przemoc, wylewająca się dziś na ulice, ma swoje źródła w błędach popełnianych na etapie wychowania w rodzinie i w szkole. Chcąc ograniczyć skalę zjawisk negatywnych, władze publiczne, w tym władze samorządu terytorialnego mogą i powinny ingerować w autonomię systemu wychowawczego, pamiętając jednak o zasadzie pomocniczości, o tym, że ich rolą jest jedynie wspieranie, a nie zastępowanie rodziny w jej obowiązkach wychowawczych.

Liczba Niebieskich Kart złożonych do Zespołu Interdyscyplinarnego ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie na terenie miasta Częstochowy od 2017 r. stale zmniejsza się (2017 r. - 493, 2018 r. - 414, 2019 r. - 408, 2020 r. - 402). Warto jednak zauważyć, że po spadku w 2018 r., w latach 2019-2020 wzrosła liczba rodzin, w których przebywają dzieci dotknięte przemocą lub są jej świadkami (2017 r. - 213, 2018 r. - 184, 2019 r. - 187, 2020 r. - 195). Interwencje policyjne dotyczą w zasadzie sytuacji, gdy zachodzi przemoc fizyczna. Pracownicy służb pomocy społecznej są jednak odpowiednio przeszkoleni i uwrażliwieni, by zwracać uwagę na formy przemocy psychicznej, ekonomicznej, seksualnej lub związanej z zaniedbaniem obowiązków wobec dzieci. Problemem jest ukrywanie takich form przemocy przez rodziny, w tym nieświadomość ofiar, zarówno wobec uznania takich zachowań za przemoc, jak i braku wiedzy, gdzie szukać pomocy. Postępowanie w sprawach przemocy w rodzinie wymaga szczególnej delikatności wobec istniejących uwarunkowań kulturowych. Pracownik pomocy społecznej musi nie tylko zdiagnozować schorzenie rodziny, ale także przekonać do podjęcia terapii. Leczenie wbrew woli chorych prowadzić może do pogarszania sytuacji. Wyrwanie zaniedbanego dziecka, ofiary przemocy, z ucisku rodziny, powoduje poważne zranienie psychiki, nie zawsze możliwe do złagodzenia lepszą opieką w rodzinie zastępczej. Podobne rany psychiczne może wywołać izolacja żony od męża-tyrana, dodatkowo zdarza się, że w takiej sytuacji kobieta traci materialne podstawy bytu. Cennym działaniem jest uwrażliwianie sąsiedztwa na zjawiska przemocy w rodzinie. Działa to jednak przede wszystkim w przypadkach formy przemocy zdecydowanie nieakceptowanej społecznie, a więc przemocy fizycznej. Apele „nie bądź obojętny na krzyk dziecka” nie uwzględniają, że czasem objawem przemocy psychicznej nie jest krzyk, lecz „martwe milczenie” stłamszonego przemocą dziecka.

Działania „Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie” ukierunkowane są na schorzenia występujące w podstawowych związkach społecznych. Istotne znaczenie ma rozszerzenie zakresu terapii społecznej, istnieje bowiem ścisła zależność zjawiska przemocy w rodzinie i zjawisk przemocowych w najbliższym jej społecznym otoczeniu. Diagnozowanie tego należy do zadań pracowników Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej. Prowadzone działania nie ograniczają się do wsparcia materialnego, zgodnego z kryteriami ustalonymi w ustawach. Przeprowadzany przed udzieleniem

pomocy wywiad środowiskowy pozwala dostrzec istniejące problemy i schorzenia, zindywidualizować formy udzielonej pomocy. Ma to ogromne znaczenie dla łagodzenia zjawiska przemocy środowiskowej.

W działania o charakterze profilaktycznym angażuje się także formacja miejska utworzona dla przeciwdziałania przemocy: Straż Miejska. Przy Straży Miejskiej w Częstochowie działa Świetlica Socjoterapeutyczna, której działania nakierowane są na działalność profilaktyczną w zakresie zapobiegania zjawiskom kryminogennym wśród dzieci i młodzieży, a także zwiększenia świadomości najmłodszych mieszkańców miasta w kwestiach dotyczących najbardziej powszechnych problemów społecznych. Działalność profilaktyczna Straży Miejskiej obejmuje co roku ok. 3-4 tys. dzieci i młodzieży częstochowskich szkół (wszystkich szczebli) i przedszkoli. Prowadzone są szkolenia i wykłady na tematy szeroko pojętego bezpieczeństwa, w tym zagadnień agresji/przemocy, uzależnień oraz zachowań niebezpiecznych i ryzykownych. Podkreślanym jest, że wiele wykroczeń i przestępstw popełnianych przez młodych ludzi wywodzi się z nierozwiązanych problemów w zakresie realizacji podstawowych potrzeb, np. potrzeby bezpieczeństwa rodzinnego, ekonomicznego czy potrzeby afiliacji społecznej i samorealizacji. Na spotkaniach z młodzieżą Straż Miejska zachęca do angażowania się w akcje pomocowe oraz reagowanie w przypadkach czynów chuligańskich lub wydawałoby się mało znaczących przejawów przemocy wśród nastolatków, zachęcając do udziału w akcjach społecznych: Reagujesz - nie akceptujesz, Kampania Białych Serc itp.

Istotne, a może nawet najważniejsze zadania na rzecz ograniczenia zjawiska przemocy wśród dzieci i młodzieży, wypełnia szkoła. Badania pod nazwą Diagnoza szkolna, przeprowadzone w 2011 roku przez Centrum Badania Opinii Społecznej w ramach programu Szkoła bez przemocy, wykazały, że polscy uczniowie najbardziej narażeni są na agresję werbalną, w drugiej kolejności relacyjną, nieco mniej na agresję fizyczną. Ofiarami dręczenia jest około 10% uczniów, przy czym chłopcy padają ofiarą prześladowań rówieśniczych częściej niż dziewczęta, a młodsi uczniowie częściej niż uczniowie starsi⁷⁵. W szkołach kumulują się problemy wynikające z trudnego etapu psychicznego dojrzewania młodych ludzi, spotęgowane w niektórych wypadkach zaniedbaniami wychowawczymi w domach rodzinnych i wpływem grup rówieśniczych. Szkoła nie działa w próżni społecznej, im więcej zachowań przemocowych w życiu publicznym, im mniejsza kultura elit społecznych traktowanych przez młodzież jako wzór, tym trudniejsza do realizacji misja wychowawcza. Na wzrost lub spadek zachowań przemocowych wpływ mają także warunki edukacji. Nie sposób jeszcze ocenić, lecz bardzo ryzykowna była wprowadzona w 2016 r. reforma edukacji, likwidująca gimnazjum i odtwarzająca model 8-klasowej szkoły podstawowej. W jednym obiekcie, w jednej wielkiej grupie, utrzymuje się małe dzieci i dorastającą 14-15-letnią młodzież. Trudno w takich warunkach chronić bezpieczeństwo słabszych przed agresją silniejszych. Znaczenie mają także warunki lokalowe i przyjęte normy dotyczące ilości dzieci kształconych w jednej klasie. Inny jest kontakt i możliwości wychowawcze, gdy nauczyciel pracuje z małą, liczącą do 15 osób grupą, inne gdy klasy liczą powyżej 30 uczniów. Przemoc pobudza ciasnota w szatniach i na szkolnych korytarzach, brak dostępności do miejsc rekreacyjnych, przepełnienie w świetlicach.

Sposób organizacji pracy szkół publicznych w Częstochowie uwzględnia niebezpieczeństwo pojawienia się zjawiska przemocy. Świadczą o tym zapisy w statutach szkół i innych dokumentach określających pracę wychowawczą. Jako przykład wskazać można przepisy obowiązujące w Szkole

⁷⁵ Ewa Czemirowska- Koruba „Agresja i przemoc w szkołach” Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa 2015

Podstawowej nr 53 im. Marie-Curie-Skłodowskiej. Jest to jedna z największych, pod względem liczby kształconych, szkół w Częstochowie, prowadząca oddziały integracyjne, służąca społeczności dzielnicy-blokowiska w południowym obszarze miasta. Wielkość szkoły i warunki jakie w niej panują mogą wpływać na większe niż w innych placówkach niebezpieczeństwo ujawniania się zjawisk patologicznych. Wychowawcze przeciwdziałanie przemocy wpisane jest do statutu szkoły, bezpośrednim wykonawcą tego jest każdy nauczyciel, jego zadaniem jest kształtowanie i wychowanie w duchu patriotyzmu, szacunku dla Konstytucji oraz szacunku dla wolności i godności każdej jednostki ludzkiej. Podobne zadania wychowawcze, przeciwdziałające zjawiskom przemocy i dyskryminacji spoczywają na nauczycielach spełniających funkcje wychowawcze. Pomocą służyć mają zatrudnieni w szkole psychologowie i pedagodzy szkolni. Wskazane w statucie szkoły zadania wychowawcze rozwinięte zostały w dokumencie: „Program wychowawczo-opiekuńczy na rok 2020/2021”. Program określa, że „Celem wychowania jest wspieranie dzieci i młodzieży w prawidłowym rozwoju w pięciu sferach: fizycznej, emocjonalnej, intelektualnej, społecznej i aksjologicznej oraz zapobieganie i przeciwdziałanie zachowaniom problemowym poprzez działania profilaktyczne.” Przygotowany został na podstawie obserwacji z poprzedniego roku szkolnego, rozmów i współpracy z uczniami, rodzicami, nauczycielami, a także mieszkańcami osiedla; sondowano opinię uczniów, rodziców i wychowawców przeprowadzając badania ankietowe. W wyniku tych badań określono hierarchię problemów, wśród najistotniejszych były: brak empatii wobec rówieśników i dorosłych, przemoc wobec rówieśników, słaba integracja dzieci z niepełnosprawnościami z dziećmi zdrowymi, przypadki niebezpiecznych zachowań na portalach społecznościowych, przypadki nietolerancji wobec dzieci z uboższych rodzin; a zatem klasyczne zjawiska dyskryminacyjne. Odpowiedzią na zauważone problemy było wyznaczenie celów szczegółowych, do których należą m.in.: w sferze społecznej - kształtowanie umiejętności społecznych, kształtowanie umiejętności współpracy w grupie, kształtowanie postawy opiekuńczości wobec osób potrzebujących, np. dzieci, osób z niepełnosprawnością, osób starszych; kształtowanie umiejętności budowania pozytywnych i trwałych relacji z ludźmi, kształtowanie umiejętności asertywnego reagowania na destrukcyjne propozycje innych; w sferze aksjologicznej: kształtowanie postaw akceptacji i tolerancji wobec osób z niepełnosprawnością, kształtowanie hierarchii systemu wartości, w którym duże znaczenie mają: rodzina, poczucie własnej godności, mądrość, zdrowie, prawdziwa przyjaźń.” Cele szczegółowe uwzględnione są w harmonogramie działań wychowawczych. Zawiera on szereg cennych działań, w tym uwrażliwiających na zjawiska dyskryminacji (warsztaty „Szkoła bez dyskryminacji” kierowane do wszystkich uczniów), zjawisko przemocy w internecie („Stop cyberprzemocy” - warsztaty dla uczniów klas IV-VIII); obchodzony jest przez wszystkich uczniów „Dzień bez Przemocy”. Pracę wychowawców i nauczycieli uzupełniają zapraszani goście: przedstawiciele Straży Miejskiej oraz aktywiści organizacji pozarządowych. Skuteczność prowadzonego programu wychowawczego sprawdzana jest na podstawie obserwacji zachowań uczniów, a także na podstawie ich ocen zbieranych przez ankietowanie. Zagrożenie przemocą uwzględniane jest także w dokumencie „Procedury postępowania w sytuacjach kryzysowych”. Wśród najważniejszych zagrożeń wewnętrznych wymienia się m.in.: „podejrzenie zagrożenia uczennicy/ucznia demoralizacją i przestępczością; agresywne zachowanie uczennicy/ucznia; cyberprzemoc, czyli przemoc z użyciem technologii informacyjnych i komunikacyjnych; ujawnienie przypadku pedofilii; podejrzenie wystąpienia prostytutki na terenie szkoły; niepokojące zachowania seksualne wśród uczniów.” Za zachowanie agresywne uznaje się zarówno agresję fizyczną, jak i słowną. W obu wypadkach

przewidziana jest pomoc dla ofiary przemocy i dążenie do postępowania mediacyjnego między sprawcą a ofiarą.

Analiza dokumentów szkolnych wskazuje, że pod względem formalnym szkoła jest dobrze przygotowana do przeciwdziałania przemocy i dyskryminacji. Nie jest jednak możliwe realne ocenienie podjętych działań. Efekty zależą od ludzi, od jakości kadry nauczycielskiej. Praca wychowawcza jest „niewidzialna”, w odróżnieniu od sukcesów odnoszonych na polu dydaktycznym, nie jest także wynagradzana w stopniu odpowiednim do włożonego wysiłku. Poważnym mankamentem jest przeładowanie programów nauczania, wymusza to poświęcenie większości uwagi nauczyciela na przekazanie uczniom „wymaganego” obszaru wiedzy. Teoretycy mogą wskazywać, że nie jest trudno rozpoznać u dziecka objawy bycia ofiarą prześladowań lub przemocy, że każdy nauczyciel jest przygotowany do tego. Przy przeładowaniu programów nauczania taka ocena to „czysta teoria”. Nauczyciel nie ma czasu zauważać dziecka, widzi tylko wynik jego pracy, sprawdzając „klasówki”. Chcąc przeciwdziałać przemocy w szkołach należy wzmocnić szkoły pomocą zewnętrzną, w tym przez poprawę warunków materialnych działalności wychowawczej. Chroniąc czystość rzek inwestujemy przede wszystkim w ochronę źródła. Chcąc, by przemoc nie dominowała na częstochowskich ulicach także powinniśmy inwestować w „źródła”, w miejsca, gdzie przemoc się rodzi, gdzie może stać się akceptowaną normą i wzorem zachowań.

DZIAŁANIA PODJĘTE LOKALNIE

- ✓ „Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie i Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie w Mieście Częstochowa na lata 2014-2020”; aktualnie procedowany jest program na kolejne lata.
- ✓ Partnerstwo Aktywności Lokalnej „Częstochowa – mówimy NIE uzależnieniom i przemocy”.
- ✓ Udział w międzynarodowej kampanii „16 dni Akcji Przeciw Przemocy ze względu na Płeć”.
- ✓ Udział w międzynarodowej kampanii One Billion Rising (Nazywam się Miliard).

15. Zebrane wartości – fundamenty prawne

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka

przyjęta i proklamowana rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217A (III) w dniu 10 grudnia 1948 r

Artykuł 1

Wszyscy ludzie rodzą się wolni i równi pod względem swej godności i swych praw. Są oni obdarzeni rozumem i sumieniem i powinni postępować wobec innych w duchu braterstwa.

Artykuł 2

Każdy człowiek posiada wszystkie prawa i wolności zawarte w niniejszej Deklaracji bez względu na jakiegokolwiek różnice rasy, koloru, płci, języka, wyznania, poglądów politycznych i innych, narodowości, pochodzenia społecznego, majątku, urodzenia lub jakiegokolwiek innego stanu.

Artykuł 7

Wszyscy są równi wobec prawa i mają prawo, bez jakiegokolwiek różnicy, do jednakowej ochrony prawnej. Wszyscy mają prawo do jednakowej ochrony przed jakąkolwiek dyskryminacją, będącą pogwałceniem niniejszej Deklaracji, i przed jakimkolwiek narażeniem na taką dyskryminację.

Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 3 września 1953 r, ratyfikowana przez Polskę 19 stycznia 1993 roku

Artykuł 14

Zakaz dyskryminacji

Korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej Konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r

Artykuł 32

1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.
2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny

Traktat o Unii Europejskiej

Artykuł 2

Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej

Artykuł 21

Zakazana jest wszelka dyskryminacja w szczególności 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

Konwencja Praw Dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Organizacja Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r

Artykuł 2

1. Państwa-Strony w granicach swojej jurysdykcji będą respektowały i gwarantowały prawa zawarte w niniejszej konwencji wobec każdego dziecka, bez jakiegokolwiek dyskryminacji, niezależnie od rasy, koloru skóry, płci, języka, religii, poglądów politycznych, statusu majątkowego, niepełnosprawności, cenzusu urodzenia lub jakiegokolwiek innego tego dziecka albo jego rodziców bądź opiekuna prawnego.
2. Państwa-Strony będą podejmowały właściwe kroki dla zapewnienia ochrony dziecka przed wszelkimi formami dyskryminacji lub karania ze względu na status prawny, działalność, wyrażane poglądy lub przekonania religijne rodziców dziecka, opiekunów prawnych lub członków rodziny.

Konwencja ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych

Artykuł 3

Niniejsza konwencja opiera się na następujących zasadach:

- (a) poszanowanie przyrodzonej godności, autonomii osoby, w tym swobody dokonywania wyborów, a także poszanowanie niezależności osoby,
- (b) niedyskryminacja,
- (c) pełny i skuteczny udział w społeczeństwie i integracja społeczna,
- (d) poszanowanie odmienności i akceptacja osób niepełnosprawnych, będących częścią ludzkiej różnorodności oraz ludzkości,
- (e) równość szans,
- (f) dostępność,
- (g) równość mężczyzn i kobiet,
- (h) poszanowanie rozwijających się zdolności niepełnosprawnych dzieci oraz poszanowanie prawa dzieci niepełnosprawnych do zachowania tożsamości.

16. Zasady dobrego społeczeństwa

Dyskryminacji sprzyja, i pogłębia jej skutki, panująca w społecznościach kultura przemocy. Kultura przemocy jest rodzajem społecznej akceptacji stanu, gdzie jednostka lub grupa silniejsza narzuca swój dyktat słabszym, a niezbywalne prawa jednostek mają charakter relatywny, zależny od społecznego statusu jednostek i uznaniowości władzy. W systemach organizacyjnych opartych na kulturze przemocy obowiązuje zasada: władza może wszystko, poddany jej obywatel – tylko tyle, na ile mu władza pozwala.

Przejawem tworzenia się lub istnienia kultury przemocy jest mowa nienawiści, która polega na używaniu języka w celu rozbudzenia, rozpowszechniania czy usprawiedliwiania nienawiści i dyskryminacji, jak również przemocy wobec konkretnych osób, grup osób, przedstawicieli mniejszości czy jakiegokolwiek innego podmiotu. W definicji przyjętej przez Radę Europy mowa nienawiści to wypowiedzi, które szerzą, propagują i usprawiedliwiają nienawiść rasową, ksenofobię, antysemityzm oraz inne formy nietolerancji, podważające bezpieczeństwo demokratyczne, spójność kulturową i pluralizm.

Niebezpiecznym zjawiskiem prowadzącym do powstania lub utrwalenia kultury przemocy jest ograniczenie do postrzegania przemocy jako wyłącznie formy fizycznej. W definicji WHO przemoc to celowe użycie siły fizycznej lub władzy, sformułowane jako groźba lub rzeczywiście użyte, skierowane przeciwko samemu sobie, innej osobie, grupie lub społeczności, które albo prowadzi do, albo z którym wiąże się wysokie prawdopodobieństwo, spowodowania obrażeń cielesnych, śmierci, szkód psychologicznych, wad rozwoju lub braku elementów niezbędnych do normalnego życia i zdrowia. Tym samym przemoc może objawić się także w formie werbalnej, w formie przymusu psychicznego bądź przez wykorzystanie mechanizmu podległości.

Odrzucenie kultury przemocy jest podstawowym warunkiem organizowania dobrego społeczeństwa, zarówno na poziomie wspólnoty państwowej, jak i wspólnot regionalnych i lokalnych. Każda forma organizowania społeczeństwa powinna mieć charakter służebny, celem jej jest ochrona niezbywalnych praw,

godności, własności i bezpieczeństwa jednostek. Preferowaną formą rozwiązywania istniejących w społeczeństwie sporów powinien być dialog prowadzony z myślą o doprowadzeniu do kompromisu.

O realnym potencjale i jakości społeczeństwa decydują więzy wzajemnego zaufania i solidarności, szacunek dla stanowionego prawa i instytucji ustanawiających, kontrolujących i wykonujących nakazy prawa, akceptacja różnorodności jednostek współtworzących społeczność a także otwartość i szacunek wobec innych społeczności. Ogromną rolę w tworzeniu dobrego społeczeństwa odgrywa forma edukacji; powinna być ona rodzajem wychowania do życia w demokracji zgodnej z podstawowymi, uniwersalnymi zasadami chroniącymi wolność i godność każdej jednostki.

17. Zasady dobrego urzędu

1. Urząd administracji samorządowej pełni służebną rolę wobec wspólnoty samorządowej. Równocześnie jako urząd administracji kraju należącego do UE wypełniać musi zadania określone w art. 41 Karty Praw Podstawowych UE: prawo obywateli do dobrej administracji. Zgodnie z nim: „1) Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii. 2) Prawo to obejmuje: a) prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację; b) prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej; c) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji”. Naruszenie przez urząd prawa do dobrej administracji można uznać za formę dyskryminowania obywateli, bez względu na przyczynę owego naruszenia.

2. Zgodnie z art. 8 Kodeksu Postępowania Administracyjnego „Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania”. Procedury wewnętrzne regulujące zachowanie urzędników powinny chronić prawa uczestników postępowania, w tym uniemożliwiać stronniczość wynikającą z negatywnego postrzegania różnic rasy, koloru, płci, języka, wyznania, poglądów politycznych i innych, narodowości, pochodzenia społecznego, majątku, urodzenia lub jakiegokolwiek innego stanu, a także z innych przyczyn.

3. Ochroną przed ewentualną dyskryminacją jest zakaz domagania się przez urząd innych danych prywatnych o obywatelu niż tych niezbędnych w zakresie prowadzonego postępowania administracyjnego.

4. Obowiązkiem urzędu jest przekazywanie informacji, zwłaszcza z zakresu praw i obowiązków obywateli, w formie przystępnej dla percepcji odbiorców. Zgodnie z art. 9 KPA „Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek”. Szczególne też znaczenie ma przedstawianie uzasadnienia decyzji w sposób zrozumiały dla odbiorcy i wyraźnie wskazujący ewentualne formy odwoławcze. Naruszenie tych zasad grozi dyskryminowaniem osób starszych, chorych lub gorzej wykształconych.

5. Działając w ramach określonych przepisami, urząd powinien dążyć do traktowania niezbywalnych praw obywateli w sposób rozszerzający, a nie zawężający. Przykładowo: uprzywilejowanie konstytucyjne małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny nie powinno dyskredytować innych form związków

międzyludzkich; osoby żyjące wspólnie na mocy dobrowolnych, trwałych umów mogą i powinny być traktowane w sposób podobny jak spokrewnione osoby najbliższe, w szczególności w zakresie dotyczącym współzamieszkiwania, współdecydowania o sobie i dyspozycji wspólnym majątkiem, dostępu do pomocy społecznej i zdrowotnej.

6. Zgodnie z art. 7 KPA organy administracji publicznej stoją na straży praworządności. Oznacza to także obowiązek podejmowania działań na rzecz ograniczenia w społeczności wszelkich form dyskryminacji, jako działań sprzecznych z obowiązującym, określonym w Konstytucji RP, prawem. Urząd powinien mieć świadomość, że dyskryminacja pojawia się często tam, gdzie nikła jest świadomość prawna obywateli; z tego względu obowiązany jest prowadzić działania na rzecz upowszechnienia w społeczności świadomości posiadania praw niezbywalnych.

7. Wszelkie formy postępowania administracyjnego, a także podejmowane administracyjne formy interwencji, prowadzone powinny być w sposób nienaruszający przyrodzoną godność każdego obywatela. Wyjątkiem od tej reguły są, wyszczególnione w przepisach prawnych, nadzwyczajne sytuacje.

18. Zasady dobrego pracodawcy

1. Urząd administracji samorządowej i jednostki mu podległe są specyficzną formą przedsiębiorstwa, którego własność należy do wspólnoty, a rolę pracodawcy pełni wybrany przez mieszkańców Prezydent Miasta. Z tych względów organizacja pracy i relacji pracodawca – pracownicy w urzędzie samorządowym i jednostkach mu podległych powinna być wzorcem dla innych, komercyjnych przedsiębiorstw.

2. Zakaz dyskryminacji w miejscu pracy określony jest przepisami Kodeksu Pracy (art. 11¹, art. 11², art. 11³), obowiązkiem pracodawcy jest stworzenie procedur monitorujących i chroniących pracowników przed formami dyskryminacji i mobbingu.

3. Zasadniczą rolę w tym zakresie powinny odgrywać związki zawodowe, będące przedstawicielami pracowników. Wymaga to stworzenia przez pracodawcę właściwych form współpracy ze związkami, nie ograniczania ich dostępu do informacji i stworzenia możliwości kontaktu z wszystkimi zatrudnionymi.

4. Każdy pracownik powinien mieć możliwość złożenia skargi lub poinformowania pracodawcy o odczuwalnych przez siebie bądź zauważonych w urzędzie naruszeniach art. 11 Kodeksu Pracy. Skarga taka powinna być bezstronnie rozpatrzona przez komisję działającą w sposób niezależny od hierarchicznej struktury podległości w urzędzie, pracującej z udziałem przedstawicieli pracodawcy i pracowników. Z tytułu złożenia skargi lub informacji o zauważonych naruszeniach art. 11, pracownik nie może ponieść żadnych negatywnych konsekwencji, nawet jeśli fakt naruszeń nie zostanie uznany przez komisję.

5. Procedury dotyczące przyjęć i zwolnień z pracy pracowników, awansu wewnętrznego, cyklicznej oceny pracy itp., powinny być określone w sposób wykluczający możliwość dyskryminacji.

19. Zasady dobrych usług publicznych

1. Każdy powinien mieć równe szanse dostępu do usług publicznych o charakterze powszechnym. Ograniczenie tego możliwe jest tylko w postaci obowiązujących przepisów prawa. W szczególności dyskryminacją jest ograniczenie równych szans dostępu przez stosowanie form organizacyjnych

uniemożliwiających lub utrudniających dostępność osobom z niepełnosprawnością, starszym, uboższym, gorzej wykształconym, a także 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, lub orientację seksualną.

2. Ogólnie dostępna i sformułowana zrozumiałym językiem powinna być informacja z jakich usług publicznych może korzystać mieszkaniec i mieszkanka miasta, jakie są z tym związane warunki, prawa i obowiązki.

3. Szczególne znaczenie ma zapobieganie dyskryminacji osób chorych, z niepełnosprawnością oraz osób z ograniczoną zdolnością decydowania o sobie. Świadczący im usługi publiczne, w tym zwłaszcza zdrowotne, opiekuńcze, edukacyjne, powinien chronić ich godność, nie narażać na jakiegokolwiek formy społecznego poniżenia.

4. Procedury przyznawania i monitorowania pomocy społecznej powinny chronić sferę prywatności świadczeniobiorców przed niechcianym upublicznieniem, powinny także być realizowane w sposób nieuchybny godności ludzkiej.

5. W instytucjach, obiektach podległych władzy samorządowej, a także na zarządzanych przez władze samorządowe otwartych przestrzeniach publicznych, zakazane powinno być upublicznianie treści i symboli o charakterze poniżającym dane osoby lub grupy społeczne 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 oraz inne cechy, a także negujące wartości fundamentalne dla Rzeczypospolitej Polskiej, w tym: poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowanie praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości.

6. Szkoły, realizując programy edukacji publicznej, powinny chronić dobro dzieci i młodzieży określone w Konwencji Praw Dziecka, wprowadzając wewnętrzne procedury skutecznie przeciwdziałające zjawiskom przemocy i dyskryminacji. Prowadzone programy wychowawcze respektować powinny autonomiczne prawa rodziców do wychowania, w tym w szczególności szanować prawo do wychowania według przyjętych w rodzinach wartościach religijnych, kulturowych, obyczajowych, o ile nie są one sprzeczne z podstawowymi prawami każdego człowieka i nie zagrażają wolności, godności i bezpieczeństwu innych ludzi.

7. Ochrona jednostek i grup ludzkich przed dyskryminacją i wynikającą z niej przemocą jest obowiązkiem wszystkich instytucji publicznych. Zauważalne przypadki dyskryminacji powinny być niezwłocznie zgłaszane organom publicznym wyspecjalizowanym w chronieniu praworządności i bezpieczeństwa. Ofiarom dyskryminacji instytucje powinny świadczyć, w miarę swoich możliwości i kompetencji, pomoc w zakresie doradztwa, wsparcia prawnego, a w razie konieczności także wsparcia materialnego.

8. Szczególne formy usług publicznych, mające na celu ochronę prawa do życia i prawa do edukacji dzieci, powinny być dostępne każdemu bezwarunkowo, bez względu na to, czy przebywa na obszarze miasta legalnie czy nielegalnie, bez względu na posiadane obywatelstwo państwowe, bez względu na spełnienie lub

nie obowiązków w postaci płacenia podatków i innych świadczeń. Z prawa do życia wynika również obowiązek zapewnienia każdemu warunków umożliwiających przeżycie: wyżywienia i miejsca noclegowego.

20. Rekomendacje

Przeciwdziałająca dyskryminacji częstochowska polityka równości powinna mieć charakter ciągły i obejmujący możliwie najszersze obszary zadań samorządowych. Rzeczą istotną jest utrwalenie funkcjonowania Zespołu ds Równego Traktowania, tworząc na jego bazie rodzaj obserwatorium społecznego, monitorującego w szczególności zjawiska prowadzące do dyskryminacji i naruszenia zasad równościowych. Zasady częstochowskiej polityki równości powinny być stosowane we wszystkich jednostkach samorządu Miasta Częstochowy oraz przy wszystkich zamówieniach i działaniach finansowanych z budżetu miejskiego.

Zespół ds Równego Traktowania; uzupełnienie zadań wynikających z Zarządzenia Prezydenta Miasta

- monitorowanie sytuacji społecznej w Częstochowie, odnotowywanie zjawisk sprzyjających dyskryminacji i nierównemu traktowaniu;
- analiza obowiązujących w jednostkach samorządu Miasta Częstochowy regulaminów pracy, kodeksów etyki, stosowanych procedur dotyczących zatrudnienia i polityki kadrowej, procedur przetargów na zakup usług i produktów i innych, pod kątem profilaktyki antydyskryminacyjnej
- stała współpraca ze związkami zawodowymi w celu przeciwdziałania zjawiskom dyskryminacyjnym
- przygotowanie programu adaptacji cudzoziemców wybierających Częstochowę jako miejsce stałego zamieszkania przy współpracy z Wydziałem Edukacji UM, Kuratorium Oświaty i organizacjami pozarządowymi przygotowanie, wskazanie źródła finansowania, monitorowanie programu wsparcia placówek oświatowych w działaniach wychowawczych przeciwdziałających zjawiskom dyskryminacji, naruszeń równości oraz zjawiskom przemocy w szkołach;
- współpraca z rzecznikiem praw pacjenta w Miejskim Szpitalu Zespolonym, stałe monitorowanie sytuacji podopiecznych w szpitalu oraz w – finansowanych z budżetu miast – zamkniętych domach pomocy społecznej, pod kątem przeciwdziałania praktykom dyskryminacyjnym lub przemocowym;
- przedkładanie raz w roku Prezydentowi Miasta raportu z monitorowania sytuacji społecznej wraz z wskazaniem zjawisk zagrażających realizacji zasad polityki równości oraz rekomendowanie działań poprawczych;

Pełnomocniczka ds Równych Szans: zakres zadań wskazanych w Regulaminie Organizacyjnym jest wystarczająco ogólny, wskazane jest wzmocnienie organizacyjne poprzez:

- uruchomienie systemu zgłaszania informacji przez mieszkańców Częstochowy dotkniętych formą dyskryminacji lub będących bezpośrednimi świadkami takich zjawisk (ogólnodostępny telefon, adres e-mailowy, stałe dyżury z osobistym przyjmowaniem pokrzywdzonych);
- stworzenie możliwości udzielania pokrzywdzonym porad prawnych, a także prowadzenia edukacji upowszechniającej świadomość posiadania praw konstytucyjnych;

Rekomendacje ogólne:

- ✓ wdrożenie procedury wymagającej przy planowaniu każdej inwestycji finansowanej środkami publicznymi będącymi w dyspozycji Miasta Częstochowy przestrzegania zasady uniwersalnego projektowania, uwzględniającego dostępność obiektów dla osób o ograniczonej sprawności;
- ✓ wprowadzenie, w miarę możliwości prawnych, zalecenia, by orzeczenia o niepełnosprawności wydawane przez lekarzy-orzeczników, były uzupełniane informacją, jakie wsparcie jest niezbędne

- osobie niepełnosprawnej, by możliwy był jej udział w życiu społecznym, kulturalnym i gospodarczym miasta; na podstawie tych informacji wprowadzona może być zindywidualizowana forma pomocy;
- ✓ podstawowym kierunkiem działań wobec grup i osób zagrożonych marginalizacją z tytułu niepełnosprawności, długotrwałej choroby, podeszłego wieku itp., powinna być integracja; służyć temu powinny dostosowane do indywidualnych potrzeb programy edukacji, szkoleń zawodowych oraz wspieranie integrujących form aktywności społecznej i zawodowej;
 - ✓ wdrożenie programu budowy i adaptacji mieszkań „bez barier” przeznaczonych na wynajem dla osób o ograniczonej sprawności;
 - ✓ wprowadzenie zasady wypowiedzenia najmu lokalu mieszkalnego z zasobów miejskich, dla sprawców, udowodnionej i powtarzalnej, przemocy wobec bliskich w rodzinie; umowa taka zostaje przeniesiona na bliskich, a sprawca eksmitowany;
 - ✓ wprowadzenia obowiązku stosowania klauzul społecznych przy wszystkich, nie tylko finansowanych środkami UE i budżetu państwa, zamówieniach stosowanych przez Urząd Miasta i jednostki podległe Miastu Częstochowa; rozszerzeniu powinien ulec katalog grup marginalizowanych o przynajmniej dwie kategorie: osoby z grupy senioralnej 60+; oraz kobiety powracające do aktywności zawodowej po długotrwałej absencji spowodowanej macierzyństwem, długotrwałą chorobą, bezrobociem i innymi przyczynami;
 - ✓ wprowadzenie procedur umożliwiających odrzucenie z przetargu na dostawy usług i produktów, a także zerwanie takiego zamówienia, w przypadku udowodnionych faktów, naruszenia w firmie dostawcy przepisów antidyskryminacyjnych Kodeksu Pracy, a zwłaszcza ujawnienia zjawiska molestowania i mobbingu;
 - ✓ wprowadzenie procedur uniemożliwiających finansowanie z środków Miasta organizacji pozarządowych bądź form aktywności kulturalnej lub społecznej w sposób promujący zachowania dyskryminacyjne;
 - ✓ podjęcie współpracy z administracją rządową w celu uzyskania możliwości opiniowania wniosków składanych przez cudzoziemców o pozwolenie na pobyt stały lub pobyt dłuższy niż 1 rok, w mieście Częstochowa; stworzenie programu ułatwiającego adaptację cudzoziemców w Częstochowie;
 - ✓ monitorowanie organizacji nauczania religii w szkołach podległych Miastu Częstochowa, tak by, zgodnie z zapisami Konstytucji RP, nie naruszona była godność i wolność osób innych wyznań lub niewierzących;
 - ✓ wprowadzenie takich form organizacji uroczystości miejskich i uroczystości w jednostkach podległych samorządowi, by wyraźnie rozdzielić sferę świecką, od – zależnej od dobrowolnego wyboru – sfery religijnego rytuału;
 - ✓ ścisłe przestrzeganie zasady neutralności światopoglądowej przez pracowników Urzędu i jednostek podległych samorządowi Miasta Częstochowy w godzinach ich pracy; eksponowanie symboli religijnych dopuszczalne powinno być wyłącznie w pomieszczeniach przeznaczonych dla pracowników; niedopuszczalne jest ich eksponowanie w przestrzeniach przeznaczonych dla obsługi interesantów; zasada ta nie dotyczy placówek oświatowych, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, gdzie regulacje powinny uwzględniać istniejące tradycje.

Uzasadnienie

do projektu uchwały w sprawie przeciwdziałania zjawiskom dyskryminacji na terenie miasta Częstochowy

Częstochowa chce tworzyć model miasta przyjaznego, otwartego, ceniącego różnorodność – miasta bezpiecznego i komfortowego dla wszystkich, którzy respektują pokojowe zasady współistnienia i wzajemnego szacunku. Nawiązuje tym samym do swoich tradycji jako ośrodka, w którym znajdowały dla siebie miejsce różne narodowości, wyznania, orientacje światopoglądowe.

Dzisiaj zasady antydyskryminacyjne znajdują się wśród norm chronionych i promowanych przez Unię Europejską. Uznając bezcenną wartość członkostwa naszego kraju w UE – także w kontekście aktualnych, dramatycznych wydarzeń za wschodnią granicą – częstochowski samorząd pragnie działać zgodnie z duchem najcenniejszych wartości i najlepszych praktyk europejskiej wspólnoty. Chce pozostać wierny idei miasta otwartego, przyjaznego wszystkim ludziom, z troską i empatią wychodzącego naprzeciw potrzebom różnych grup i jednostek – z ich odmiennościami, specyficznymi cechami, także trudnościami czy ograniczeniami.

Samorząd szczeni się swoją bliskością codziennym, ludzkim sprawom. Jest zazwyczaj pierwszą instancją władzy publicznej, do której zwracają się obywatelki i obywatele – szukając informacji, wsparcia, pomocy. Nakłada to na niego szczególne zobowiązanie – powinność załatwiania spraw i organizowania życia lokalnej wspólnoty ze szczególnym uwzględnieniem równego traktowania. Przestrzeganie tych reguł na poziomie samorządu sprzyja budowaniu przyjaznego wizerunku całej administracji publicznej. Wzmacnia zaufanie wobec państwa jako całości. Jest to korzyść nie do przecenienia.

Wspólnota lokalna zmienia się w ślad za dynamicznie zmieniającym się światem. Dziś społeczność Częstochowy jest inna niż jeszcze kilka lat temu – a wkrótce zapewne znowu się przeobrazi. W roku 2022 nasze miasto – podobnie jak wiele innych – stało się schronieniem dla uciekających przed wojenną pożogą obywaterek i obywateli Ukrainy. To nowe wyzwanie – także w kwestii zagwarantowania braku dyskryminacji. Niezależnie od warunków, w których przyjdzie jeszcze działać samorządowi, regulacje antydyskryminacyjne powinny pozostać dla niego przedmiotem ciągłej troski, namysłu i oceny. Niech stanie się to cechą Częstochowy, która uczyni z niej nie tylko przyjazny azyl dla ludzi w potrzebie, ale i cenny atut dla wszystkich. Zarówno gości naszego miasta, jak i tych, którzy zechcą z niego uczynić swoje miejsce do życia.

Załącznik do niniejszego uzasadnienia stanowi diagnoza „Częstochowa – Miasto równych szans”.