



MIASTA

PRAW CZŁOWIEKA

INSPIRACJE
DOBRE PRAKTYKI
NARZĘDZIA



MIASTA PRAW CZŁOWIEKA

INSPIRACJE, DOBRE PRAKTYKI, NARZĘDZIA

Gdańsk – Gdynia, 2022

Wydawczyni/Wydawca:

Stowarzyszenie Arteria

ul. Mireckiego 16/2, 81-229 Gdynia

art-eria.pl, kontakt@art-eria.pl

Redakcja merytoryczna: Dominika Sadowska

Współpraca: Kinga Wysieńska-Di Carlo

Korekta i opracowanie graficzne: Leszek Jerzy Paszkowski

ISBN 978-83-931353-7-0

Publikacja powstała w ramach projektu „Standard minimum praw człowieka w polskim samorządzie”.

Organizator: Stowarzyszenie Arteria

Partner: Związek Miast Polskich



Projekt realizowany z dotacji programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy finansowanego przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię w ramach Funduszy EOG



Poradnik dostępny jest na warunkach licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne
– Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pl>



SPIS TREŚCI

WSTĘP 3

MIASTA PRAW CZŁOWIEKA ADAM BODNAR 4

CZĘŚĆ 1

- 1.1. Standardy praw człowieka z perspektywy europejskiej i międzynarodowej EDYTA WIDAWSKA 7
- 1.2. Prawa człowieka w samorządach lokalnych z perspektywy Agencji Praw Człowieka MICHAEL O'FLAHERTY 13
- 1.3. Znaczenie praw człowieka na poziomie lokalnym MARTA SICIAREK, ANNA STRZAŁKOWSKA 15
- 1.4. Włączanie i różnorodność w samorządach praw człowieka – ramy i narzędzia
MARTA MAZUREK 21
- 1.5. Stawiamy na Kartę Różnorodności AGNIESZKA KRZYŚKA 25
- 1.6. Rady Kobiet oraz Rady Równego Traktowania w Polsce
– stan, wyzwania oraz dobre praktyki ANNA STRZAŁKOWSKA, JUSTYNA BIAŁCZAK 32
- 1.7. Przeciwdziałanie dyskryminacji i jej miejsce w samorządach praw człowieka KATARZYNA WILKOŁASKA 37

CZĘŚĆ 2

- 2.1. Wdrażanie horyzontalnej polityki równościowej, na przykładzie gdańskiego modelu
na rzecz równego traktowania i modelu integracji imigrantów
BARBARA BOROWIAK, ANNA STRZAŁKOWSKA 45
- 2.2. Projektowanie polityk, diagnozy oraz monitorowanie praw człowieka w samorządach
KINGA WYSIEŃSKA-DI CARLO 55

CZĘŚĆ 3

- 3.1. Deliberateria – Nowy model dialogu społecznego jako narzędzie demokracji polskich samorządów
ALEKSANDRA WARDAK, MAŁGORZATA SZLENDAK 63
- 3.2. Projektowanie inkluzywne NATALIA OLSZEWSKA 70
- 3.3. Zielone miasta a prawo do zdrowia i zdrowia psychicznego AGNIESZKA OLSZEWSKA-GUIZZO 77
- 3.4. Miasta dzieci, czyli w jaki sposób uwzględniać w miastach prawa mniejszego człowieka BEATA PATUSZYŃSKA 83
- 3.5. Neuróżnorodność w przestrzeni i politykach miejskich JOANNA ERBEL 88
- 3.6. Osoby w kryzysie bezdomności, osoby z niepełnosprawnościami
oraz osoby z doświadczeniem repatriacji i uchodźstwa jako grupy szczególnie narażone na wykluczenie
(w kontekście sopockich doświadczeń w zakresie przestrzegania praw człowieka)
NATALIA POBŁOCKA, MACIEJ KISAŁA, MACIEJ RUSEK 95



WSTĘP

Po doświadczeniach z budowania polityk równościowych w kilku polskich miastach, pojawił się pomysł na zebranie i usystematyzowanie tych doświadczeń w formie publikacji. Miała ona pełnić rolę inspiratorium, które służyłoby samorządom do inkluzywnego projektowania i wdrażania polityk, planów działania czy strategii dotyczących praw człowieka. Z założenia nie jest to kompendium wiedzy, a raczej zbiór różnych perspektyw, dobrych praktyk, pomysłów i rozwiązań, które mogą wzbogacić podejście władz lokalnych do problematyki praw człowieka.

W czasie, w którym powstawała, odbyły się kolejne międzynarodowe Fora Miast Praw Człowieka, tematyka zarządzania różnorodnością była podejmowana w ramach Międzynarodowego Forum Rozwoju Miast i Conscious Cities Festival, a Agencja Praw Podstawowych UE opublikowała nowe ramy zobowiązań dla Miast Praw Człowieka. Nasza partnerska organizacja w projekcie – Związek Miast Polskich utworzył Komisję ds. Praw Człowieka i Równego Traktowania, której działania wzmacniają i inspirują kolejne miasta do aktywnego podejmowania różnych

zagadnień z tego obszaru. Wydawało się, że tematyka praw człowieka powoli ale konsekwentnie zajmuje długo wyczekiwane i należne jej miejsce w dyskursie publicznym, ale przede wszystkim zainteresowaniu i planach władz samorządowych.

Żadna z nas nie podejrzewała wtedy, że prace nad publikacją będziemy kończyć w zupełnie innej rzeczywistości. W dniu 24 lutego 2022 współczesne podejście do praw człowieka stanęło wobec bezprecedensowego „sprawdzam” wraz z pierwszymi osobami, które przekroczyły polską granicę uciekając przed wojną w Ukrainie. Z materiału, który był potrzebny, publikacja stała się tym, który dzisiaj jest niezbędny i pilny.

Mamy nadzieję, że będzie dla Was inspiracją i wsparciem, kiedy będziecie redefiniować rozumienie i wdrażanie oraz standardy ochrony praw człowieka w Waszych miastach. Wierzymy, że wielość zagadnień podejmowanych w publikacji pozwoli każdej i każdemu z Was odnaleźć własne podejście i drogę do praw człowieka w Waszym mieście.

ZESPÓŁ PROJEKTU



MIASTA PRAW CZŁOWIEKA

ADAM BODNAR

Zgodnie z art. 5 Konstytucji RP zapewnienie ochrony praw i wolności człowieka i obywatela to jedno z zadań państwa. Zadanie to dotyczy także jednostek samorządu terytorialnego. Choć do najpoważniejszych naruszeń praw człowieka dochodzi zazwyczaj na szczeblu centralnym (ustawy ograniczające poszczególne prawa, działania służb specjalnych, policji, prokuratury itd.), to jednak nie mniej ważne jest podejście do praw człowieka na poziomie lokalnym. Władze lokalne mają wpływ na codzienne życie obywateli i obywateli, zwłaszcza w kontekście dostępu do świadczeń socjalnych, realizacji prawa do mieszkania, zapewnienia wsparcia dla grup dyskryminowanych i wykluczonych (np. osoby starsze, dzieci, osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną). Władze lokalne są także odpowiedzialne za podejmowanie szeregu decyzji w sprawach ważnych dla obywateli i obywateli (np. w zakresie dysponowania nieruchomościami, podatków lokalnych, dysponowania przestrzenią publiczną). Wreszcie, władze lokalne mogą mieć istotne znaczenie dla promowania określonych postaw społecznych, zwłaszcza w zakresie partycypacji obywateli i obywateli w procesie podejmowania decyzji, przejrzystości działań czy budowania rzeczywistej wspólnoty obywatelskiej, niezależnie od tożsamości płciowej, pochodzenia narodowego i etnicznego, wyznania, wieku, niepełnosprawności czy orientacji psychoseksualnej.

W Polsce od lat dyskutuje się nad wzmocnieniem roli samorządów lokalnych w zakresie ochrony praw człowieka. Jeden z pomysłów to powołanie w każdym mieście Rzecznika lub Rzeczniczki Praw Mieszkańców (koncepty P. Józwiaka, T. Lewandowskiego, J. Terlegi oraz M. Lewandowskiej-Mroczkowskiej¹), czyli niezależnej osoby będącej

strażnikiem ochrony praw obywatelskich na poziomie lokalnym. Inny pomysł to poszerzenie zakresu działania Biura Rzecznika Praw Obywatelskich poprzez powołanie biur regionalnych w każdym województwie (obecnie BRPO posiada biura tylko we Wrocławiu, Katowicach oraz w Gdańsku). Ekspertyzę na ten temat napisał dla Biura RPO prof. Dawid Sześciło. Jednakże tego typu inicjatywy mogą mieć znaczenie proceduralne, zwiększając możliwości ochrony praw, natomiast zasadniczo nie zmieniają filozofii podejścia do praw człowieka. Co więcej, przyjmowane w niektórych samorządach uchwały wykluczające niektórych obywateli i obywateli z miana pełnoprawnych mieszkańców wspólnoty (uchwały przeciwko tzw. ideologii LGBT), pokazują, jak ważne jest myślenie na poziomie obrony wartości związanych z demokracją liberalną.

Dlatego idea Miast Praw Człowieka jest tak istotna – daje ona szansę na to, aby samorząd lokalny (a zwłaszcza miasta) spojrzęły kompleksowo na swoje kompetencje, relacje z mieszkańkami i mieszkańcami oraz metody działania. Podjęcie decyzji politycznej o tym, że dane miasto chciałoby uzyskać status Miasta Praw Człowieka oznacza poważne zobowiązanie. Należy dokonać audytu wszystkich polityk miasta pod kątem przestrzegania standardów praw człowieka. Następnie należy wdrożyć plan działania, rozpisany na dłuższy czas, który pozwoli na naprawienie węzłowych problemów z zakresu praw człowieka, a także na wdrożenie odpowiednich procedur partycypacyjnych, edukacyjnych czy wzmacniających relacje ze społeczeństwem obywatelskim. Proces dochodzenia do statusu Miasta Praw Człowieka może mieć sens wtedy, kiedy władze nastawiają się na rzeczywistą zmianę, a nie traktują tych działań tylko w celach wizerunkowych.

Przyjęcie uchodźczyń i uchodźców z Ukrainy w Polsce pokazuje, że być może jest to najlepszy moment, aby podjąć działania na rzecz wzmocnienia ochrony praw człowieka

¹ P. Józwiak, T.A. Lewandowski, J. Terlega, M. Lewandowska-Mroczkowska, *Rzecznik praw mieszkańców*, Wydawnictwo Nauka i Innowacje, Uniwersytet SWPS, Poznań 2020.

na poziomie lokalnym. Gościnność polskich wspólnot samorządowych, współpraca z organizacjami społecznymi, a także zaangażowanie wolontariuszy i wolontariuszek to dobra podstawa kształtowania przyszłości polskich miast. Będą to miasta znacznie bardziej wielokulturowe i wielowyznaniowe niż kiedykolwiek wcześniej. Dzięki dobrej polityce w zakresie praw człowieka mogą one przeciwdziałać potencjalnym problemom (w tym wzrostowi ksenofobii) i na tym budować siłę rozwoju miast. Dlatego

słowa Prezydenta Gdańska Pawła Adamowicza o tym, że „Gdańsk jest szczodry, Gdańsk dzieli się dobrem, Gdańsk chce być miastem solidarności”, stają się teraz niezwykle aktualne. Podobne słowa powinni móc wkrótce wypowiedzieć liderzy i liderki innych miast. Jestem przekonany, że niniejsza publikacja będzie znakomitą przewodnikiem dla lokalnych władz, jak te słowa wdrożyć w życie i zaplanować długoterminową strategię rozwoju miast na rzecz ochrony praw człowieka.



DR HAB. ADAM BODNAR

(on, jego)

Profesor Uniwersytetu SWPS

Rzecznik Praw Obywatelskich VII kadencji (09.2015–07.2021)





1.1.

STANDARDY PRAW CZŁOWIEKA Z PERSPEKTYWY EUROPEJSKIEJ I MIĘDZYNARODOWEJ ABC PRAW CZŁOWIEKA

EDYTA WIDAWSKA

Mówiąc o **prawach człowieka** mamy na uwadze prawa i wolności przysługujące każdemu. Prawa człowieka wytyczają granice władzy większości w społeczeństwie demokratycznym. Chronią jednostkę przed najpotężniejszym z potencjalnych naruszcycieli – władzą państwową, która w demokracji przekłada się na wolę większości. Prawa człowieka to, co do zasady, relacje wertykalne, relacje na styku władza – jednostka, państwo – jednostka. Przy czym pojęcie „państwo” jest rozumiane w bardzo szeroki sposób, obejmujący wszelką władzę publiczną, a więc i władze samorządowe oraz instytucje i osoby, które wykonują prace zlecone na rzecz i w imieniu państwa. I tak na przykład różnorakie ograniczenia władzy publicznej z tytułu praw i wolności jednostki odnoszą się również do dyirekcji oraz personelu instytucji prywatnej, jeśli wypełnia ona zlecone przez państwo obowiązki (np. edukacyjne, terapeutyczne). Warto zaznaczyć, że zlecenie takie może być dorozumiane, może o nim przesądzić fakt uzyskiwania państwowej pomocy finansowej lub choćby ulg podatkowych stosowanych wobec danej instytucji.

W związku z tym warto zwrócić uwagę na prawa człowieka zarówno w wymiarze ich przestrzegania, jak i w kontekście edukowania jednostek o przysługujących im prawach, a nade wszystko o skutecznych środkach ochrony przynależnych im praw. Wiedza ta zdaje się być niezbędna nie tylko dla samych osób pracujących w różnych instytucjach, w tym w jednostkach samorządu terytorialnego, ale także, a może przede wszystkim, dla wszystkich aktorów życia społecznego, osób mieszkających na określonym terytorium.

Była już mowa o tym, iż prawa człowieka są to **prawa powszechne** o charakterze podstawowym, przynależne każdej jednostce w jej kontaktach z państwem. W sposób bardziej szczegółowy definiuje to pojęcie Cezary Mik pisząc, iż prawa człowieka są to „sytuacyjnie rozwarstwione

naturalne możliwości ludzkie, co do istoty indywidualne, ale społecznie zdeterminowane, równe, niezbywalne, czasowo trwałe, uniwersalne podmiotowo, przedmiotowo i terytorialnie (a do pewnego stopnia także kulturowo), konieczne i zawsze wypływające z przyrodzonej każdemu człowiekowi godności osobowej” (1992, s. 27).

Prawa człowieka to więc **prawa naturalne**, których państwo nie tworzy ani których nie udziela. Co więcej państwo nie jest w stanie ich pozbawić, może jednak wpływać na ich ochronę i egzekwowanie. Niezbywalność praw człowieka, związana z ich źródłem w naturze, dotyczy ich immanentnego charakteru – nie można się ich zrzec, sprzedać, zastawić czy zbyć w testamencie. Dotyczą one wszystkich ludzi, a każde nieuzasadnione racjonalnie, wręcz fizycznie czy biologicznie, zróżnicowanie praw i uprawnień w stosunku do danej jednostki jest równoznaczne z dyskryminacją (o tym aspekcie szerzej w dalszej części opracowania). Człowiek przychodzi na świat z bagażem swoich praw, które są uniwersalne i indywidualne, ich podmiotem jest jednostka.

Podstawą w koncepcji praw człowieka jest niezbywalna **godność osobowa** (która nie ma nic wspólnego z godnością osobistą czy godnością osobowościową, połączoną w sposób bezpośredni z postępowaniem jednostki) wskazana w dokumentach międzynarodowych jako źródło praw człowieka. Godność osobowa jest kategorią normatywną. Powszechna godność osobowa implikuje uniwersalizm praw i wolności, przede wszystkim jest to egalitarny uniwersalizm podmiotowy (korzystają z nich wszyscy bez względu na wiek, płeć, orientację psychoseksualną, wyznanie czy inne wyróżniające ich cechy). Prawa człowieka zostały powiązane z godnością osobową w trakcie prac w latach 1946–1948 nad Powszechną Deklaracją Praw Człowieka. Ta abstrakcyjna i wieloznaczna wartość stała się podstawą konsensu dla twórców uniwersalnego

dokumentu, który stanowi źródło współczesnej myśli społeczno-politycznej, dotyczącej idei praw człowieka. Naruszenie godności osobowej raczej intuicyjnie wyczuwamy, niż dokładnie definiujemy. Immanuel Kant (1984), który wprowadził do dyskursu filozoficzno-społecznego pojęcie godności osobowej, uważał ją za wartość wewnętrzną. Myśliciel ten wskazywał, iż żaden człowiek, bez względu na okoliczności, w jakich się znajduje, nie powinien być traktowany przez innych ludzi czy instytucje w sposób przedmiotowy, jako środek do osiągnięcia celu. Godność osobowa, choć odnosi się do kwestii człowieczeństwa i zdolności do moralnego wartościowania, ze swej istoty jest właściwa każdemu człowiekowi, a co za tym idzie stała się fundamentem systemu ochrony praw i wolności każdej jednostki ludzkiej.

Możliwość dochodzenia praw jest tym, co różni prawa moralne od pozytywnych. Ustawowych praw pozytywnych nie trzeba uzasadniać, należy ich dowieść np. w postępowaniu sądowym. Zatem status prawny praw człowieka daje im znacznie lepszą ochronę niż ich status moralny.

Pojęcie praw człowieka opiera się na trzech głównych tezach:

- każda władza jest ograniczona;
- każda jednostka posiada sferę autonomii, do której nie ma dostępu żadna władza;
- każda jednostka może się domagać od państwa ochrony jej praw.

Prawa człowieka podlegają ograniczeniom jedynie w ściśle określonych, wyjątkowych przypadkach (nie są to prawa absolutne z wyjątkiem dwóch praw – wolności od tortur, wolności od niewolnictwa). Zasady **ograniczania praw i wolności** człowieka zawarte są w art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Jak widać w przytoczonym przepisie ustrojodawca precyzyjnie wskazuje reguły, które obowiązują w sytuacji, w której władza, w tym władza samorządowa, chce podjąć decyzję o ograniczeniu praw i wolności człowieka. Pierwszym elementem koniecznym jest zachowanie drogi ustawowej, co oznacza realizację zasady demokratycznego podejmowania decyzji i zachowania odpowiedniej hierarchii źródeł prawa. Zatem żadne rozporządzenie, uchwała, zarządzenie czy regulamin (akty prawne niższego niż

ustawa rzędu) nie może zawierać przepisów ograniczających konstytucyjne prawa i wolności człowieka.

W Konstytucji określono również cele, dla których można dokonać ustawowego ograniczenia. Jest to katalog zamknięty, w którym enumeratywnie wyliczono wartości, które mogą stanowić podstawę obostrzeń, są to: bezpieczeństwo lub porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i prawa innych osób. Ważnym jest także, by ograniczenia były konieczne w demokratycznym społeczeństwie i nie naruszały istoty praw (mowa tu o zasadzie proporcjonalności, np. dla zapewnienia porządku publicznego nie można zakazać zgromadzeń).

Dwie grupy praw człowieka:

- **prawa materialne** – konkretne wolności i prawa przysługujące człowiekowi (np. wolność zrzeszania się, prawo do edukacji, prawo do strajku);
- **prawa proceduralne** – dostępne sposoby działania (i związane z nimi instytucje) pozwalające wyegzekwować od rządzących przestrzeganie i realizację praw (np. prawo do sądu, prawo do petycji, wniosków i skarg).

Prawa materialne dzielą się na:

- **prawa** (prawa pozytywne) – obowiązek rządzących zrobienia czegoś czynnie dla każdego z nas (np. prawo do edukacji nakłada obowiązek stworzenia sieci ogólnodostępnych szkół);
- **wolności** (prawa negatywne) – zakaz ingerowania przez władze w określone obszary życia (np. wolność sumienia i wyznania czy wolność słowa, która jest równoznaczna z zakazem stosowania cenzury prewencyjnej).

Jeśli przysługuje nam prawo, to obowiązkiem władzy jest coś dla nas zrobić czynnie, jeśli przysługuje nam wolność, państwo ma się od działania wstrzymać. Naruszenie praw człowieka może polegać na działaniu, gdy nakazane jest powstrzymanie się od działania, jak też na zaniechaniu działania, gdy nakazane jest działanie. Zobowiązania w sferze praw człowieka mają głównie negatywny charakter, to znaczy wymagają, aby państwo pozwoliło korzystać jednostkom z praw, powstrzymało się od ingerencji (np. nie dokonywało arbitralnego wkraczania w sferę naszej prywatności), ale dotyczą też odpowiedzialności państwa za naruszenie zobowiązań nakazujących działanie (np. zorganizowanie sprawnego i efektywnego systemu ochrony zdrowia czy też ochrona legalnej manifestacji przed prowokatorami). Mamy też do czynienia z naruszeniami potencjalnymi wynikającymi z ustaw czy z decyzji administracyjnych, które mogą w przyszłości stanowić źródło braku realizacji praw i wolności jednostki.

Podsumowując, prawa człowieka regulują stosunki między jednostką a państwem. Roszczenia z tytułu praw człowieka są zawsze kierowane do władzy, są także zawsze zapewniane i egzekwowane przez państwo.

Biorąc pod uwagę znaczenie problematyki równego traktowania dla efektywnego współdziałania społecznego jednostek, również w ramach wspólnoty samorządowej warto w tym kontekście zwrócić uwagę na regulacje prawne dotyczące **zakazu dyskryminacji**. W art. 32. Konstytucji czytamy:

- „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 jakiejkolwiek przyczyny.”

Zasada równości stanowi zatem zasadę ogólną i powinna być stosowana w odniesieniu do wszystkich praw i wolności człowieka. Równy dostęp do m.in.: rynku pracy, dóbr i usług, kultury, transportu zbiorowego, ochrony zdrowia, edukacji publicznej, turystyki jest podstawą realizacji postulatów integracji społecznej. Zapewnia możliwość udziału w korzystaniu z zasobów gospodarczych, politycznych i kulturowych społeczeństwa. Pozwala na pełne i aktywne uczestnictwo w życiu społecznym wszystkim osobom mieszkającym na danym terytorium. Człowiek w pełni korzystający ze swoich praw i wolności pozyskuje wiedzę faktograficzną (*know-what*) oraz wiedzę operacyjną (*know-how*), które w połączeniu umożliwiają mu pełne społeczne funkcjonowanie (*social/interpersonal competencies*). Osoba taka nie tylko buduje swój wewnętrzny kapitał, ale także jako podmiot tworzący z mocy prawa wspólnotę samorządową staje się jej aktywną uczestniczką. Integracja społeczna jest w związku z tym związana z zapewnieniem równych szans w dostępie do realizacji swoich praw wszystkim osobom.

Zakaz dyskryminacji to zakaz różnicowania osób w oparciu o ich cechy obiektywne (m.in. płeć, wiek, orientację psychoseksualną, stopień sprawności, pochodzenie narodowe lub etniczne). Praktyki dyskryminacyjne przynoszą ogromne straty społeczno-gospodarcze i mogą okazać się przeszkodą w osiągnięciu ważnych celów wspólnotowych. Wykluczenie pewnych grup czy osób poza obręb pełnego społecznego funkcjonowania nie pozwala na wykorzystanie ich potencjału, doświadczeń i umiejętności. W związku z tym celem wspólnot samorządowych winno być przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, wspieranie aktywnej polityki równościowej oraz wprowadzanie skutecznego systemu antydyskryminacyjnego. Powinnością jednostek samorządu terytorialnego jest zatem stworzenie warunków i gwarancji

umożliwiających wszystkim członkom wspólnoty pełną realizację przysługujących im praw.

Dyskryminacja może przybrać różną formę. Wyróżnia się: dyskryminację bezpośrednią, pośrednią, molestowanie, zachęcanie do dyskryminowania oraz wiktylizację.

O **dyskryminacji bezpośredniej** mówimy, gdy ktoś jest jawnie traktowany gorzej niż inna osoba, znajdująca się w podobnej sytuacji (odniesienie do tzw. obiektu porównawczego). Problem z ustaleniem faktu, czy dyskryminacja bezpośrednia miała miejsce, polega na tym, że nie zawsze łatwo jest ustalić odpowiedni obiekt porównawczy. Trzeba wskazać osobę, której sytuację można porównać do sytuacji osoby utrzymującej, iż zastosowano wobec niej praktykę dyskryminacyjną. Porównanie takie może mieć miejsce wtedy, kiedy osoby znajdują się w takiej samej lub podobnej sytuacji. W sytuacji, w której znalezienie właściwego obiektu porównawczego okaże się niemożliwe, należy odwołać się do hipotetycznego obiektu porównawczego, do konkretnej osoby, niewyróżniającej się cechami szczególnymi (np. kogoś wyznającego przeważającą, większośćową w danym środowisku religię, odmienną od religii mniejszości). Co do zasady, gdy w wyniku przeprowadzonego testu okaże się, że dwoje ludzi znajdujących się w tej samej lub podobnej sytuacji było traktowanych w różny sposób, trudno będzie wykazać, że różnice te były dopuszczalne (np. jeśli jednostka samorządu terytorialnego odmawia pracownikowi podwyżki płacy z powodu orientacji psychoseksualnej tego drugiego, podczas gdy w tej samej sytuacji przyznaje się podwyżkę innemu pracownikowi, wydaje się, że będzie to oznaczać dyskryminację). Przewiduje się pewne wąsko i precyzyjnie określone wyjątki, dotyczące osób znajdujących się w sytuacji zagrożenia wykluczeniem (np. osoby z niepełnoprawnością, kobiety), w stosunku do których są możliwe pozytywne działania różnicujące (akcje afirmatywne), np.: bilety ulgowe do obiektów kultury dla osób z niepełnosprawnością oraz promowanie udziału dziewcząt w zajęciach sportowych.

Dyskryminacja pośrednia ma miejsce wówczas, gdy jakiś przepis, kryterium albo praktyka, chociaż z pozoru dla wszystkich powodują takie same skutki, to jednak w stosunku do niektórych osób mogą doprowadzić do szczególnie niekorzystnej sytuacji. Dyskryminacja ta ma miejsce wtedy, kiedy pozornie neutralny przepis, kryterium lub praktyka działania różnicują osoby w oparciu o ich obiektywne cechy i stawiają daną jednostkę w szczególnie niekorzystnej sytuacji w porównaniu z innymi. Przykładem zaistnienia tej formy nierównego traktowania może być sytuacja, w której jednostka samorządu

terytorialnego uwzględnia w wewnętrznym regulaminie wynagradzania niższe stawki za godziny nadliczbowe dla osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy i okazuje się, że w praktyce w większości przypadków w niepełnym wymiarze zatrudnione są osoby z niepełnosprawnością i to właśnie ich dotyczy obniżka wynagrodzenia. Nie będziemy mieli jednak do czynienia z tą formą nierównego traktowania w sytuacji, gdy przepis, kryterium czy praktyka ma należyte (obiektywne) potwierdzenie w postaci uzasadnionego celu, a środki służące do jego osiągnięcia są odpowiednie i konieczne (np. wyższe wynagrodzenie dla pracowników posiadających dłuższy staż pracy nie stanowi dyskryminacji ze względu na wiek). Podobnie jak w przypadku dyskryminacji bezpośredniej trudnością przy próbie weryfikacji danej sytuacji z punktu widzenia zasady równości może być znalezienie odpowiedniego obiektu porównawczego. Jest to szczególnie istotne w przypadku występowania nierównego traktowania ze względu na pochodzenie narodowe lub etniczne (np. jeśli wymaga się biegłości w posługiwaniu się językiem narodowym, gdy w grę wchodzi praca fizyczna, żądanie to wydaje się nieusprawiedliwione, gdy w przypadku nauczyciela języka wymóg ten ma swoje uzasadnienie).

Inną formą dyskryminacji jest **molestowanie/szykanowanie** (*harassment*). Dotyczy ona sytuacji, gdy dochodzi do niepożądanego zachowania, które narusza godność danej osoby oraz tworzy atmosferę: onieśmielającą, wrogą, poniżającą, upokarzającą, uwłaczającą. Stosujemy tutaj test subiektywny; to osoba, której dotyczy działanie dyskryminacyjne jest zdolna ocenić konsekwencje podjętych przez inne osoby działań. Molestowanie jest definiowane jako niepożądane zachowanie związane z przyczynami, na podstawie których zabrania się dyskryminacji, prowadzącej do naruszania czyjejś godności osobistej oraz tworzenia sytuacji dla kogoś onieśmielającej, wrogiej, poniżającej, upokarzającej lub agresywnej. Jest oczywiste, że pojęcie molestowania obejmuje szeroki zakres niepożądanych form zachowania. Podejmując czynności zmierzające do ustalenia, czy molestowanie miało miejsce, nie trzeba odwoływać się do obiektu porównawczego. Przykładem takiego niepożądanego działania może być poniżanie, znęcanie się nad osobą z powodu jej wieku czy niepełnej sprawności.

Zmuszanie/nakłanianie do dyskryminowania to również forma dyskryminacji i dotyczy sytuacji, gdy podejmowane są działania polegające na zmuszaniu, nakłanianiu, zachęcaniu, instruowaniu innej osoby do mniej przychylnego traktowania kogoś, ze względu na jej cechę różnicującą. Za dyskryminację w tym obszarze uznaje

się także polecenie podwładnemu, by dyskryminował innych (np. dyrektor/ka zmuszający/a kierownika/czkę do nierównego wynagradzania osób w wieku przedemerytalnym, w porównaniu do pozostałych pracowników w podległej mu jednostce organizacyjnej, pomimo wykonywania przez nich takiej samej pracy).

Warto analizując kwestie związane z zakazem dyskryminacji wspomnieć również o zakazie wiktylizacji. Wiktylizacja dotyczy sytuacji, w której dochodzi do niekorzystnego traktowania lub innych negatywnych skutków dla osoby (lub osób będących świadkami w jej sprawie), która dyskryminacji doświadcza w reakcji na wniesienie skargi lub wykorzystanie innych procedur i środków prawnych.

Wyżej omówiona, w sposób szkicowy, problematyka praw człowieka ma swoje praktyczne implikacje. Prawa człowieka bowiem to nie wydumana przez grupę decydentów idea, a regulacje prawne, które mają zastosowanie na co dzień. Czy to w przestrzeni miejsca pracy, placówki edukacyjnej, ośrodka zdrowia, domu kultury, hali sportowej, komunikacji miejskiej, czy też każdego obiektu użyteczności publicznej. Będąc osobami zamieszkującymi daną miejscowość jesteśmy członkami i członkiniami wspólnoty samorządowej, której przedstawiciele poprzez swoje działania (bądź zaniechania) mają realny wpływ na realizację naszych praw i wolności (art. 16 ust. 1 i art. 4 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Artykuł 163 Konstytucji RP stanowi, iż: „**Samorząd terytorialny** wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”. Od 1 stycznia 1999 roku obowiązuje trójstopniowa struktura samorządu terytorialnego składająca się z samorządu: gminnego, powiatowego oraz województwa. To właśnie na władzach samorządowych spoczywa zatem praktyczna realizacja praw i wolności osób mieszkających na danym terytorium.

Problematyka znaczenia działania samorządu terytorialnego dla realizacji praw i wolności człowieka była podnoszona przez Rzecznika Praw Obywatelskich. RPO już w latach 90. XX wieku dostrzegł istotne braki w przygotowaniu i wykonywaniu zadań przez organy władzy samorządowej. Wyróżnia się dwie grupy przyczyn takiego stanu rzeczy. Mamy tu do czynienia zarówno z grupą przyczyn, które są wynikiem bezpośrednich działań lub zaniechań władz samorządowych (tu m.in.: przewlekłość prowadzonych spraw; beczynność; nieznanostwo praw z obszaru praw człowieka; niski poziom kompetencji przy dokonywaniu działań nierutynowych) oraz drugą grupę przyczyn, niezależnych w sposób bezpośredni od organów jednostek samorządu terytorialnego (tu m.in. liczne zmiany w prawie; nieprecyzyjność wprowadzanych przepisów; krótkie

vacatio legis, niepozwalające na zaplanowanie stosownych zmian, czy wreszcie niski poziom finansów).

Zgłaszane do RPO potencjalne naruszenia praw i wolności dotyczą niemal wszystkich aspektów i form działania samorządów. Sprawy wpływające do Biura RPO dotyczą najczęściej zagadnień związanych z ochroną środowiska, regulacją stosunków najmu, czynszów za lokale, dodatków mieszkaniowych oraz prawa do informacji. To ostatnie prawo wydaje się być szczególnie istotne w kontekście praktycznej realizacji praw i wolności jednostki na poziomie samorządowym. Co do zasady jest ono wskazane w art. 54 Konstytucji, a jest doprecyzowane w art. 61 ust. 1 i 2:

„1. Obywatel ma **prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób**

pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

2. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.”

oraz w art. 74 ust. 3: „**Każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska**”.

PRAWA CZŁOWIEKA DOTYCZĄCĄ RELACJI PAŃSTWO – JEDNOSTKA np. mieszkaniowiec, migrant, dziecko, osoba z niepełnosprawnością

Obowiązek przestrzegania praw człowieka dotyczy wszystkich instytucji państwowych, samorządowych i wszystkich instytucji, które realizują zadania zlecone przez państwo, w tym samorząd (np. usługi opiekuńcze, edukacyjne, kulturalne, transportowe).

Samorząd ma obowiązek równego traktowania wszystkich osób zamieszkujących dane terytorium. **Zasada równości dotyczy wszystkich realizowanych przez samorząd zadań, usług i świadczeń, np.:**

- impreza samorządowa powinna być dostępna dla wszystkich, bez względu na wiek czy stopień sprawności;
- materiały publikowane na stronach WWW jednostek samorządu terytorialnego powinny spełniać standard dostępności;
- lokalny transport zbiorowy powinien obejmować całe terytorium i być dostępny dla wszystkich bez względu na wiek czy stopień sprawności;
- ogłoszenie o pracę publikowane przez organizację pozarządową, która realizuje usługi zlecone przez samorząd, powinno spełniać wymóg równego traktowania ze względu na płeć (np. zatrudnimy: dyrektora/dyrektorkę; osobę sprząającą; osobę koordynującą pracą zespołu).

Wszystkie zadania jednostek samorządu terytorialnego winny być realizowane z przestrzeganiem praw człowieka. Zasada ta dotyczy m.in.:

- **prawa do informacji** rozumianego m.in. jako: prawo do informacji publicznej, prawo do otrzymania odpowiedzi, prawo do otrzymania odpowiedzi napisanej w sposób zrozumiały dla odbiorcy;
- **prawa do ochrony zdrowia** rozumianego m.in. jako: realizowanie programów prozdrowotnych, realizacja zajęć sportowych dla dzieci i młodzieży z zachowaniem równego do nich dostępu bez względu na płeć;
- **prawa do nauki** rozumianego m.in. jako: tworzenie sieci ogólnodostępnych szkół, zapewnienie dzieciom z niepełnosprawnością dostępu do edukacji najbliżej miejsca zamieszkania, prowadzenie zajęć z uwzględnieniem praw osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych;
- **prawa do bezpieczeństwa ekologicznego i ochrony środowiska** rozumianego m.in. jako: dbałość o czyste powietrze, dbanie o dostęp do terenów zielonych, realizacja zadrzewień i tworzenie nowych terenów zielonych;
- **wolności zgromadzeń** rozumianej m.in. jako: zakaz ingerencji przez władze samorządowe w organizowane zgromadzenia, ochrona manifestacji przed prowokatorami;
- **ochrony praw dziecka** rozumianej m.in. jako: tworzenie skutecznego systemu ochrony przed przemocą, tworzenie systemu wsparcia pedagogicznego i psychologicznego, wysłuchanie i w miarę możliwości uwzględnienie zdania dziecka w sprawach jego dotyczących.

By móc realizować swoje prawa, wymogiem minimum jest posiadanie informacji o ich istnieniu, a także o działaniach władzy, w tym władzy samorządowej. Przejrzystość i otwarty charakter aktywności, podejmowanej przez podmioty realizujące zadania na rzecz mieszkańców danego terytorium, stanowią fundament sprawnego działania wspólnoty. Zwłaszcza w sytuacji kryzysu praworządności, z którym mamy do czynienia.

Na koniec warto jeszcze raz podkreślić, iż realizacja praw i wolności każdej osoby spoczywa w dużej mierze właśnie na władzach samorządowych różnych szczebli i od jakości funkcjonowania samorządów w tym zakresie uzależnione jest urzeczywistnianie konstytucyjnie gwarantowanych praw człowieka.

BIBLIOGRAFIA I POLECANE MATERIAŁY

- Biuletyn RPO Materiały*, Nr 25, 1995. Opr. B. Oliwa-Radzikowska. Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Bonds, E. 2021. *Social Problems: A Human Rights Perspective*. New York and London: Routledge.
- Freeman, M. 2007. *Prawa człowieka*. Warszawa: Wydawnictwo Sic!
- Kant, I. 1984. *Uzasadnienie metafizyki moralności*. Przeł. M. Wartenberg. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. nr 78 poz. 483 ze zm.).
- Kuźniar, R. 2004. *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
- Mik, C. 1992. *Zbiorowe prawa człowieka. Analiza krytycznej koncepcji*. Toruń: Publikacje Wydawnictwa Naukowego UMK.
- Nowicki, M. 1998. *Co to są prawa człowieka?* [w:] *Szkoła praw człowieka. Teksty wykładów. T.1*. Warszawa: Helsińska Fundacja Praw Człowieka.
- Osiatyński, W. 1998. *Wprowadzenie do pojęcia praw człowieka* [w:] *Szkoła praw człowieka. Teksty wykładów. T.1*. Warszawa: Helsińska Fundacja Praw Człowieka.
- Osiatyński, W. 2011. *Prawa człowieka i ich granice*. Kraków: Społeczny Instytut Wydawniczy Znak.
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka. http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf. Data dostępu: 10.01.2022.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. 1974 Nr 24 poz. 141).



DR HAB. EDYTA WIDAWSKA, PROF. UŚ

(ona, jej)

Profesorka na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, ekspertka Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, członkini Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska, trenerka i edukatorka działań równościowych w Polsce oraz za granicą. Współpracuje z samorządami i organizacjami pozarządowymi. Z powodzeniem łączy pracę w zakresie badań naukowych z praktyką, realizując projekty we współpracy z instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie polityk równościowych na poziomie krajowym i międzynarodowym (m.in.: RPO, OBWE, ONZ, RE, UE, UNHCR).



1.2.

PRAWA CZŁOWIEKA W SAMORZĄDACH LOKALNYCH Z PERSPEKTYWY AGENCJI PRAW CZŁOWIEKA

MICHAEL O'FLAHERTY

Drodzy przyjaciele, jestem synem i wnukiem burmistrzów. Od dziecka miałem okazję przekonać się, jak to jest być burmistrzem, przynajmniej w moim przypadku, małego miasta. Otwierałem drzwi wejściowe, odbierałem telefony tyle razy, że nie sposób zliczyć, gdy obywatele i obywatelki zgłaszali się, szukając pomocy w uzyskaniu dostępu do mieszkań socjalnych, lepszej opieki zdrowotnej, miejsc do zabawy dla swoich dzieci, zgłaszając się ze skargami na brak dostępu dla osób niepełnosprawnych... Lista ciągnie się w nieskończoność. Można określić wszystkie te powody, dla których ludzie przychodzili do naszych drzwi lub dzwonili do mojego ojca, jako związane z poszukiwaniem szacunku dla ludzkiej godności. Mówiąc inaczej – nauczyłem się poprzez moje własne doświadczenia z dzieciństwa, że praca burmistrzów w imieniu miast polega na uhonorowaniu godności ich mieszkańców w całej ich bogatej różnorodności.

Dzisiaj możemy mówić o tym dążeniu do godności, o tej pracy na rzecz godności jako o pracy na rzecz praw człowieka. Możemy tak mówić ze względu na osiągnięcia, jakie od II wojny światowej przyniósł rozwój systemu ochrony praw, ujętych w tak fundamentalnych dokumentach jak Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Europejska konwencja praw człowieka, a w przypadku UE – Karta praw podstawowych.

Już w 1979 roku papież Jan Paweł II, odnosząc się ogólnie do tego, co udało się osiągnąć w dziedzinie praw człowieka od II wojny światowej, określił je jako być może największe osiągnięcie nowoczesności. Podobnych słów użył zaledwie kilka tygodni temu jego następca, papież Franciszek, również mówiąc o centralnym znaczeniu praw człowieka dla naszych społeczeństw.

Prawa człowieka wiążą się z obowiązkami dla naszych państw. To jest istotą umów międzynarodowych. I przez większość czasu od ustanowienia systemu obowiązek

ten był skoncentrowany na rządzie centralnym. Ale oczywiście miasto jest również częścią państwa. Ma swój udział w tym obowiązku. W związku z tym pojawia się pytanie: Co ten obowiązek oznacza w odniesieniu do codziennej pracy miast? Jest to zagadnienie, które do niedawna nie było dostatecznie zbadane. Jednak już teraz, na podstawie doświadczeń zdobytych na całym świecie, nie tylko w Europie, możemy wskazać kilka fundamentów lub filarów, na których miasta mogą się oprzeć, przyjmując formalnie podejście oparte na prawach człowieka w swojej pracy. Pozwolę sobie wymienić pięć podstawowych zasad.

1. Po pierwsze, ważne jest, aby miasta w sposób wyraźny przyjęły traktaty i zobowiązania. Weźmy na przykład Europejską konwencję praw człowieka, Kartę praw podstawowych UE, Konwencję o prawach dziecka – weźmy je i wyraźnie zadeklarujmy, że są one wiążące w działalności miasta.
2. Po drugie, jeśli chce się być wiernym podstawowemu przesłaniu zobowiązań zawartych w tych traktatach, jest rzeczą konieczną, aby miasto przyjęło program równościowy, aby szukało i zajmowało się każdą nierównością, każdą formą dyskryminacji w kontekście swojego mandatu i swoich możliwości.
3. Po trzecie – i to jest druga strona równości – konieczne jest, aby miasto przyjęło podejście oparte na prawach człowieka, aby przyjęło różnorodność ludzi w nim mieszkających. Aby celebrowało niezwykłą odmienność ludzi, niezależnie od klasy, płci, orientacji seksualnej, zdolności czy czegokolwiek innego, w tym oczywiście rasy.
4. Po czwarte, podejście oparte na prawach człowieka, podejście oparte na traktatach, to podejście, które wiąże się z odpowiedzialnością, które jest przejrzyste. Pozwala ono ludziom, którzy mieszkają

w naszych miastach i przed którymi jesteśmy odpowiedzialni, ocenić, czy wywiązujemy się z naszych zobowiązań.

5. Po piąte i ostatnie – jest to bardzo blisko związane z tym, co właśnie powiedziałem – podejście oparte na prawach człowieka wymaga od nas wysokiego stopnia partycypacji w naszych wysiłkach, zaangażowania ludzi żyjących w miastach w decyzje, w proces, w wyniki, które mają wpływ na ich dobrobyt.

Przestrzeganie tych pięciu zasad i wszystkiego innego, co wiąże się z poważnym traktowaniem praw człowieka, nie jest łatwe. Jakie są problemy? Jednym z nich jest to, że trzeba przekonać innych, aby poszli z nami. Nie wystarczy, że burmistrz będzie gorącym zwolennikiem praw człowieka, ale cała administracja miasta musi zrozumieć, o co chodzi. A to często jest bardzo trudne do osiągnięcia, mimo że jest niezbędne. Drugim wyzwaniem, które jest o wiele trudniejsze, jest odrzucenie nietolerancji i nienawiści. Przecistawienie się odrzuceniu różnorodności, o którym mówiłem wcześniej. Po trzecie – znowu ściśle powiązane – stawianie w obronie praw człowieka nie zawsze jest popularne. Tak więc liderzy i liderki miast, którzy podejmują się tej funkcji, muszą być gotowi do radzenia sobie z nieuniknioną niepopularnością w pewnych grupach, w tym wśród wyborców. Wiąże się z tym, oczywiście, potrzeba odwagi.

I ostatnie wyzwanie, o którym chciałbym dziś wspomnieć, to wyzwanie związane z – jak to mówimy w żargonie – włączaniem praw człowieka do każdego nurtu polityki naszych miast. Nie chodzi tu tylko o sposób pracy policji, nie chodzi tylko o unikanie dyskryminacji, ale o wszystkie aspekty działalności miasta. I wymaga to odpowiedniej widoczności i budżetowania także ze strony miasta. A to jest trudne.

Biorąc pod uwagę powagę zaangażowania miast w obronę praw człowieka i trudności, które teraz przedstawiłem, chciałbym wyrazić głębokie uznanie dla osiągnięć wielu polskich miast. Myślę tu na przykład – a są to

tylko przykłady – o pracy na rzecz integracji uchodźców w Gdańsku, o celebrowaniu różnorodności w Lublinie, o poważnym zaangażowaniu w europejski filar praw społecznych w Poznaniu i Warszawie, i o wielu innych, których nie ma czasu dziś wymienić. Ponieważ wszyscy Państwo nadal badają ten obszar życia – rolę praw człowieka w Państwa miastach – chciałbym zaoferować Państwu stałe wsparcie ze strony Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Korzystajcie z naszych danych, korzystajcie z naszych dowodów, korzystajcie z naszych ankiet dotyczących wzorców dyskryminacji i nierówności w europejskich miastach. Dane te są łatwo dostępne, a my będziemy ten dostęp jeszcze poszerzać.

Dane te często są dezagregowane według krajów. I tak, na przykład, można zobaczyć, co widzimy w odniesieniu do polskiego społeczeństwa, a nawet polskich regionów, dzięki zebranym dowodom i danym, jak również, oczywiście, dzięki naszym analizom prawnym dotyczącym praw człowieka. Zwiększamy ponadto ukierunkowane wsparcie dla miast, nie tylko w Polsce, ale w całej UE. W tej chwili jesteśmy daleko zaawansowani w opracowywaniu, wspólnie z miastami, ram dla Miast Praw Człowieka, co moim zdaniem będzie bardzo pomocne, gdy wszyscy będziemy działać razem.

Pozwolę Państwu, że zakończę słowami prezydenta miasta. Chciałbym posłużyć się jednym cytatem Pawła Adamowicza, który wypowiedział te słowa zaledwie kilka miesięcy przed swoją śmiercią. Cytat pochodzi z 2018 roku. Powiedział on, cytuję,

„Dlatego apelujemy: bezpieczną przyszłość można budować tylko na trudnej drodze odpowiedzialności za bieg spraw, tu i teraz. Miarą odpowiedzialnego patriotyzmu jest szukanie tego, co wspólne, co łączy, a nie dzieli, pojednania, a nie odwetu. Dlatego apelujemy o pierwszeństwo w życiu publicznym prawa, a nie siły; zaufania, a nie wrogości; prawdy, a nie kłamstwa”.

Panie i panowie burmistrzowie, to są słowa o prawach człowieka. Dziękuję za uwagę.



MICHAEL O'FLAHERTY

(on, jego)

Dyrektor Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej



1.3.

ZNACZENIE PRAW CZŁOWIEKA NA POZIOMIE LOKALNYM

MARTA SICIAREK
ANNA STRZAŁKOWSKA

Perspektywa praw człowieka (ppcz) oznacza postawienie praw człowieka w centrum polityk publicznych (Barcelona City Council 2018). Wiedeń kwestię praw człowieka na poziomie lokalnym definiuje jako „gwarantowanie dobrej jakości życia wszystkim mieszkańcom i mieszkankom miasta”. Jako że prawa człowieka mają jasno określone ramy w prawodawstwie, polityki publiczne powinny być tworzone tak, by te prawa „tłumaczyć/przekładać” na poziom lokalny, chronić je i gwarantować poprzez całość działań podejmowanych w społecznościach lokalnych.

Czy możemy mówić o demokracji, zrównoważonym rozwoju i spójności społecznej, jeśli nie wiemy, w jaki sposób realizować w praktyce prawa człowieka poprzez działania samorządów? Z perspektywy praw człowieka – oczywiście nie. Ppcz oznacza, że strategie rozwoju miast oraz cele realizowanych planów, programów i usług powinny być zbieżne ze standardami praw człowieka. Ppcz to więcej niż działania intuicyjne, akcje pod hasłem *tolerancji*, własne przekonanie o miejskiej otwartości czy deklaracje poszanowania praw człowieka. By prawa skutecznie realizować na poziomie lokalnym, trzeba opierać się na wiedzy, danych, konkretnych wskaźnikach i narzędziach metodologicznych. Służą one identyfikacji i realizacji zarówno specyficznych programów w ramach lokalnych polityk sektorowych, jak i horyzontalnej realizacji praw człowieka w politykach powszechnych. Podejście horyzontalne oznaczać będzie *mainstreaming* praw człowieka w całość działań realizowanych przez samorząd, na wszystkich ich poziomach. *Mainstreaming* ten można przyrównać do – stanowiącego wciąż ogromne wyzwanie – *gender mainstreamingu*, a zatem zarówno identyfikacji specyficznych problemów wynikających z płci, jak i planowania polityk i programów z namysłem, jak wpłyną one na sytuację różnych osób, z uwagi na ich płeć. Ppcz, zakładając, że każdy i każda z nas jest posiadaczem_ką praw, jest próbą wyjścia poza kategorie

tożsamościowe², budowania rzeczywistości włączającej, przy jednoczesnej uważności na wszystkie konsekwencje społeczno-ekonomiczne wynikające z płci, wieku, sprawności, tożsamości płciowej i orientacji psychoseksualnej, pochodzenia, etniczności i in.

Niestety ppcz nie stanowi praktyki zbyt wielu samorządów w świecie – także w UE – ani oczywiście w Polsce. Filozofia i nawyki „tworzenia miasta” rzadko opierają się na głębokim uznaniu prawa mieszkańców i mieszanek do ich miast, co oznacza również uwzględnianie sytuacji, potrzeb i znoszenie barier w korzystaniu z publicznych dóbr nas wszystkich. Ponadto w Polsce takie podejście może przywodzić na myśl eksperymenty socjalistyczne, sztucznie narzucanej równości, wzmocnione wciąż silnym przekonaniem, że „każdy z nas jest kowalem własnego losu”. Jeśli tak by było, to w oparciu o jakie zasady planowane byłyby i dystrybuowane miejskie budżety, programy i usługi? Jaką, w istocie, inwestycję w lokalny rozwój społeczny (czyj i dlaczego?) stanowią miejskie decyzje, roczne i wieloletnie programy i budżety? Kto jest beneficjentem_tką, a kto – i dlaczego – pozostaje za burtą? Czyje głosy i perspektywy są w miejskiej przestrzeni uwzględniane?

Te metazasady, paradygmaty rządzące procesami decyzyjnymi w naszych miastach, bardzo dobrze podsumowuje tabela porównująca podejście nakierowane „na potrzeby” oraz podejście nakierowane „na prawa”, zaczerpnięta z barcelońskiego przewodnika po Mieście Praw Człowieka. Przyjrzymy się jej na początek, by zrozumieć źródła częstej nieobecności perspektywy praw człowieka na poziomie lokalnym.

² Jak np. cechy demograficzne wiążące się z płcią, wiekiem, niepełnosprawnością, pochodzeniem narodowym, etnicznym, religią, orientacją psychoseksualną lub tożsamością płciową itd.

Tabela 1. Różnice między podejściem potrzeb i praw człowieka

	PODEJŚCIE POTRZEB	PODEJŚCIE MIAST PRAW CZŁOWIEKA
LUDZIE	Opiera się na dostarczaniu usług, ludzie są przedmiotami polityk	Opiera się na realizacji standardów praw człowieka w odpowiedzi na oczekiwania ludzi, którzy są podmiotami praw
PROBLEMY	Analiza sprowadza się do bieżących, bezpośrednich przyczyn problemów	Analiza dotyczy strukturalnych przyczyn problemów (dyskryminacja, relacje władzy)
POTRZEBY/ PRAWA	Podejście charytatywne, pomocowe. Dostarczanie pomocy „beneficjentkom i beneficjentom”, „niezdolnym” do samodzielnej ich realizacji. Ludzie jako bierni biorcy pomocy	Powiązanie prawnej odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego (JST) za realizację praw człowieka. Próba wzmacniania ludzi, przekonania ich zarówno o posiadaniu praw, jak i prawa do oczekiwania ich realizacji. Ludzie jako aktywni interesariusze poszukujący realizacji swoich praw
STRONY PROCESU	Interesariuszami są państwo oraz jego beneficjenci_tki	Interesariuszami są osoby: • mające prawa • przyjmujące odpowiedzialność • mające obowiązki
ZAKRES	Funkcjonowanie w przestrzeni lokalnej. Społeczności zależne od usług gwarantowanych przez państwo	Funkcjonowanie w wielu przestrzeniach (lokalnej, krajowej, międzynarodowej). Zmiany w relacjach władzy, które skutkują wzmocnieniem (<i>empowerment</i>) mieszkańców oraz zwiększonym dostępem do zasobów grup marginalizowanych
REZULTATY / PROCESY	Zabezpieczanie podstawowych potrzeb poprzez ustalenie celów i rezultatów	Realizacja praw wymaga zarówno rezultatów, jak i organizacji procesów
PARTYCYPACJA	Partycypacja jako strategia (często dla legitymizacji działań)	Partycypacja jako prawo, cel oraz strategia
WIZJA	Wizja sektorowa	Wizja całościowa, współpraca międzysektorowa

Źródło: *City of Human Rights. The Barcelona Model*, Barcelona City Council, 2018

Jak widać powyżej, na podejście miast praw człowieka składa się kilka kluczowych kwestii:

- Jasny podział ról i odpowiedzialności

Ludzie, my wszyscy, jesteśmy **posiadaczami praw** (*rights holders*) – są one przyrodzone i niezbywalne. Państwo i inne władze publiczne są podmiotami prawnych (i moralnych) zobowiązań, które powinny zostać przez nich zrealizowane – są **osobami, na których spoczywają obowiązki** (*duty bearers*). Różni aktorzy społeczni (od sektora prywatnego, przez akademię, NGO, media po osoby indywidualne) mają prawa, ale również odpowiedzialności w obszarze realizacji praw człowieka – są **tymi, na których ciąży odpowiedzialność** (*responsibility bearers*).

- Miasto nie pomaga, ale realizuje prawa mieszkank i mieszkańców

Punkt ten dotyczy fundamentalnej wizji relacji pomiędzy władzą publiczną a mieszkankami i mieszkańcami. W paradygmacie pomocowym naturalnym jest istnienie

grup wykluczanych, którym pomaga się w sposób nieujmujący przyczyn owego wykluczenia – przyczyn tych raczej się nie poszukuje. Zatem członkinie i członkowie pozostają wykluczonymi i biernymi beneficjentami różnych form pomocy, ujętymi w cele i rezultaty (które są realizowane). W paradygmacie praw człowieka w wykluczeniu nie ma nic naturalnego: jest ono wyrazem systemowych wypaczeń oraz niewłaściwych form realizacji praw poprzez publiczne programy, polityki lub usługi. W ppcz beneficjentka czy beneficjent staje się interesariuszką, interesariuszem aktywnie włączanym w proces realizacji praw i niedyskryminacji.

- Miasto wzmacnia mieszkanki i mieszkańców

Mieszkanki i mieszkańcy miast poprzez różnorodne procesy uczą się, że są podmiotami (nie beneficjentkami_tami) miejskich polityk i usług oraz że mają określone prawa. Świadome korzystanie z praw gwarantowane jest m.in. przez szeroko rozumiane procesy partycypacyjne,

które same w sobie jednocześnie są przejawem świadomego korzystania z praw człowieka, stanowią też prawo i są elementem miejskich działań. Mieszkanki i mieszkańcy są miejskimi interesariuszami – partnerami miejskich władz. Wykluczenie społeczne jest aktywnie eliminowane, a dostęp grup marginalizowanych do zasobów stale zwiększany poprzez aktywne angażowanie strony społecznej.

Podsumowując, by móc stać się rzeczywistą przestrzenią praktyki praw człowieka, miasta powinny wzmacniać swoich mieszkańców i mieszkanki i widzieć w nich podmioty praw, którym gwarantują korzystanie z tych praw. Uporządkowanie ról i zadań jest kluczowe; barierą wdrażania ppcz jest pomieszczenie ról, odpowiedzialności i obowiązków. Miasta mierzą się z wieloma wyzwaniami, ale też z wieloma wyzwaniami mierzą się mieszkanki i mieszkańcy miast. Idealne podejście oznacza postrzeganie tych wyzwań jako wspólnych i aktywne współzarządzanie odpowiadaniem na te wyzwania – co stanowi oczywiście *clou* demokracji głębszej, miejskiej. Kiedy mówi się o nierozłączności elementów trójkąta demokracja – praworządność – prawa człowieka, ten ostatni, prawa człowieka właśnie, często jest rozumiany w sposób dość abstrakcyjny (wolność słowa, wolność wyznania) i niepowiązany z przestrzenią miejską.

Zmiana myślenia – z perspektywy pomocy mieszkankom i mieszkańcom na perspektywę ich praw – zmienia relacje w mieście i motywuje/zobowiązuje, by przemyśleć sposób tworzenia miejskich polityk oraz świadczenia usług. To wielka szansa, by budować spójne i bardziej obywatelskie społeczności lokalne, wzmacniać jakość życia mieszanek i mieszkańców.

By silniej nakreślić rolę miast w realizacji praw, także Agencja Praw Podstawowych UE (Fundamental Rights Agency, FRA) przyłączyła do procesu konceptualizacji praw człowieka na poziomie miejskim, poprzez wypracowanie tzw. ram programowych w tym zakresie, będących swoistym drogowskazem dla samorządów.

Nietrudno wyobrazić sobie, że zadbanie w rzeczywisty sposób o jakość życia wszystkich mieszkańców i mieszanek miasta jest wielkim wyzwaniem. Jest drogą raczej niż możliwością szybkiego osiągnięcia celu/ów, bo przecież potrzeby i deficyty w lokalnych społecznościach, te zbadane i jeszcze niebędące przedmiotem publicznych dyskusji – są ogromne.

Miasto Praw Człowieka w dokumencie FRA opisane jest jako miejsce, w którym „lokalne władze, lokalni aktorzy oraz mieszkanki i mieszkańcy współpracują i publicznie deklarują przestrzeganie międzynarodowych

standardów praw człowieka i prawnych zobowiązań. Wszystkie kwestie będące w gestii i odpowiedzialności miasta wdrażane są z uwzględnieniem perspektywy praw człowieka, gwarantując ich realizację na szczeblu lokalnym”.

W polskim kontekście sam termin prawa człowieka rzadko kojarzony jest z prawami nas wszystkich, codziennością, życiem miejskim. Można prawdopodobnie przypisać to faktowi, że w jednak wciąż dość świeżej polskiej demokracji nie byliśmy edukowani_e i wzmacniani_ne do takiego postrzegania samych siebie – jako posiadaczy praw mogących oczekiwać ich realizacji ze strony władz wszelkich poziomów. Prawa człowieka odnoszą się jednak zarówno do praw obywatelskich – zgromadzeń, wolności słowa, jak i praw bardzo pragmatycznych – ekonomicznych, socjalnych, kulturalnych, które gwarantują nam międzynarodowe akty prawne. W UE terminu prawa człowieka używa się zamiennie z prawami podstawowymi, które ujęte są w Karcie praw podstawowych UE. Karta wskazuje wiele praw dotyczących godności, wolności, równości, solidarności, praw obywatelskich oraz wymiaru sprawiedliwości. Kartę warto znać i zastanowić się, jak ujęte w niej prawa przekładać na poziom lokalny. Karta gwarantuje np. prawo dostępu do pośrednictwa pracy („Każdy ma prawo dostępu do bezpłatnego pośrednictwa pracy”, art. 29), a dobrze wiemy, że np. imigranci i imigrantki takiego dostępu na poziomie lokalnym nie mają, gdyż usługa taka nie jest do tej pory w sposób powszechny realizowana przez urzędy pracy.

By realizację praw człowieka na poziomie lokalnym upowszechnić i zoperacjonalizować, Agencja Praw Podstawowych, pracując blisko z wieloma miastami mającymi długą historię wdrażania praw człowieka w swoich działaniach (Wiedeń, Graz, Utrecht, Barcelona, Bolonia, Kolonia, Sztokholm, Lund i wiele innych), zaproponowała trzypoziomowy model myślenia o prawach człowieka na poziomie miasta, tzw. ramę na rzecz wzmocnienia praw na poziomie lokalnym, *human rights cities framework* (FRA 2021).

Trzy poziomy, które przedstawia tabela poniżej, to:

- podstawy (*foundations*)
- struktury (*structures*)
- narzędzia (*tools*)

Wszystkie trzy poziomy są ze sobą ściśle powiązane i są współzależne, jednak to podstawy stanowią obszar kluczowy, pozwalający na rzeczywiście głęboką pracę nad przeniknięciem podejścia praw człowieka do różnorodnych obszarów funkcjonowania miast.

Tabela 2. Rama Miasta Praw Człowieka FRA

NARZĘDZIA	Metody i zasoby wspierające struktury i prace miasta na rzecz praw człowieka	• Podejście praw człowieka • <i>Mainstreaming</i> praw człowieka • Planowanie, monitoring, ewaluacja • Budowanie świadomości i komunikacja na temat praw
STRUKTURY	 Mechanizmy i procedury pozwalające na przełożenie praw człowieka na praktykę	• Formalne zobowiązanie • Biuro/ jednostka odpowiedzialna za prawa człowieka • Ciąła gwarantujące partycypację • Mechanizmy złożenia skargi • Coroczna sprawozdawczość
PODSTAWY	 Zobowiązania względem praw i standardów	• Międzynarodowe instrumenty praw człowieka, np. Cele Zrównoważonego Rozwoju (<i>Sustainable Development Goals, SDGs, ONZ 2015</i>) • Karta praw podstawowych UE i inne unijne instrumenty i inicjatywy

Źródło: FRA, 2021

Jak wspomniano wyżej, punktem wyjścia do rozwoju miast w kierunku praw człowieka jest poziom **podstaw**, czyli zobowiązanie do zapewnienia zgodności działań miejskich z Kartą praw podstawowych UE oraz innych aktów międzynarodowych ratyfikowanych przez Polskę, jak np. Cele Zrównoważonego Rozwoju, które dla wielu miast i regionów w Europie i świecie stanowią punkt odniesienia dla realizowanych działań. Obszary działań miast, których dotyczą prawa podstawowe, to między innymi:

- usługi społeczne i zdrowotne,
- różnorodne usługi komunalne: transportowe, przestrzenne, utylizacyjne, rekreacyjne,
- edukacja na różnych poziomach, w tym kształcenie ustawiczne,
- kultura, dziedzictwo kulturowe i sport,
- miejskie procedury przetargowe, zakup dóbr i in.

W tym obszarze istotna jest również transparentność i sprawozdawanie podjętych działań do właściwych ciał monitorujących, jak np. przekazanie raportu do Powszechnego Przeglądu Okresowego Rady Praw Człowieka ONZ.

Podstawy są fundamentem, gdyż nadają na poziomie miasta uzasadnienie i „korzenie” dla budowanych poprzez struktury i narzędzia działania, dają im tło i punkt zaczepienia. Takim tłem może być należąca do poziomu **struktur** formalna deklaracja miasta czy regionu, podpisana na najwyższym szczeblu politycznym, prezydentkę_tę lub ich zastępczynię_ców. Deklaracja może podkreślać nierozłączność praw człowieka z praworządnością i demokracją oraz kłaść nacisk na zasady dobrego rządzenia.

Ważny byłby również wybór osoby odpowiedzialnej za tematykę praw człowieka spośród miejskich radnych.

W miejskich strukturach administracyjnych powinna powstać również komórka ds. praw człowieka, która będzie odpowiadać za koordynację działań, podnoszenie świadomości nt. praw człowieka oraz pracę ze społecznością lokalną, animację procesów partycypacyjnych i in.

W kontekście partycypacji niezbędne jest powołanie konsultacyjnych ciał/rad ds. praw człowieka zrzeszających kluczowych lokalnych aktorów, reprezentujących cały przekrój społeczny miasta.

Dla realizacji praw człowieka konieczne jest stworzenie centrów antydyskryminacyjnych/praw człowieka/równego traktowania, które mogą służyć nie tylko informacją i poradą, ale konkretnym wsparciem dla osób, których prawa zostały naruszone. Takie miejsca realizują prawo mieszkank i mieszkańców do sprawiedliwości. Tu można zastanowić się również nad instytucją mediacji. Mediatorzy i mediatorzy mogliby wspierać włączenie społeczne i wspierać rozwiązywanie sporów i konfliktów wynikających także z dyskryminacji i wykluczenia.

Kultura praw człowieka na poziomie lokalnym to także raportowanie o działaniach miasta w tym obszarze, sukcesach i wyzwaniach. Takie sprawozdanie mogłoby być składane corocznie przed radą miejską i oczywiście dostępne publicznie w ramach wzmacniania poczucia wpływu mieszkank i mieszkańców na polityki i działania miejskie, realizowanego poprzez procesy partycypacyjne.

Do poziomu **struktur** należy również kwestia tzw. sieciowania, partnerstw i współpracy z mechanizmami i organizacjami praw człowieka poziomu krajowego i międzynarodowego. Ważne jest zadbanie, by współpraca ta była włączająca dla szerokiego grona podmiotów, rozwijała

ich kompetencje i zasoby niezbędne dla rozwoju ochrony praw na poziomie lokalnym.

Najbardziej praktyczny wymiar Ramy FRA stanowi poziom **narzędzi**. To tutaj mieści się kluczowy z perspektywy nas wszystkich proces wspomnianego wyżej mainstreamingu praw człowieka. W praktyce oznacza to włączenie ppcz do wszystkich polityk i procesów realizowanych przez urzędy miejskie i szeroko rozumiany sektor publiczny. Najważniejsze tu jest zrozumienie, że tematyka praw człowieka ma swoje przełożenie na każdy obszar działania w mieście – od edukacji (czy każdy otrzymuje nauczanie dobrej jakości?) po segregację odpadów (czy każdy_a senior_ka ma możliwość dotrzeć do kontenerów, czy osoba niewidoma będzie miała możliwość rozróżnienia, do którego kontenera wrzucić które odpady?). Dla mainstreamingu praw człowieka niezbędna jest wspomniana wyżej jednostka/komórka koordynująca, ale samo istnienie departamentu praw człowieka nie rozwiąże potrzeby osadzenia perspektywy praw człowieka i pełnego włączenia w każdym z sektorowych obszarów funkcjonowania miast i regionów.

Równie ważne jest sprawdzenie, czy realizowane w mieście polityki, programy i procedury są kompatybilne z prawami człowieka oraz badanie ich wpływu na sytuację różnorodnych grup mieszkańców i mieszkanek. Dla tego celu możliwe byłoby np. powołanie komisji wewnątrz rady miejskiej.

Powiązane z mainstreamingiem jest budżetowanie praw człowieka. Wraz z wdrażaniem kolejnych etapów rozwoju Miasta Praw Człowieka niezbędna jest analiza możliwości zabezpieczania i finansowania wzmocnienia realizacji praw poprzez ogólne polityki sektorowe oraz środków, które należy przekazać na działania wyrównujące poziom życia mieszkanek i mieszkańców lub ułatwiających dostęp do różnych usług czy miejskich programów. Bardzo istotnym obszarem miejskiej interwencji są miejskie przetargi i zlecenia oraz klauzule zabezpieczające przestrzeganie praw człowieka w ich realizacji³.

Podejście praw człowieka w mieście powinno być wprowadzane przy jednoczesnym jasnym określeniu naszych miejskich ról z perspektywy osób, które mają prawa, tych, na których spoczywa odpowiedzialność i ciężar obowiązków. Przy takiej reorganizacji stosunków w mieście i budowania bardziej partnerskich relacji pomiędzy różnorodnymi aktorami miasto ma szansę stać się areną

współpracy i wzajemnych powiązań, nie biernych beneficjentów i pomagających władz miasta. Jest to akt i proces zarazem – uprawnomocnienia mieszkanek_ńców, wzmocnienia, co daje większe szanse na aktywne współtworzenie społecznej spójności.

By móc realizować politykę praw człowieka, niezbędna jest analiza istniejących w mieście nierówności i źródeł wykluczenia, działania oparte na danych – nie intuicję i potoczne przekonania decydentek_ów. Dyskryminacja powinna być eliminowana, a jej odbiorczynie_cy otrzymać niezbędne wsparcie. Wzmocnienie mieszkanek_ńców wyraża się m.in. poprzez wdrażanie rozwiązań zwiększających dostęp do usług oraz procesów decyzyjnych i partycypacyjnych. Prawa człowieka to prawa nas wszystkich, ale należy tu zwrócić szczególną uwagę na dostępność dla osób doświadczających barier włączenia, należących do grup mniejszościowych i in. To truizm, że mieszkanki i mieszkańcy powinni mieć zagwarantowany udział w procesach decyzyjnych, jeśli decyzje te mają wpływ na ich życie; jednocześnie o zasadzie tej należy przypominać przy każdej okazji, by nam wszystkim „weszła w krew”. Partycypacja może być bardziej powierzchowna lub głębsza, a projektowanie procesów realnie włączających i angażujących stanowi ważną kompetencję, która powinna mieć swoje miejsce w różnorodnych punktach miejskich procesów.

Wskazane jest, by dla tematyki praw człowieka w mieście powstawały plany działania wraz z zestawem wskaźników, z zaangażowaniem społecznych partnerek_ów – interesariuszek_y. Równolegle należy ustanowić partycypacyjny system monitorowania i ewaluacji sytuacji w obszarze praw człowieka, opartych na danych i wskaźnikach. System monitorowania może być, jak np. w Utrechcie, powiązany z celami zrównoważonego rozwoju czy innymi standardami, jak np. wypracowanymi przez sieci miast w obszarach międzykulturowości, równości, praw dziecka, integracji migrantek i migrantów, praw osób ze społeczności romskiej i in.

Sposób działania miast, system usług świadczonych bezpośrednio czy z pomocą zleceniobiorców powinien być transparentny i podlegać społecznej ocenie. Mechanizmy oceny jakości, jak również trafne i rzetelne badanie percepcji jakości tych usług przez mieszkanki i mieszkańców powinny stanowić normę. Uważność miast na opinię/głos mieszkanek_ńców i mierzenie ich jakości życia, z ujęciem ich różnorodnych charakterystyk (pochodzenie, wiek, płeć, sprawność, tożsamość, status ekonomiczny), budując poczucie przynależności do lokalnych społeczności.

By móc realizować wymienione wyżej, należące do poziomu **narzędzi** działania, niezbędne są świadomość

³ Publikacja dedykowana tematowi: <https://www.humanrights.dk/projects/public-procurement-human-rights>.

i kompetencje nas wszystkich, od kadr administracji publicznej poczynając. Edukacja i rozwój kompetencji powinny obejmować zarówno polityków, jak i kadry urzędów oraz służby działające w obszarach wrażliwych, jak edukacja, policja, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, usługi komunalne (w tym mieszkaniowe).

W obszarze **narzędzi** ważna jest komunikacja społeczna: promowanie inicjatyw praw człowieka, debata publiczna, organizacja wydarzeń kulturowych i sportowych pod szyldem praw człowieka i in. By działać skutecznie w temacie praw człowieka – który nie jest przecież tematem łatwym – bardzo korzystna jest współpraca miast, łączenie urzędników i aktywistów, wymiana i wzajemne inspirowanie.

**MARTA SICIAREK**

(ona, jej)

Sinolożka i psycholożka międzykulturowa, trenerka antydyskryminacyjna. W latach 2012–2018 prezeska Centrum Wsparcia Imigrantów i Imigrantek.

Od 2018 członkini Komisji Społeczno-Gospodarczej Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot, gdzie odpowiada za kwestie migracji i integracji. Od 2020 koordynatorka regionalnej polityki migracyjnej w Samorządzie Województwa Pomorskiego. Od 2019 członkini zespołu ds. miast praw człowieka przy Agencji Praw Podstawowych UE. Przygotowuje w SGH doktorat wdrożeniowy na temat integracji ekonomicznej migrantów_ek.

BIBLIOGRAFIA

Cele zrównoważonego rozwoju, Organizacja Narodów Zjednoczonych, 2015, <https://www.gov.pl/web/polska-pomoc/cele-zrownowazonego-rozwoju> i <https://www.un.org/sustainabledevelopment>.

City of Human Rights. The Barcelona Model, Barcelona City Council, 2018, https://ajuntament.barcelona.cat/dretsdiversitat/sites/default/files/WEB_Manual_DDHH_A5_ENG.pdf.

Human Rights Cities in the EU. A Framework for Reinforcing Rights Locally, European Union Agency for Fundamental Rights, 2021, <https://fra.europa.eu/en/publication/2021/human-rights-cities-framework>.

**DR ANNA STRZAŁKOWSKA**

(ona, jej)

Psycholożka i socjolożka, nauczycielka akademicka, aktywna działaczka na rzecz praw człowieka. Koordynatorka prac nad politykami równości w Gdańsku oraz zespołu eksperckiego ds. praw osób LGBT+ w Radzie Konsultacyjnej Strajku Kobiet. Współprzewodnicząca pierwszej kadencji Gdańskiej Rady ds. Równego Traktowania przy Prezydencie Gdańska.

Obecnie pracuje w Zespole ds. Praw Człowieka w Związku Miast Polskich. Jest założycielką Stowarzyszenia na rzecz Osób LGBT+ Tolerado oraz Fundacji Tęczywe Rodziny.



1.4.

WŁĄCZANIE I RÓŻNORODNOŚĆ W SAMORZĄDACH PRAW CZŁOWIEKA – RAMY I NARZĘDZIA

EUROPEJSKA KARTA RÓWNOŚCI KOBIEI I MĘŻCZYZN
W ŻYCIU LOKALNYM – NOWE OTWARCIE (NIE)NOWEGO
NARZĘDZIA BUDOWANIA RÓWNOŚCI PRZEZ SAMORZĄD

MARTA MAZUREK

Równość kobiet i mężczyzn to podstawowe prawo wszystkich i istotna wartość europejskiej demokracji. Aby ją osiągnąć, nie wystarczy ją prawnie uznać, ale trzeba ją rzeczywiście stosować we wszystkich aspektach życia: politycznym, gospodarczym, społecznym i kulturalnym. W tym celu Rada Gmin i Regionów Europy (CEMR) razem z wieloma organizacjami zrzeszającymi samorządy w krajach europejskich, takimi jak m.in. Związek Miast Polskich, w ramach Wspólnotowego Programu Działania na Rzecz Równości Kobiet i Mężczyzn opracowała Europejską kartę równości kobiet i mężczyzn w życiu lokalnym. Została ona zaprezentowana Zgromadzeniu Ogólnemu Rady Gmin i Regionów Europy w Innsbrucku w maju 2006 roku i jest zalecana jako narzędzie do diagnozy przestrzegania zasady równości płci i planowania działań służących zwiększaniu równości płci na szczeblu lokalnym i regionalnym. Europejska karta równości kobiet i mężczyzn w życiu lokalnym obchodziła zatem piętnastolecie swojego istnienia i funkcjonowania.

To 30-stronicowy dokument składający się z wprowadzenia wyjaśniającego, czym Karta jest, preambuły uzasadniającej potrzebę jej stworzenia oraz trzech części. Część pierwsza wymienia sześć podstawowych zasad dotyczących równości płci, którymi kierują się sygnatariusze Karty, część druga jest swego rodzaju instrukcją, w jaki sposób Kartę należy wdrażać oraz zawiera zobowiązanie sygnatariusza do opracowania szerokiego skonsultowania i przyjęcia w określonym czasie, a następnie wdrożenia Równościowego Planu Działania. Część trzecia zawiera 30 artykułów dotyczących różnych obszarów funkcjonowania grup i osób, na które ma wpływ samorząd, począwszy od reprezentacji politycznej i zaangażowania w sferze publicznej, poprzez edukację, zdrowie, sferę opiekuńczą, rynek pracy, bezpieczeństwo, przemoc motywowaną stereotypami dotyczącymi płci, aż po planowanie miejskie,

mobilność czy środowisko. W każdej z tych sfer władza lokalna może i powinna zaangażować dostępne narzędzia do dokonania oceny realizacji polityki równości płci i stosowania zasady niedyskryminacji, stworzyć program oceny dokumentów, procedur, praktyk, ale także oceny sposobu alokacji środków finansowych tak, aby uwzględniać różne potrzeby tych osób i grup, które mogą doświadczać nierównych szans i różnorodnych form dyskryminacji.

Przyjęcie Karty przez dany samorząd jest równoznaczne ze zobowiązaniem do tego, że użyje on wszelkich rozwiązań, którymi dysponuje, po to, aby realnie stosować i promować zasadę niedyskryminacji i równości płci we wszystkich obszarach swoich kompetencji. Karta zaznacza, że rozpatrując zasadę równości kobiet i mężczyzn należy brać pod uwagę istnienie różnorodnych form dyskryminacji – obok płci wymienia dyskryminację ze względu na przynależność etniczną, kolor skóry, język, narodowość, stopień sprawności, orientację seksualną i tożsamość płciową, wiek czy status społeczno-ekonomiczny. Co więcej, kompleksowa struktura Karty pozwala nie tylko łączyć potrzeby różnych grup mieszkanki i mieszkańców, ale jest na tyle elastyczna, że każdy samorząd może z niej korzystać na miarę swoich potrzeb oraz w zależności od poziomu zaawansowania działań równościowych. Bowiem Karta jest instrumentem, który określa zobowiązania sygnatariusza, jednak pozostawia szeroką swobodę co do zakresu stosowania jej zapisów. Rozumiejąc, że realizacja wszystkich celów nakreślonych w Karcie jest sporym wyzwaniem i wymaga wiele pracy, Rada Gmin i Regionów Europy zaleca sygnatariuszom stopniowe wdrażanie Karty i określenie priorytetowych obszarów interwencji. Właśnie dlatego Karta została wprowadzona i jest z powodzeniem stosowana w ponad 1850 samorządach w 36 krajach Europy jako podstawa do wdrażania i monitorowania efektywności lokalnych i regionalnych polityk i programów równościowych.

Chociaż formalnym promotorem Europejskiej karty równości kobiet i mężczyzn w życiu lokalnym w Polsce jest Związek Miast Polskich (ZMP) – najstarsza i największa korporacja samorządowa o ugruntowanej pozycji i autorytecie, do 2020 roku Kartę przyjęły tylko dwa polskie miasta. W 2008 roku Nysa uchwałą Rady Miejskiej upoważniła Burmistrza Nysy do podpisania Karty i zadeklarowała współpracę ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi sygnatariuszy, przyjmując jednocześnie przedstawiony w trzynastu punktach Równościowy Plan Działania w postaci załącznika do uchwały. W 2012 roku Kartę przyjął Aleksandrów Kujawski, jednak dokumentacja tego faktu jest niedostępna. Trudno także ocenić efektywność Karty dla tych sygnatariuszy, ponieważ ani CEMR ani ZMP nie dysponują informacjami na temat oceny stopnia wdrażania jej założeń i skuteczności podjętych działań.

Kiedy w 2017 roku zainteresowałam się Europejską kartą równości kobiet i mężczyzn w życiu lokalnym jako narzędziem do wykorzystania w poznańskim samorządzie, funkcjonowała ona na zasadzie nieosiągalnego marzenia wśród aktywistek organizacji feministycznych i równościowych w różnych miastach w Polsce. Była dobrze przez nie rozpoznana teoretycznie, między innymi dzięki gdańskiemu stowarzyszeniu Waga, które niestrudzenie popularyzowało wiedzę o Karcie. Miasto Gdańsk podjęło zresztą próbę przyjęcia Karty, która przyniosła w efekcie stworzenie i uchwalenie w 2018 roku Modelu na rzecz Równego Traktowania, jednakże bez odwołania do samej Karty.

Pewnym wsparciem w zakresie pozyskiwania informacji na temat sposobu przyjęcia i wdrażania założeń Karty okazało się uruchomienie przez Radę Gmin i Regionów Europy Obserwatorium Europejskiej karty równości kobiet i mężczyzn w życiu lokalnym, które wskazuje kroki, jakie należy podjąć, aby zostać sygnatariuszem Karty i skutecznie ją wdrażać.

W lipcu 2019 r. Rada Miasta Poznania przyjęła uchwałę kierunkową zobowiązującą Prezydenta Miasta Poznania do podjęcia działań zmierzających do przyjęcia Europejskiej karty równości kobiet i mężczyzn w życiu lokalnym po to, aby docelowo usystematyzować te działania, które są już z powodzeniem realizowane w ramach polityk wsparcia różnych osób i grup, a także po to, aby wyznaczyć kierunki dalszych usprawnień i nowych działań w tych obszarach, które wymagają wzmocnienia albo dopiero zbudowania polityki wsparcia czy programu działania.

Na potrzeby przyjęcia Karty przeprowadziliśmy diagnozę bieżącej sytuacji w zakresie równości płci w Poznaniu z wykorzystaniem wskaźników oceniających stopień

wdrożenia Europejskiej karty równości kobiet i mężczyzn w życiu lokalnym, które zostały wypracowane dla Komisji Europejskiej w 2015. Ten zestaw narzędzi do planowania i monitorowania polityk i praktyk nosi tytuł *Równość kobiet i mężczyzn w życiu lokalnym*. Jest to zestaw 76 wskaźników, spośród których 6 to wskaźniki horyzontalne (do oceny zakresu zagadnień przekrojowych, istotnych dla ogólnego wdrażania Karty) oraz 70 wskaźników podstawowych (do stwierdzenia istnienia polityk lub procesów) i opcjonalnych (do oceny poszczególnych części polityk lub procesów).

Sam proces diagnostyczny, który w czasie kilku miesięcy przeprowadzał Wydział Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej Urzędu Miasta Poznania, wymagał zaangażowania ogromnej liczby wydziałów Urzędu i miejskich instytucji. Dzięki temu mogliśmy i mogłyśmy zaobserwować, jak bardzo wzrosła świadomość wśród osób w nich pracujących między innymi na temat istniejącej polaryzacji płci, jeśli chodzi o różne dziedziny zatrudnienia i funkcjonowania samych instytucji, a także, jak potrzebne okazuje się gromadzenie danych z podziałem na płeć. Diagnoza dała nam także pełny obraz podejmowanych działań, realizowanych programów i polityk uwzględniających zasadę równości płci i wyrównywania szans oraz wskazała możliwe obszary interwencji. Stanowiła zatem doskonały punkt wyjścia do tworzenia równościowego planu działania.

W związku z tym Rada Miasta Poznania 11 lutego 2020 roku podjęła uchwałę o przyjęciu Europejskiej karty równości kobiet i mężczyzn w życiu lokalnym, a dodatkowym uzasadnieniem tej decyzji była omówiona wyżej diagnoza. Uchwała jednak nie weszła w życie, ponieważ Wojewoda Wielkopolski orzekł jej nieważność z powodu m.in. przekroczenia kompetencji Rady Miasta w tym zakresie. Miasto odwołało się od orzeczenia wojewody do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który decyzję wojewody utrzymał. Obecnie w Naczelnym Sądzie Administracyjnym toczy się spór dotyczący zakresu kompetencji rady miasta.

Zarówno przyjęcie uchwały przez Radę Miasta Poznania, jak i następujący po niej spór prawny sprawiły, że Europejska karta równości kobiet i mężczyzn w życiu lokalnym znalazła się w centrum debaty publicznej, w nagłówkach prasy lokalnej i krajowej, była także analizowana na forach specjalistycznych – samorządowych oraz prawniczych. Dyrektor Biura Związku Miast Polskich również wyraził publiczną dezaprobatę wobec decyzji wojewody, zwłaszcza tych aspektów jego uzasadnienia, które

odnosiły się do „ujęcia ideologii gender”, które rzekomo Karta zawiera.

Szerokie uzasadnienie zawarte w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) dla Miasta Poznania wskazuje między innymi na to, że Rada Gmin i Regionów Europy nie określa jednoznacznie, na czym polega proces przyjęcia Karty, ograniczając się do wymogu podpisania formularza akceptacji Karty i wynikających z niej zobowiązań przez uprawnionego przedstawiciela lub przedstawicielkę władzy wykonawczej. W uzasadnieniu WSA podkreśla także, że nie istnieje jednolita ustalona formuła przyjmowania Karty przez władze lokalne i regionalne w innych krajach Europy i niektóre miasta przyjmują ją uchwałą rady miasta, a w niektórych (jak np. w Bristolu) przyjęto ją jedynie podpisem burmistrza. Uzasadnienie wyroku WSA sugeruje zatem możliwe sposoby przyjęcia Karty: albo poprzez podpisanie formularza przez prezydentkę/ta czy burmistrzynie lub burmistrza miasta, które stanowi początek działań zmierzających do wdrażania Karty (tak zrobił Kraków w 2020 roku), albo poprzedzająca podpisanie formularza Karty uchwała kierunkowa rady gminy/miasta (taką opcję wybrała Warszawa w maju 2021 r. Uchwała kierunkowa Rady Miasta Poznania z 2019 r. pozostaje w mocy).

Dzięki temu, że jesienią 2020 roku powstała Komisja Praw Człowieka i Równego Traktowania Związku Miast Polskich, Europejska karta równości kobiet i mężczyzn w życiu lokalnym znalazła się także w centrum zainteresowania tych miast, które współpracują w ramach Komisji. W ramach prac Komisji zapoznawaliśmy się z Kartą, jej założeniami oraz doświadczeniem Poznania ze stosowania narzędzia diagnostycznego. Dzięki temu, że Komisja Praw Człowieka i Równego Traktowania Związku Miast Polskich ma swoje reprezentantki w Komisji Stałej ds. Równouprawnienia przy Radzie Gmin i Regionów Europy, nasze problemy i wątpliwości, jeśli chodzi o przyjęcie Karty, znalazły się w agendzie spotkań Komisji Stałej oraz w tym międzynarodowym gremium wypracowaliśmy realny scenariusz wprowadzenia Europejskiej karty równości kobiet i mężczyzn w życiu lokalnym do polskich samorządów.

Na obchody 15-lecia Karty Komisja Stała ds. Równouprawnienia przy Radzie Gmin i Regionów Europy wypracowała rekomendację Rady Gmin i Regionów Europy dla polskich samorządów, w której zaznaczyła, że to od władz lokalnych zależy wybór najlepszego podejścia umożliwiającego podpisanie Karty, zapewniając w ten sposób otwarte, włączające i lokalne ramy, dostępne dla

wszystkich, którzy pragną zobowiązać się do przestrzegania jej zasad. Zachęciła także polskie samorządy lokalne do wdrażania postanowień Karty do programów i polityki miejskiej oraz zaprosiła nowe polskie samorządy lokalne, aby dołączyły do grona sygnatariuszy Karty. Stała Komisja ds. Równości przy Radzie Gmin i Regionów Europy zobowiązała się także do przygotowania wraz z Radą Gmin i Regionów Europy oraz Związkiem Miast Polskich wspólnego wydarzenia poświęconego formalnemu podpisaniu Karty przez włodarzy polskich miast. Uzasadnienie dla tej rekomendacji zostało jednogłośnie przyjęte na posiedzeniu Komitetu Politycznego Rady Gmin i Regionów Europy. Zadbaliśmy także o opracowanie i wdrożenie jako równoprawnie obowiązującej polskojęzycznej wersji podpisywanego formularza Karty.

Na zaproszenie Związku Miast Polskich oraz Rady Gmin i Regionów Europy szesnastu prezydentów i prezydentek oraz burmistrzów i burmistrzynie polskich miast wzięło udział w uroczystej ceremonii wspólnego podpisania Europejskiej karty równości kobiet i mężczyzn w życiu lokalnym, która odbyła się w obecności Sekretarza Generalnego Rady Gmin i Regionów Europy oraz Dyrektora Biura Związku Miast Polskich. Do polskich miast-sygnatariuszy Karty zwróciła się także Europejska Komisarz ds. Równości **Helena Dalli**. Wydarzenie miało miejsce 11 października 2021 roku w Poznaniu podczas europejskiego kongresu samorządowego, było transmitowane na żywo również przez Radę Gmin i Regionów Europy oraz wiele agend międzynarodowych. W ten sposób **Bydgoszcz, Chełmno, Jasło, Krosno, Lublin, Ostrów Wielkopolski, Płońsk, Poznań, Pruszków, Puck, Skarżysko Kamienna, Sopot, Świdnica, Wałbrzych, Wołomin i Warszawa dołączyły do europejskiej wspólnoty sygnatariuszy Karty, a ceremonia podpisania Karty przez polskie samorządy stanowiła kulminacyjny punkt obchodów 15-lecia Europejskiej karty równości kobiet i mężczyzn w życiu lokalnym w Radzie Gmin i Regionów Europy.**

Wspólne podpisanie Karty przez tak wiele polskich samorządów podczas wydarzenia o wysokiej pozycji międzynarodowej sugeruje przełom w determinacji samorządów, jeśli chodzi o podejmowanie działań na rzecz równego traktowania. To dopiero początek drogi, którą obraliśmy i obrałyśmy. Przed nami tworzenie równościowych planów działania, które będą szyte na miarę możliwości każdego z miast indywidualnie. Ale to także początek wspólnej drogi – współpracy sygnatariuszy w ramach Związku Miast Polskich oraz większej, europejskiej wspólnoty gmin i regionów.



DR MARTA MAZUREK

(ona, jej)

Radna Miasta Poznania, wiceprzewodnicząca Komisji Praw Człowieka i Równego Traktowania Związku Miast Polskich, członkini Komitetu Stałego ds. Równości Płci Rady Gmin i Regionów Europy (CEMR).

Anglistka, członkini Rady Naukowej Interdyscyplinarnego Centrum Badań Płci Kulturowej i Tożsamości UAM, współkoordynatorka największego w Polsce projektu badawczego *Gender w podręcznikach* (2016 r.). W samorządzie od 2016 r. Zainicjowała m.in. przyjęcie i wdrażanie przez Poznań Karty Różnorodności, miejski program edukacji antydyskryminacyjnej w szkołach, stanowisko Rady Miasta ws. nadawania nowym ulicom w Roku Praw Kobiet nazw na cześć ważnych kobiet w historii, uchwałę Rady Miasta o równości płci w inicjatywach nazewniczych, realizację programu *Szkoła liderów miasta Poznania*, otwarcie w Poznaniu hostelu dla osób zagrożonych przemocą „Bezpieczne miejsce”, przyjęcie przez Poznań i inne samorzady Europejskiej karty równości kobiet i mężczyzn w życiu lokalnym; zainicjowała i koordynuje wielkopolską akcję 16 Dni Przeciw Przemocy ze Względu na Płeć #MakeLoveNotPrzemoc.



1.5.

STAWIAMY NA KARTĘ RÓŻNORODNOŚCI

AGNIESZKA KRZYŚKA

PUNKT WYJŚCIA

Instytucja samorządowa jako pracodawca jest zobowiązana do przestrzegania zasad równościowych, określonych w Kodeksie pracy, takich jak równe traktowanie, czyli nie-dyskryminowanie w zatrudnianiu, przeciwdziałanie mobbingowi i wyrównywanie szans. Kontrola zarządcza w myśl Ustawy o finansach publicznych wymaga, aby w jednostce przestrzegane były wartości etyczne. Ustawa o pracownikach samorządowych gwarantuje otwarty i konkurencyjny nabór osobom zainteresowanym pracą w samorządzie. Te zapisy są jednak w aktach prawnych ujęte dość enigmatycznie, nie precyzują użytych pojęć w wystarczającym stopniu, nie wskazują metod i narzędzi, które mogą służyć do osiągnięcia wymaganych celów. Co zatem pracodawca samorządowy może zrobić w zakresie równego traktowania, aby wyjść poza bardzo ogólne wymogi zapisane w prawie?

W Urzędzie Miasta Poznania (UMP) wprowadzyliśmy własne regulacje wewnętrzne, które zapewniły równe traktowanie przy zatrudnianiu, wdrażaniu i rozwoju zawodowym. Od kilkunastu lat mamy sformułowany Kodeks etyki. Opisałyśmy zasady przeciwdziałania mobbingowi, molestowaniu i innym formom dyskryminacji wraz z procedurą postępowania w przypadku wystąpienia takich sytuacji. Osoby zatrudnione mogą partycypować w rozwoju organizacji poprzez program *Wsparcie Inicjatyw Pracowniczych*. Kadra kierownicza ustawicznie doskonali kompetencje menedżerskie. Dzięki naszym staraniom tworzenia dostosowanych miejsc pracy rośnie zatrudnienie osób z orzeczeniem o niepełnosprawności na dostosowanych stanowiskach pracy.

ETAP WSTĘPNY. INSPIRACJA I PRZYJĘCIE KARTY RÓŻNORODNOŚCI

Być może w UMP wyszliśmy poza minimum konieczne, jednak zdecydowałyśmy się zweryfikować

i poszerzyć nasze spojrzenie na środowisko pracy, a co za tym idzie podjąć się ważnego zobowiązania. Na ścianach holu głównego i w sekretariatach wszystkich wydziałów Urzędu pojawił się tekst Karty Różnorodności. Każda osoba pracująca w UMP patrzy na niego każdego dnia, ale co Karta dla nas znaczy, jaką zmianę przyniosła? Po kilku latach możemy podsumować doświadczenia i podzielić się naszymi praktykami.

Karta Różnorodności to pisemna deklaracja, podpisywana przez pracodawcę, czyli przedsiębiorstwo, instytucję publiczną lub organizację pozarządową, która zobowiązuje do wprowadzenia zakazu dyskryminacji w miejscu pracy w stosunku do każdej osoby, niezależnie od jej płci, wieku, stopnia sprawności i innych przesłanek oraz do podejmowania działań na rzecz tworzenia i promocji różnorodności. Treść Karty Różnorodności odnosi się do budowania wewnętrznej kultury organizacyjnej, polityki personalnej, monitorowania i edukacji zapewniających równe traktowanie, przeciwdziałanie dyskryminacji i mobbingowi oraz szacunek dla różnorodności. Pracodawca wyraża gotowość zaangażowania w te działania całego personelu i partnerów biznesowych, gdyż Karta zobowiązuje także do przekazywania informacji dla otoczenia zewnętrznego. Zapoczątkowana we Francji przez firmę Axa w 2004 roku jest obecnie międzynarodową inicjatywą w 26 państwach unijnych, którą wspiera Komisja Europejska za pośrednictwem UE Platform of Diversity Charters. W Polsce wdrażanie Karty Różnorodności od 2012 roku koordynuje Forum Odpowiedzialnego Biznesu.

17 listopada 2016 roku poznański magistrat został sygnatariuszem Karty o numerze 72; jako drugi urząd miasta w Polsce znaleźliśmy się w gronie zaledwie trzech instytucji publicznych, które podpisały Kartę. Dziś Kartę przyjęło 236 pracodawców, są wśród nich także kolejne samorządy. W pionierskiej Francji sygnatariuszek_y jest ponad 3 200; są wśród nich instytucje publiczne, organizacje pozarządowe, choć głównie przedsiębiorstwa. Wydawać się może,

że to przede wszystkim pracodawca publiczny powinien prezentować najwyższe standardy zarządzania ludźmi i inspirować do ich wdrażania otoczenie biznesowe, a Karta wyznacza takie właśnie ramy w zakresie wspierania różnorodności i tworzenia włączającego środowiska pracy. A jednak sygnatariuszkami Karty Różnorodności w Polsce są przede wszystkim przedsiębiorstwa. Jako samorząd przejęliśmy więc tę ideę od biznesu.

Kartę Różnorodności podpisał Prezydent Poznania Jacek Jaśkowiak jako wyraz zgodności założeń Karty z polityką Poznania, miasta wolnego od dyskryminacji oraz otwartego na różnorodność. W ten sposób kierunki określone w Karcie zostały włączone do zarządzania kadrami Urzędu, aby z ich pomocą kształtować przyjazne miejsce pracy oraz relacje wewnętrzne i zewnętrzne naszej instytucji. Była to inicjatywa ówczesnej Pełnomocniczki Prezydenta Miasta Poznania ds. przeciwdziałania wykluczeniom, dr Marty Mazurek, zaangażowanej od wielu lat na rzecz równości i włączania, jako jedna z jej pierwszych aktywności na tym stanowisku, nowym w naszym magistracie. Podkreślała, jak ważne jest budowanie świadomości, na czym polega różnorodność, że dotyczy ona zarówno osób pracujących w Urzędzie, jak i otoczenia – klientów i klientek magistratu, czyli osób mieszkających w Poznaniu, oraz wszystkich przejawów życia społecznego, a urząd miasta powinien dawać przykład dobrych praktyk włączania różnorodności i dostosowania działań do potrzeb różnych grup. Znajomość Karty, umiejętność zaprezentowania jej wpływu oraz korzyści dla osób zatrudnionych i dla samego pracodawcy były – obok determinacji i otwartości na zewnętrzne inicjatywy – kluczowe, aby Karta w UMP stała się realnym instrumentem. Wśród osób zaangażowanych w pracę Urzędu są takie, które nie wiedzą, że „nie da się” wprowadzić nowej inicjatywy i... po prostu robią to. W ujawnieniu się i aktywizacji liderkom zmiany pomagają przyznane funkcje i uprawnienia, możliwość zdobywania wiedzy i szerokiej wymiany doświadczeń, praca w tematycznych zespołach i grupach roboczych.

Zanim Karta Różnorodności została podpisana i uroczystie zaprezentowana w Urzędzie, czekało nas wypełnienie ankiety adresowanej do sygnatariuszek i przekazanie jej Forum Odpowiedzialnego Biznesu. Ten etap był ważny dla określenia punktu wyjściowego; zebraliśmy i uporządkowaliśmy informacje o wskaźnikach, dokumentach i działaniach w Urzędzie, związanych z równym traktowaniem i zarządzaniem różnorodnością pod kątem płci, wieku, sprawności i innych przesłanek. Ta prosta inwentura pokazała wyraźnie, że

choć dążymy do zapewnienia równości wobec naszego prawa wewnętrznego, co jest realizacją wymogów prawa nadrzędnego i należy do praw człowieka, to dostrzeganie i docenianie różnorodności, tworzenie rozwiązań uwzględniających różnorodność czy pielęgnowanie kultury pracy szanującej wyjątkowość i odmienność każdej osoby były dopiero przed nami.

Drogowskaz miałyśmy, zatem ruszyłyśmy i ruszyliśmy w drogę. Ważne było, że sygnał do wymarszu dał prezydent, jako kierownik jednostki samorządowej, podczas zorganizowanej przez nasz Urząd konferencji „Różnorodni w pracy”, inaugurującej Kartę. W ten sposób dotarł on do nas wszystkich – dzięki takiemu umocowaniu proces zmiany otrzymał odpowiednią legitymację i miał szansę zaistnieć.

ETAP FORMACYJNY.

POWSTAJE RÓŻNORODNY ZESPÓŁ

Jak definiować różnorodność, na czym miałaby polegać realizacja zapisów Karty – to były pierwsze myśli osób związanych z zarządzaniem zasobami osobowymi, bo to HR często angażuje się w przełożenie postanowień Karty Różnorodności na praktykę jej stosowania. Mamy wiedzę dotyczącą równego traktowania w pracy i w procesach kadrowych, jednak poziom operacyjny związany z zarządzaniem różnorodnością i budowaniem kultury włączenia pozostawał wyzwaniem. Od czego zacząć, na czym się skoncentrować – to były pytania otwarte, ale nie retoryczne. Ktoś musiał znaleźć konkretne odpowiedzi. Mamy wieloletnie doświadczenia włączania kadry w tworzenie i realizację pomysłów i projektów poprzez wspomniany już program Wsparcie Inicjatyw Pracowniczych, a istota Karty Różnorodności wymagała nowych perspektyw i identyfikacji niezauważanych dotąd potrzeb.

Rozkodowaniem Karty i przełożeniem jej na działania zajął się zespół ds. zapewnienia realizacji założeń Karty Różnorodności w Urzędzie Miasta Poznania, powołany zarządzeniem przez prezydenta. Zespół jest zróżnicowany pod kątem płci i wieku, w jego szeregach pracują osoby zatrudnione w Urzędzie na różnych stanowiskach, z różnych obszarów Urzędu, z różnym stażem pracy, wnoszące różnorodne kompetencje i doświadczenia. Wspólnie określamy kierunki i przyjmujemy plany działań związanych z Kartą, promujemy jej standardy, raportujemy do Forum Odpowiedzialnego Biznesu. Czerpiemy z publikacji, w których bardziej zaawansowani sygnatariusze Karty propagują swoje dobre praktyki. Mimo że jesteśmy dużym pracodawcą, holdingiem ponad 30 wydziałów i biur zatrudniającym

ponad 1 800 osób, to rzeczywiste możliwości wprowadzania w naszym Urzędzie rozwiązań równościowych i włączających różnią się od tych, które wprowadzają korporacje. Międzynarodowe, wielokulturowe środowisko pracy, benefity i środki finansowe, a nawet dedykowane, odrębne stanowiska pracy – kontrast doświadczeń, możliwości i wreszcie stopnia zróżnicowania społeczności, dla której projektujemy te narzędzia, jest duży między organizacjami biznesowymi, a samorządem. Przekonaliśmy się jednak w poznańskim magistracie, że firmy i organizacje pozarządowe mają gotowość do dzielenia się rozwiązaniami, zatem inspirujemy się, ale też dopasowujemy je na miarę szczególnego miejsca pracy, jakim jest instytucja publiczna.

ETAP KONCEPCYJNY. JAK TO ZROBIMY?

W UMP przyjęliśmy strategię małych kroków, zakładając, że niewielkie zmiany są czasem ważniejsze niż wielkie przełomy. Kulturę równości, różnorodności i włączania budujemy powoli. Dyskryminacji ukrytej w zarządzaniu i procesach kadrowych, niewłaściwej komunikacji lub złej atmosfery nie wyeliminujemy narzuconymi procedurami i nakazami (choć to kuszące w rzeczywistości urzędowej). Nasze kroki zmierzają do ciągłego ulepszania środowiska zawodowego i nieustannej zmiany w kierunku wyznaczonym przez Kartę Różnorodności. Postawiliśmy na ewolucję. Małe dawki, systematyczne, mrówcze działania, niekoniecznie spektakularne; osvajanie z nowymi pojęciami i odmiennym spojrzeniem, rozpuszczanie stereotypów; edukowanie, dostarczanie konkretnych narzędzi do tego, by komunikować się i pracować inaczej, z szacunkiem i empatią. To wszystko stopniowo wpuszczamy w krwiociąg naszej organizacji. Ważna jest dla nas komunikacja wewnętrzna, stosowanie wielu kanałów dotarcia do osób pracujących, przez mailingi i intranet, po plakaty i ulotki. Karta Różnorodności ma swoją zakładkę w naszym pracowniczym intranecie Wejdz i Po czytaj. Staramy się, aby promocja propozycji związanych z różnorodnością i włączaniem była przemyślana i atrakcyjna; sprzyja temu na przykład wizualizacja materiałów, w tym kolorystyka kojarząca się z barwami Karty. Wykorzystujemy głównie środki z budżetu szkoleniowego oraz własne zasoby osobowe.

Rozpoczęliśmy od słuchania, czyli od badań ankietowych – zaprosiliśmy osoby zatrudnione do tego, aby przyjrzały się otoczeniu i osobom współpracującym, zidentyfikowały wymiary różnorodności i problemy

związane z jej poszanowaniem. Dwa kwestionariusze, ogólny, a następnie pogłębiony, dotyczyły wprost rozumienia różnorodności, nierównego traktowania i dyskryminacji oraz oczekiwań związanych z działaniami w tym zakresie. W ten sposób chcieliśmy i chcieliśmy włączyć treści edukacyjne i definicje pojęć, a przede wszystkim dowiedzieć się, jak często zdarzają się sytuacje wykluczenia czy pomijania lub nierównego traktowania ze względu na płeć, wiek, stopień sprawności i inne aspekty wymienione w Karcie. Wnioski płynące z badania to głównie postrzeganie UMP jako jednorodnego miejsca pracy, brak wskazań dotyczących dyskryminacji, zwłaszcza ze względu na wiek, dostrzeganie problemu nierówności ze względu na płeć w obszarze awansu oraz wynagrodzeń. I tu pojawił się problem – niewielki zwrot z badania obniżył jego wartość diagnostyczną. Kolejna ankieta, dotycząca wolontariatu pracowniczego, miała podobnie niski oddźwięk. To wyzwanie pojawiło się zatem już na początku – jak zmobilizować do aktywności, zainteresować ludzi tematami, które wydają się blisko ich dotyczyć, ale okazują się mniej ważne niż wynagrodzenie czy techniczne warunki pracy? Wciąż nad tym pracujemy; już na etapie szerokich akcji informacyjnych i tworzenia oferty uwzględniamy specyfikę zadań na danym stanowisku i możliwość uczestnictwa, wprowadzamy zachęty, nagrody za udział w konkursach związanych z etyką i różnorodnością, kusimy tematami praktycznych warsztatów i innymi aktywnościami, zapraszamy do partycypacji w tworzeniu tych propozycji.

ETAP DZIAŁANIA. SYSTEMOWO ZAPOBIEGAMY DISKRYMINACJI I MOBBINGOWI

Karta Różnorodności zmobilizowała nas do wielu działań systemowych. Udoskonaliliśmy zasady przeciwdziałania dyskryminacji i mobbingowi, powstało nowe zarządzenie ze zmienioną procedurą; ważne jest nastawienie na prewencję, niedopuszczanie do zachowań negatywnych, czytelna ścieżka postępowania obejmującego także etap konfliktu czy problemu jeszcze przed pojawieniem się mobbingu, zapewnienie wsparcia i poufności. Opracowaliśmy również schemat pomocniczy dla osób zatrudnionych, które chcą skorzystać z procedury zgłoszenia sytuacji będących zagrożeniem dla poszanowania praw człowieka. W założeniu Karty wpisuje się też wprowadzenie mediacji wewnętrznych w naszym magistracie jako metody rozwiązywania konfliktów z poszanowaniem obu stron, podkreślającej prawo do godności niezależnie od sytuacji. Nie szukamy

winnych, a znalezienie rozwiązania oddajemy w ręce stron. To sposób na uniknięcie eskalacji sporów oraz ich negatywnego wpływu na dobrostan osób pracujących i realizację zadań, a także przeciwdziałanie mobbingowi i dyskryminacji. Regulamin postępowania mediacyjnego jest częścią zarządzenia w sprawie zapewnienia przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania w Urzędzie Miasta Poznania. Akcja przybliżająca to narzędzie objęła osoby zatrudnione, wśród nich osoby zainteresowane pełnieniem roli mediatora wewnętrznego. Przeszkoliłyśmy także kadrę kierowniczą Urzędu wszystkich szczebli, z naciskiem na umiejętne korzystanie z narzędzia mediacji oraz wybranych elementów mediacji w takim zarządzaniu zespołami, które sprzyja budowaniu odpowiedzialności, okazywaniu szacunku i wzmacnianiu wpływu każdej osoby w tworzenie dobrej atmosfery pracy.

ETAP DZIAŁANIA. WŁĄCZAMY WSZYSTKIE GRUPY

Przyglądamy się procesom kadrowym i dokumentom urzędowym, szukamy możliwości wspierania różnorodności i włączania różnych grup, dotąd pomijanych lub niewidocznych. Ciekawym przykładem może być aktualizacja i poszerzenie oferty dobrowolnego ubezpieczenia grupowego, aby wyjść naprzeciw odmienności potrzeb osób zatrudnionych. Dwanaście wariantów ubezpieczenia, w miejsce dotychczasowych pięciu, daje szansę na wybór odpowiadający sytuacji życiowej, bez konieczności opłaty za świadczenia związane na przykład z dziećmi czy współmałżonką_kiem. Z programu mogą korzystać także osoby, które zakończą pracę w Urzędzie, przechodząc na emeryturę oraz partnerki i partnerzy życiowi osób zatrudnionych. Tym samym daliśmy też sygnał na zewnątrz, innym instytucjom publicznym oraz firmom ubezpieczeniowym, że potrzeby są różnorodne i warto na nie odpowiadać.

Inny ważny krok to informacja dla osób pracujących, że żeńskie formy gramatyczne dla nazw funkcji i stanowisk w UMP są możliwe do stosowania przez osoby chętne, w zakresie uzgodnionym z dyrektorem danego wydziału (choć nadal możliwości te ograniczane są przez nazwy ustawowe i obwarowania przy wydawaniu decyzji administracyjnych) oraz wprowadzenie możliwości wyboru feminatywów w pełnomocnictwach. Naszą pionierką była Marta Mazurek, która w Biuletynie Informacji Publicznej zaistniała jako Pełnomocniczka, a następnie przekazała swoją wiedzę i przybliżyła wrażliwość na język włączający podczas wykładu w UMP.

Propagujemy język szacunku i włączania, rekomendując korzystanie w Urzędzie z „Pojęciownika równościowego”, opracowanego przez Zespół ds. Polityki Równości i Różnorodności w Mieście Poznaniu. Powoli, lecz pewnie, tym bardziej, że nie tylko temat tak zwanych żeńskich końcówek budzi emocje i różnice zdań. Podobny opór zdarza się nawet przy użyciu włączającej konstrukcji: osoba + przymiotnik lub imiesłów (np. osoba pracująca, osoba zamawiająca), która wszak stosowana jest po to, by podkreślić podmiotowość drugiego człowieka. Ten przykład pokazuje, z jak delikatną materią mamy do czynienia; mamy świadomość, że narzucanie rozwiązań może zmienić zapisy w dokumentach, ale nie zmieni przekonań i postaw.

ETAP DZIAŁANIA. PROJEKTY WSPIERAJĄCE

Prowadzimy też projekty włączające, które obejmują i wspierają różne obszary życia osób pracujących. „Dzieciaki urzędują” to pomoc w pogodzeniu życia zawodowego i rodzinnego przez organizację czasu wolnego dla dzieci w dni robocze wolne od obowiązku szkolnego. W naszym urzędzie około 73% zatrudnionych osób stanowią kobiety i to one najczęściej korzystają z urlopu wypoczynkowego, aby zaopiekować się dziećmi w dni wolne do nauki. Inną propozycją był cykl warsztatów liderskich, skierowany do kobiet poza stanowiskami kierowniczymi. Uczestnictwo w warsztatach stanowiło zwieńczenie konkursu dla kobiet „Rozwiń skrzydła”. Program, przygotowany i realizowany we współpracy z organizacją pozarządową, obejmował budowanie pewności siebie, wizerunku i marki osobistej, doskonalenie umiejętności prezentacji siebie czy rozwiązywania konfliktów, przedstawiane przez znane prelegentki. Warsztaty zostały ocenione bardzo dobrze, jednak zainteresowanie projektem było umiarkowane, mimo akcji promocyjnej i zachęty ze strony przełożonych. To dla nas sygnał, że być może wciąż jeszcze brak przestrzeni lub odwagi na zrobienie przez kobiety „czegoś dla siebie”, czegoś, co wykracza poza ustalone ramy zadań na obecnym stanowisku pracy i że jest to obszar wciąż wymagający różnorodnego wsparcia.

„Urzędnik w formie” to z kolei pomoc dla osób z problemami osobistymi i zawodowymi, czyli konsultacje z psychologiem zewnętrznym oraz edukacja na temat dobrostanu psychicznego i rozpoznawania depresji, w formie wykładów dostępnych dla całej kadry UMP. Projekt ten poprawił dobrostan wielu osób korzystających z oferty. Równolegle, w ramach „Inkubatora kadr”, kontynuujemy

wsparcie zatrudniania osób z niepełnosprawnościami oraz umożliwianie im rozwoju zawodowego wewnątrz UMP.

ETAP DZIAŁANIA. EDUKACJA I AKTYWIZACJA

Ważną częścią naszych działań w ramach Karty są edukacja i aktywizacja, co roku skoncentrowane w trakcie Miesiąca Dialogu o Różnorodności. To cykliczne propagowanie zasad Karty poprzez angażujące metody, między innymi konkursy, wykłady, warsztaty, sesje *action learning*, konferencję „Różnorodni w pracy”, instruktaże, jak na przykład „Zdrowy kręgosłup w każdym wieku”, artykuły i wywiady w pracowniczym intranecie. W każdym roku proponujemy inny temat, dostosowany do naszych urzędowych potrzeb: „ponad PESELami”, „język szacunku”, „mediacje – mamy wpływ”, „nasza wrażliwość społeczna”.

Nie zapominamy o postanowieniach Karty także podczas prowadzenia bieżących szkoleń naszej kadry z obsługi klientów i klientek Urzędu. Zwracamy uwagę na dostępność i obsługę osób z różnymi potrzebami, na język szacunku należny każdej osobie.

Nasza kadra kierownicza intensywnie szkoli się z zakresu włączających, podmiotowych metod zarządzania i komunikacji, rozwiązywania konfliktów, szacunku i dialogu w kierowaniu ludźmi, pracy nad własnymi uprzedzeniami i przeciwdziałania dyskryminacji. Na sesjach *action learning* zapewniamy platformę wymiany wiedzy, umiejętności i doświadczeń między osobami z różnych komórek organizacji, zarządzającymi zespołami zróżnicowanymi pod względem stażu, wieku, płci, a także postaw i zachowań oraz stylu pracy i wspólnie identyfikujemy korzyści płynące z takiej różnorodności. Podczas warsztatów i konsultacji rozmawiamy z kadrami kierowniczą o odmienności przekonań, wartości, tożsamości i duchowości osób w zespołach oraz o granicach ocen i wpływu przełożonych, które powinny dotyczyć jedynie obszarów takich jak środowisko pracy, zachowania i kompetencje.

Wychodzimy również poza Urząd – zachęcamy miejskie jednostki organizacyjne do stosowania zasad równego traktowania i zarządzania różnorodnością, poprzez organizację wspólnych konferencji i seminariów, co zaowocowało przyjęciem Karty przez niektóre jednostki.

ETAP PODSUMOWAŃ I PLANÓW

Czy po pięciu latach odnieśliśmy sukces w zarządzaniu różnorodnością? Nic podobnego. W tej materii nie ma

otrąbienia zwycięstwa na mecie, to bezustanna droga. Jesteśmy w procesie – to nieco zdewaluowane określenie tutaj ma jednak właściwy wydźwięk. Wciąż praktykujemy czujność i otwarte, krytyczne spojrzenie na nasze instytucjonalne puzzle, aby nie były poukładane „raz na zawsze” i z pustymi miejscami; słuchamy ludzi i rozmawiamy z nimi o potrzebach i problemach; obserwujemy otoczenie, dokształcamy się, szukamy nowych sposobów na budowanie życzliwej atmosfery i kultury pracy, w której każdy czuje się ważny i w pełni praw. Pamiętamy o wskaźnikach – monitorujemy udział w aktywnościach, projektach i szkoleniach opisanych powyżej. Prowadzimy analizę wynagrodzeń, która jak dotąd nie pokazuje znaczących (powyżej 5%) różnic ze względu na płeć oraz awansów wewnętrznych na stanowiska kierownicze, gdzie rośnie udział kobiet.

Karta Różnorodności spełniła i nadal pełni wiele funkcji w naszym Urzędzie, z korzyścią dla osób zatrudnionych, pracodawcy i Miasta. Poprzez swoją treść, przełożoną na praktyczne działania, przybliżyła osobom zatrudnionym w Urzędzie wartości, jakimi są równe traktowanie oraz różnorodność i budowanie kultury włączenia w środowisku zawodowym. Tym samym zwróciła uwagę na prawa człowieka w miejscu pracy – równość wobec prawa, prawo do bycia sobą, prawo do dobrostanu. Uświadomiła bogactwo różnorodności osób pracujących wspólnie oraz jej pozytywny wpływ na efektywność i kreatywność w pracy. Rzuciła światło na potrzeby klientów i klientek Urzędu, stała się impulsem do ciągłej poprawy ich obsługi. Dzięki działaniom w ramach realizacji zapisów Karty kadra UMP poznała bliżej Kodeks etyki i procedurę antymobbingową. Karta stała się punktem odniesienia; do jej postanowień odwołują się osoby zgłaszające problemy, ale też osoby zarządzające, udzielające informacji zwrotnej dotyczącej postaw i zachowań w relacjach oraz trenerki i trenerzy wewnętrzni podczas szkoleń i konsultacji. Mobilizuje nas do ciągłej analizy i poszukiwań nowych obszarów przeciwdziałania dyskryminacji, poprawy atmosfery pracy i dobrostanu kadry, znajdowania odpowiedzi na potrzeby grup wymagających wsparcia. Tym samym jest źródłem zmian systemowych i ciekawych projektów skierowanych do osób zatrudnionych. Pobudza partycypację, zachęca do rozwoju wiedzy i umiejętności w ramach szkoleń, warsztatów, dyskusji i konkursów. Wpływa na doskonalenie naszej organizacji w tych obszarach, do których być może nie dotarłybyśmy i nie dotarli bez jej wskazań. Karta jest też korzyścią wizerunkową dla Urzędu – osoby kandydujące do pracy w UMP zaczynają wspominać o Karcie Różnorodności podczas rozmów kwalifikacyjnych,

postrzegając ją jako atut pracodawcy, gwarancję dobrego i życzliwego środowiska pracy.

Co było istotne dla nas? Na co zwracamy uwagę?

1. Otwarcie na zewnątrz i przekonanie decydentek_ów – może to zrobić lider_ka zmiany, może to zrobić grupa; ważne, aby kreatywność szła w parze z determinacją do konkretnych działań.
2. Dialog – żeby poznać problemy, potrzeby i oczekiwania i nie narzucać rozwiązań.
3. Komunikowanie i promocja – bo najlepszy projekt nie będzie sukcesem bez osób uczestniczących.
4. Partycypacja – współuczestnictwo osób zatrudnionych na etapie formacyjnym i podczas etapu działania; włączamy efekty poczucia przynależności, sprawczości i synergii.
5. Edukowanie – poprzez bardzo różnorodne i aktywizujące formy.
6. Przepływ doświadczeń i pomysłów – nasza wiedza i praktyka nie zostają w silosach; dzieląc się tworzymy wartość dodaną.
7. Ciągła analiza, systematyczny przegląd – stałe poszukiwanie nowych przedsięwzięć, realizujących zapisy Karty Różnorodności.
8. Ewaluacja i doskonalenie oferty – monitorujemy efekty, wyciągamy wnioski.

Jakie mamy plany? Konkretnie projekty jeszcze się wykuwają, natomiast z pewnością kluczowe będzie zwiększanie zaangażowania osób pracujących w działania równościowe i dalsza praca nad przybliżeniem idei włączania i wyrównywania szans. „Najważniejsze, aby wszystkich traktować równo” – to mantra urzędowa, z którą podejmujemy dyskusję, bo równość wobec prawa nie może przesłonić tego, że potrzeby są różnorodne; zdarza się, że pewne grupy wymagają wyrównania szans, co warto wyjaśniać i argumentować innym. Wiąże się to z podjęciem tematu dostępności, wcale nie tak znanego i żywego w świadomości kadry urzędowej, jakby się mogło wydawać. Inną istotną kwestią wydaje się być sieciowanie, stworzenie możliwości przepływu dobrych praktyk między samorządami; mamy specyficzne uwarunkowania prawne i realia inne niż biznes, zatem wymiana byłaby bezcenna.

Coraz częściej w spokojnym, samorządowym otoczeniu doświadczamy świata VUCA, który do tej pory był jedynie hasłem na szkoleniach z przywództwa, ciekawostką z poligonu marines. Zmienność (*volatility*), niepewność (*uncertainty*), złożoność (*complexity*) i niejednoznaczność (*ambiguity*) zmaterializowały się w postaci trudności w organizacji pracy podczas pandemii, niespotykanego tempa i kierunku zmian w przepisach prawnych, centralizacji

decyzji, strat w budżetach samorządów, zagrożeń praw człowieka w wielu dziedzinach i dla coraz liczniejszych grup społecznych. W tej rzeczywistości pojawia się czasem zarządzanie kryzysowe, konieczność podejmowania decyzji bardziej autorytarnych niż do tej pory, zwiększenie szybkości pracy i zwiększenie wymagań. Chcemy, aby i w takich okolicznościach zachowywać w naszym Urzędzie szacunek i dialog w zarządzaniu. Karta Różnorodności stoi na straży kultury pracy opartej na szacunku dla godności i różnorodności każdej osoby i właśnie dziś może nam być przydatna jeszcze bardziej niż w czasach spokojnej prosperity.

KOLEJNE ETAPY, KOLEJNE WYZWANIA

Rozpędzamy się, czas osvajania nowych tematów przyniósł osiągnięcia, które dopingują nas do tego, by nie zatrzymywać się w pół drogi. Mamy w Poznaniu Europejską kartę równości kobiet i mężczyzn w życiu lokalnym i rozpoczniemy przygotowanie równościowego planu działania, pracujemy też nad miejską polityką równościową, która obejmie między innymi również Kartę Różnorodności w Urzędzie Miasta Poznania i miejskich jednostkach organizacyjnych. To my, urzędniczki i urzędnicy, będziemy wdrażać postanowienia tych dokumentów, musimy więc być przygotowane_ni, wspólnie patrzeć w kierunku człowieka i jego praw. Karta Różnorodności z naszych urzędowych ścian każdego dnia zapewnia nas, że wszyscy – bez względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, stan zdrowia, rasę, narodowość, pochodzenie etniczne, religię, wyznanie, bezwyznaniowość, przekonanie polityczne, przynależność związkową, orientację psychoseksualną, tożsamość płciową, status rodzinny, styl życia, formę, zakres i podstawę zatrudnienia, pozostałe typy współpracy oraz inne przesłanki – mamy prawo działać w jak najbardziej bezpiecznym, przyjaznym otoczeniu zawodowym i mamy obowiązek je współtworzyć.

POLECANE MATERIAŁY

<https://odpowiedzialnybiznes.pl/karta-roznorodnosci/o-projekcie/>

<https://bip.poznan.pl/bip/zarzadzenia-prezydenta/167-2021-p,NT0016DFCE/>

<https://bip.poznan.pl/bip/zarzadzenia-prezydenta/284-2018-p,k,284-2018-P/>

<https://www.harvardbusiness.org/leading-through-uncertainty/>



AGNIESZKA KRZYŃSKA

(ona, jej)

Socjolożka, zawodowo i społecznie związana z obszarami nauki, rozwoju oraz HRM i różnorodności. W Urzędzie Miasta Poznania zajmuje się rekrutacją i rozwojem osób pracujących oraz wdrażaniem Karty Różnorodności i tworzeniem polityki równościowej. Działa społecznie w Zespole ds. Polityki Równości i Różnorodności, powołanym przez Prezydenta Miasta Poznania. Reprezentuje Urząd w Związku Miast Polskich, w zespole eksperckim przy Komisji Praw Człowieka i Równego Traktowania.



1.6.

RADY KOBIET ORAZ RADY RÓWNEGO TRAKTOWANIA W POLSCE – STAN, WYZWANIA ORAZ DOBRE PRAKTYKI

ANNA STRZAŁKOWSKA
JUSTYNA BIAŁCZAK

Od kilku lat trwa poważny, narastający kryzys praw człowieka w Polsce. Badania pokazują alarmujący wzrost przemocy motywowanej nienawiścią, pogarsza się sytuacja społeczna grup narażonych na wykluczenie, a niektóre z nich wciąż są niezauważane na poziomie rozwiązań samorządowych, np. osoby neuroatypowe, LGBT+ (KPH 2021).

Instytucje krajowe, powołane do realizacji polityki równego traktowania, nie działają w stopniu wystarczającym. Wielokrotnie w swoich wystąpieniach wspominał o tym Rzecznik Praw Obywatelskich wskazując na konieczność systemowego rozwiązania spraw dyskryminacji w Polsce. Niestety, od kilku lat nie mamy Krajowego Programu na rzecz Równego Traktowania, poprzedni datowany był na lata 2013–2016⁴. Nieznane są działania formalnie powołanych kilka lat temu wojewódzkich pełnomocników ds. równego traktowania.

Wobec braku zaangażowania strony rządowej w zakresie realizacji polityki równego traktowania rozwijają się inicjatywy na poziomie lokalnym, samorządowym. Poszczególne miasta starają się odpowiadać na zgłaszaną przez stronę społeczną, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej konieczność wdrażania polityk włączających perspektywę praw człowieka. I tak w październiku 2021 r. w Poznaniu szesnastu prezydentów i burmistrzów miast podpisało Europejską Kartę Równości Kobiet i Mężczyzn w Życiu Lokalnym⁵. W wielu miastach (m.in. w Łodzi, Poznaniu, Bydgoszczy, Wrocławiu)

trwają prace specjalnie powołanych zespołów, których celem jest przygotowanie polityk lub programów równego traktowania. Przy Związku Miast Polskich powstała Komisja ds. Praw Człowieka wraz z podlegającym jej Zespołem ds. Praw Człowieka⁶. Jedną z ważnych aktywności Zespołu jest propagowanie tzw. ram zobowiązań dla miast wdrażających perspektywę praw człowieka na poziomie lokalnym, które w październiku 2021 roku ogłosiła Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁷.

W wielu miastach w Polsce powoływane są Rady Kobiet oraz Rady ds. Równego Traktowania. Funkcjonują one jako ciała eksperckie, których zadaniem jest wsparcie prezydentów i prezydentek miast, a w wyjątkowych przypadkach marszałków i marszałkiń w realizacji polityk równości.

Obecnie funkcjonuje ponad 30 takich rad – ok. 25 Rad Kobiet oraz 6 Rad Równego Traktowania. Te ostatnie różnią się od Rad Kobiet tym, że skupiają osoby działające w zakresie wszystkich przesłanek dyskryminacyjnych, które wymienia tzw. ustawa o równym traktowaniu (antydyskryminacyjna)⁸. Rady Kobiet koncentrują się natomiast głównie na prawach kobiet oraz z reguły zrzeszają same kobiety.

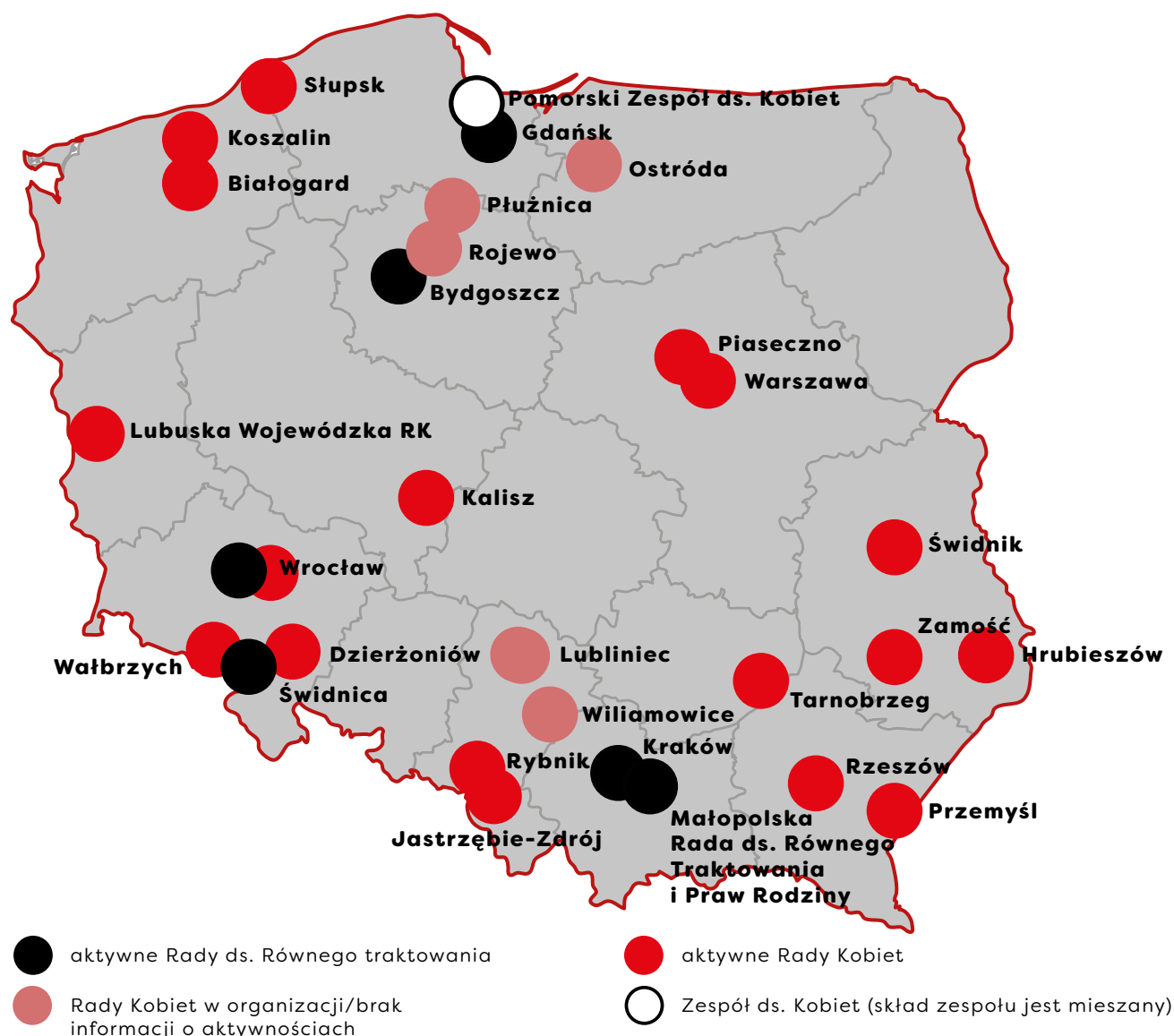
⁴ Ostatni Krajowy Program Działań na rzecz Równego Traktowania przygotowany został w 2013 roku i obowiązywał do 2016 (https://www.un.org/development/desa/disabilities/wp-content/uploads/sites/15/2019/11/Poland_National-Action-Program-for-Equal-Treatment-2013-2016.pdf).

⁵ Ceremonia podpisania Europejskiej Karty Równości Kobiet i Mężczyzn w Życiu Lokalnym odbyła się w poniedziałek, 11 października w Poznaniu. Zorganizowały ją Rada Gmin i Regionów Europy CEMR oraz Związek Miast Polskich.

⁶ Zespół ds. Praw Człowieka działa w ramach projektu pt. *Standard minimum praw człowieka w polskim samorządzie*, Projekt realizowany jest przez Stowarzyszenie Arteria w partnerstwie ze Związkiem Miast Polskich, a finansowany jest z Funduszu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy, ze środków EOG.

⁷ Wypracowana przez Agencję Praw Podstawowych UE (FRA) Rama zobowiązań dot. praw człowieka na poziomie miejskim (<https://fra.europa.eu/en/publication/2021/human-rights-cities-framework>), ogłoszona została w Wiedniu w październiku 2021. Zwiększona rola UE wyraża się nie tylko poprzez działania FRA, ale również obowiązek wdrażania w miastach tzw. równościowych planów działań jako warunku otrzymania pieniędzy z programu Horizon.

⁸ Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. z 2010 Nr 254 poz. 1700).



Mapa: opracowanie własne

Najmłodsze stażem Rady Kobiet i Rady Równego Traktowania zostały powołane w ubiegłym roku m.in. w Przemyśle, Kaliszu, Świdnicy oraz na Pomorzu i w Małopolsce przy Urzędach Marszałkowskich⁹. Powstające rady koncentrują się głównie w południowej części kraju oraz wokół najdłużej działających rad – słupskiej czy najstarszej – Wrocławskiej Rady Kobiet (działającej od 2010 r.).

W ostatnich latach można zauważyć wzrost zainteresowania władz samorządowych Radami Kobiet i Radami Równego Traktowania, jak widać powstało wiele nowych rad, zwiększyła się ich aktywność. Można to tłumaczyć

m.in. wzmożeniem aktywności ruchów kobiecych, przede wszystkim protestów związanych z zaostrzeniem przepisów antyaborcyjnych oraz działalnością Strajku Kobiet, jak również wzrostem zainteresowania wdrażaniem polityk równego traktowania na poziomie lokalnym. Rozmieszczenie poszczególnych rad kobiet i rad równego traktowania przedstawia rysunek powyżej.

Rady powstają najczęściej przy urzędach prezydentki i burmistrza i w większości stanowią organ opiniotwórczo-doradczy. W trzech przypadkach podmioty takie powstały przy marszałku¹⁰. Ich skład jest różny. Niektóre złożone są tylko z osób wywodzących się z organizacji

⁹ Typy i daty powstania poszczególnych rad: Przemyśla Rada Kobiet (marzec 2021), Kaliska Rada Kobiet (kwiecień 2021 r.), Świdnicka Rada ds. Równego Traktowania (kwiecień 2021), Pomorski Zespół ds. Kobiet przy Urzędzie Marszałkowskim (czerwiec 2021) oraz Małopolska Rada ds. Równego Traktowania i Praw Rodziny (wrzesień 2021).

¹⁰ Mowa tu o Pomorskim Zespole ds. Kobiet, Małopolskiej Radzie ds. Równego Traktowania i Praw Rodziny oraz Lubuskiej Wojewódzkiej Radzie Kobiet. W Pomorskim działa nie rada kobiet, a Pomorski Zespół ds. Kobiet, w którym uczestniczą również mężczyźni.

pozarządowych, w innych przewagę mają urzędniczek lub przedstawiciele instytucji miejskich. Ta różnorodność w zakresie składu rad jest związana z indywidualnie określonymi kryteriami przyjęcia do rady oraz różnymi sposobami rekrutacji ich członków i członkiń.

Różne są także okresy trwania kadencji rad – od dwóch do pięciu lat, a czasami są one wybierane na okres kadencji prezydentki czy burmistrza. Różna jest także liczebność i skład poszczególnych ciał eksperckich. Najmniejsza rada liczy 7 członkiń (Rada Kobiet), największa ponad 30 osób (bardziej liczne są podmioty zajmujące się równym traktowaniem ze względu na wielość przesłanek, na których się koncentrują).

Działania i aktywność obu typów rad zależą od tego, kto jest do nich wybierany. Jeżeli przeważają osoby reprezentujące trzeci sektor, będą to aktywności związane z ich zainteresowaniami i działalnością, jeżeli urzędniczek, częściej realizowane są priorytety miasta.

Aktywność rad obejmuje trzy główne obszary. Pierwszym są aktywności społeczne i edukacyjne o charakterze antydyskryminacyjnym – wydarzenia, wystawy, spotkania z mieszkańcami, współpraca z lokalnymi stowarzyszeniami, prelekcje, kampanie społeczne o prawach kobiet, o równym traktowaniu, o zdrowiu. Te ostatnie głównie organizowane są przez Rady Kobiet i koncentrują się na profilaktyce zdrowotnej, dopłatach do in vitro, dopłatach do szczepionek HPV itp. Drugim obszarem jest prawo i opiniowanie projektów uchwał i aktów prawa miejscowego dotyczących sytuacji grup narażonych na wykluczenie, a także budowanie polityk równości. Trzecim – interwencje w sytuacji rażących naruszeń równego traktowania w życiu lokalnym – wydawanie oświadczeń, nagłaśnianie zdarzeń, zawiadamianie prezydenta i odpowiednich instytucji o możliwości popełnienia przestępstwa (np. rady interweniowały w miastach, w których jeździł tzw. pogromobus).

Mówiąc o działalności rad, należy podkreślić, że nie są one w żaden sposób finansowane, nie mają swojego oddzielnego budżetu, członkowie i członkinie rad nie pobierają wynagrodzenia za swoją działalność, a sama rada jako organ doradczy nie ma osobowości prawnej, więc nie może pozyskiwać środków na swoją działalność (np. składać wniosków o granty). Powoduje to sytuację, w której osoby z rady muszą samodzielnie starać się o finansowanie działań rady, prosząc o wsparcie organizacje pozarządowe, które reprezentują lub pozyskując sponsorów i sponsorki np. lokalne przedsiębiorczynie, które chcą wspierać działania na rzecz kobiet.

Brak środków finansowych nie jest jedynym wyzwaniem. Szczególnie w przypadku młodszych stażem rad należy wskazać brak jasnej wizji i misji rady. W większości rady nie działają według wypracowanej strategii, która jest też podsumowywana, ewaluowana, nie sprawozdają się ze swojej działalności, nie planują strategicznie działań na kolejne lata ani w zakresie merytorycznym, jak i współdziałania z urzędem.

Brak takich działań powoduje mniejszą spójność i efektywność rady. Znane są przykłady sytuacji, w których różnice wartości między osobami w samej radzie spowodowały paraliż jej funkcjonowania lub nawet jej rozpad (np. gdy podejmowano decyzję w sprawie wsparcia programu in vitro, poparcia Strajku Kobiet czy reakcji na dyskryminację osób LGBT+). Innym problemem jest brak wymiany wiedzy pomiędzy samymi radami. Dopiero pod koniec 2021 roku powstały pierwsze inicjatywy zmierzające do stworzenia platformy współpracy pomiędzy radami. Odbyło się I Forum Rad Kobiet i Równego Traktowania we Wrocławiu¹¹, zawiązała się grupa inicjatywna zrzeszająca przedstawicielki Rad Kobiet w Polsce.

Podsumowując, Rady Kobiet i Rady Równego Traktowania w Polsce zrzeszają kilkaset aktywnych osób, ekspertów i ekspertek, działaczy i urzędniczek na różnych poziomach administracji samorządowej. W większości są to osoby o poglądach progresywnych społecznie (wsparcie programu in vitro, prawa reprodukcyjne kobiet, prawa osób LGBT+). Wiele członkiń rad kobiet rekrutuje się ze strajków kobiet, których początek wyznacza tzw. czarny poniedziałek (2016). Niestety, przyglądając się możliwościom i zasobom osób zasiadających w radach należy stwierdzić, że rady w takim kształcie, umocowane jako organ doradczy, bez żadnego finansowania, a czasami i możliwości realnego wpływu na projektowanie i wdrażanie polityki przez samorządy, nie wykorzystują potencjału swoich członków i członkiń. Brak ujednoliconych zasad funkcjonowania, kryteriów ewaluacji funkcjonowania rad, weryfikacji ich skuteczności, obszarów zaangażowania na poziomie ogólnokrajowym uniemożliwia nie tylko jakiekolwiek analizowanie porównawcze, zatem i projektowanie standardów rozwoju, ale i określenie możliwości optymalnego wykorzystania energii, doświadczeń, eksperckości i zaangażowania tak wielu osób, które mogłyby być rzeczywistym wsparciem dla działań samorządów.

¹¹ I Forum Rad Kobiet odbyło się 1 października 2021 r. we Wrocławiu. Link do nagrania z Forum: <https://www.facebook.com/WroclawskaRadaKobiet/videos/298583024974379>.

Biorąc pod uwagę wymienione trudności w działaniach rad, warto na zakończenie sformułować kilka rekomendacji:

ZBUDOWANIE JASNEJ WIZJI I MISJI RADY

Wypracowanie wspólnej wizji i misji rady jest kwestią kluczową dla zapewnienia skuteczności jej działań, porozumienia z prezydentem/prezydentką, a także dla satysfakcji członków i członkiń z udziału w radzie.

Przykładowe pytania, na które warto odpowiedzieć:

- Jaka jest lub powinna być rola Rady Kobiet/Rady Równego Traktowania?
- Jakie są lub powinny być zasady funkcjonowania w samej radzie i w relacji z urzędem?
- Jakie wartości łączą kobiety/osoby w radzie, a jakie dzielą i jak wyjść naprzeciw potrzebom z tego płynącym?
- Jakie są cele strategiczne na okres kadencji rady/na okres roku jej działalności?
- Jak ewaluować działania rady oraz w jaki sposób rada ma się sprawozdawać?

Warsztaty o charakterze strategicznym (tzw. wizyjno-misyjne, np. poprzez *design thinking*) warto organizować cyklicznie, np. w odstępach półrocznych. Taki odstęp czasowy pozwala określać działania krótkoterminowe, zmierzające do osiągnięcia celów strategicznych, a także w wyjątkowych przypadkach zmieniać cele, ustalać nowe priorytety lub dookreślać zasady funkcjonowania rady. Takie korygowanie ustaleń jest naturalne z uwagi na niezwykle dynamiczną rzeczywistość w Polsce. Dobrą praktyką jest, by skonsultować wypracowany materiał z osobami decyzyjnymi w mieście lub nawet, by warsztaty odbywały się z udziałem osób z władz samorządowych, które odpowiadają za sprawy równego traktowania (pełnomocniczki ds. równego traktowania, prezydentki i in.). Niezwykle ważne jest poparcie i wsparcie władz miasta dla działań rady.

Dodatkowo warto zaplanować proces ewaluacji oraz systematycznie przekazywać informacje z bieżącej działalności rady osobom zainteresowanym (władzom, radnym miejskim, radnym dzielnicowym, organizacjom pozarządowym).

POZYSKANIE FINANSOWANIA NA DZIAŁANIA RADY

Jak już zaznaczono wyżej, rady nie posiadają własnego budżetu, nie mogą także aplikować o środki finansowe np. na zadania zlecone gminy, a jej członkinie nie uzyskują wynagrodzenia za swoją pracę. Do tego zdarza się, że działania rady są finansowane z własnych środków członkiń rady.

Należy określić razem z urzędem, przy którym rada jest powoływana, jakimi środkami na działania bieżące rada będzie mogła dysponować, jaki budżet urząd może przeznaczyć

na te działania. To pozwoli zaprojektować harmonogram działań na każdy rok działalności. Środki z urzędu powinny, co do zasady, stanowić podstawowy budżet rady.

POWOŁYWANIE NOWO POWSTAŁYCH RAD MOCĄ UCHWAŁY RADY MIASTA, A NIE ZARZĄDZENIEM PREZYDENTA/PREZYDENTKI

Rada umocowana uchwałą Rady Miasta ma z definicji większą legitymację do podejmowania działań na rzecz równego traktowania, jej funkcjonowanie jest bardziej transparentne (sposób powoływania rady, sprawozdawczość), ma również możliwość pozyskania budżetu na realizację swoich celów, własne funkcjonowanie i ewentualne wynagrodzenia dla osób zasiadających w radzie.

OGRANICZENIE LICZBY OSÓB ZASIADAJĄCYCH W RADZIE

Doświadczenia rad wskazują na skuteczniejsze działanie w sytuacji, kiedy ilość członków i członkiń jest ograniczona. Aktualnie rady liczą od 7 do 30(+) członkiń_ków. Zbyt duża liczba osób zniechęca do aktywności, pojawiają się trudności w podejmowaniu decyzji czy nawet organizacji spotkań. Rady dla zapewnienia skuteczności działań powinny liczyć maksymalnie kilkanaście osób.

OKRES KADENCJI RAD KOBIET

Rady powoływane są na różne okresy, od 2 do 5 lat. Zdarza się, że kadencja rady wygasa równolegle z zakończeniem okresu kadencji prezydentki czy burmistrza. Co do zasady, należy zapewnić w regulaminie kadencyjność rady na okres dłuższy niż kadencje samorządowców, aby mitygować charakter polityczny rady i zapewnić jej samodzielność działania, ciągłość aktywności i należytą sukcesję.

SIECIOWANIE RAD, WYMIANA DOŚWIADCZEŃ I INSPIRACJI

Sieciovanie rad buduje kulturę wsparcia i daje wkład do wizji i misji. „Samotne wyspy”, rady odosobnione mają mniej inspiracji do działania, poczucie braku wsparcia i przejawiają mniejszą efektywność. Rady powinny zadbać o uczestnictwo w w Forach Rad Kobiet oraz cyklicznych spotkaniach sieciujących.

ZAPEWNIENIE RÓŻNORODNOŚCI RAD

Zarówno Rady Kobiet, jak i Rady Równego Traktowania powinny być różnorodne z uwagi na wielość doświadczeń i wiedzę swoich członków i członkiń. Warto uwzględnić różnice w zakresie:

- wieku (należy pozyskiwać również młode kobiety),
- środowiska społecznego (niepełnosprawność, status migrantki_ta, orientacja psychoseksualna i tożsamość płciowa),

- umocowania w samorządzie (dobra współpraca z władzami miasta i wsparcie praktyczne samorządu),
- doświadczenia w działalności w lokalnych organizacjach non profit (doświadczenie i sieć kontaktów własnych).

**ZAPEWNIENIE JAK NAJWIĘKSZEJ
TRANSPARENTNOŚCI DZIAŁAŃ RADY,
M.IN. POPRZEC STAŁĄ KOMUNIKACJĘ
ZEWNĘTRZNĄ NA TEMAT AKTUALNEJ
DZIAŁALNOŚCI RADY ORAZ ZASAD
JEJ FUNKCJONOWANIA**

Takie działanie sprzyja budowaniu pozytywnego wizerunku rady i niwelowaniu oporu społecznego wobec jej istnienia i podejmowanych działań.



DR ANNA STRZAŁKOWSKA

(ona, jej)

Psycholożka i socjolożka, nauczycielka akademicka, aktywna działaczka na rzecz praw człowieka. Koordynatorka prac nad politykami równości w Gdańsku oraz zespołu eksperckiego ds. praw osób LGBT+ w Radzie Konsultacyjnej Strajku Kobiet. Współprzewodnicząca pierwszej kadencji Gdańskiej Rady ds. Równego Traktowania przy Prezydencie Gdańska.

Obecnie pracuje w Zespole ds. Praw Człowieka w Związku Miast Polskich. Jest założycielką Stowarzyszenia na rzecz Osób LGBT+ Tolerado oraz Fundacji Tęczywe Rodziny.

**POWOŁANIE PEŁNOMOCNICZKI
DS. RÓWNEGO TRAKTOWANIA
LUB PRAW CZŁOWIEKA**

Rady nie mogą być ciałem, na które ceduje się odpowiedzialność za wdrażanie perspektywy praw człowieka ani nie mogą zastępować osób zajmujących się równym traktowaniem w urzędzie.

BIBLIOGRAFIA

Kampania Przeciw Homofobii. 2021. Sytuacja społeczna osób LGBT+ w Polsce. Raport za lata 2019–2020. Przegląd najważniejszych danych. <https://kph.org.pl/wp-content/uploads/2021/12/raport-maly-2019-2020.pdf>.



JUSTYNA BIAŁCZAK

(ona, jej)

Filolożka romańska, humanistka otwarta na ludzi i na tematy społeczne. Zawodowo od lat związana z bankowością, współpracuje z sektorem publicznym, głównie przy realizacji inwestycji samorządowych. Współtwórczyni inicjatywy Rok Kobiet – To jest Twój czas, przestrzeni w której kobiety dzielą się swoją wiedzą i doświadczeniem zawodowym, inspirują i wzajemnie wspierają. Promuje kobiece inicjatywy i aktywności, podejmowane w samorządach na rzecz społeczności lokalnych. Współpracowała przy organizacji I Ogólnopolskiego Forum Rad Kobiet. Zaangażowana w tematy związane ze zrównoważonym rozwojem i odpowiedzialnością społeczną biznesu. Członkini Zespołu ds. Praw Człowieka i Równego Traktowania przy ZMP.



1.7.

PRZECIWDZIAŁANIE DYSKRYMINACJI I JEJ MIEJSCE W SAMORZĄDACH PRAW CZŁOWIEKA PRAWO ANTYDYSKRYMINACYJNE DLA I W SAMORZĄDACH

KATARZYNA WILKOŁASKA

Przepisy powszechnie obowiązującego prawa w Polsce obejmujące regulacje w zakresie prawa antydyskryminacyjnego mają zastosowanie również w jednostkach samorządu terytorialnego. Nazywamy je normami generalnymi, których adresatami jesteśmy wszyscy i wszystkie, osoby indywidualne oraz podmioty publiczne i prywatne.

Nie ma jednego aktu prawnego, który kompleksowo regulowałby kwestie przeciwdziałania dyskryminacji. Przepisy prawa antydyskryminacyjnego znajdują się w wielu różnych aktach prawnych różnego szczebla. Są to zarówno umowy międzynarodowe, w tym prawo europejskie, jak i Konstytucja RP oraz ustawy¹².

Prawo Unii Europejskiej zarówno w prawie pierwotnym, czyli w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz Traktacie o Unii Europejskiej, określającym fundamentalne wartości, którymi Wspólnota powinna się kierować, jak i w prawie wtórnym zawiera przepisy dotyczące realizacji zasady równego traktowania oraz

zakazu dyskryminacji ze względu na płeć¹³. Zasada równego traktowania została rozwinięta w tzw. dyrektywach równościowych¹⁴.

Podstawowe i nadrzędne normy gwarantujące nam wszystkim równe traktowanie w różnych obszarach życia znajdują się oczywiście w przepisach Konstytucji RP. Art. 32 Konstytucji RP wskazuje wprost, że wszyscy jesteśmy wobec prawa równi i mamy prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Kolejne przepisy Konstytucji RP bardziej szczegółowo określają obszary, w których powinna obowiązywać zasada równego traktowania. Art. 33 ust. 2 Konstytucji RP

¹² Jeżeli mówimy o prawie międzynarodowym, dobrym przykładem jest Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej z 1966 r. (ratyfikowana przez Polskę w 1968 r.), Konwencja ONZ w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z 1979 r. (ratyfikowana przez Polskę w 1980 r.), nazywana również Kartą Praw Kobiet, oraz Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych z 2006 r. (ratyfikowana przez Polskę w 2012 r.). O zakazie dyskryminacji w życiu publicznym mówi również Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych z 1966 r. (ratyfikowany przez Polskę w 1977 r.) W ramach systemu Rady Europy należy wspomnieć Europejską konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Polska ratyfikowała Konwencję w 1993 r.) oraz Konwencję stambulską, czyli Konwencję Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej ratyfikowaną przez Polskę w 2015 r. Piszemy o Konwencji stambulskiej, ponieważ wskazuje ona wyraźnie, że podłożem przemocy wobec kobiet jest ich dyskryminacja ze względu na płeć.

¹³ W art. 8 Traktatu o funkcjonowaniu UE podkreśla się, że we wszystkich swoich działaniach Unia zmierza do zniesienia nierówności oraz wspierania równości mężczyzn i kobiet. W prawie unijnym zasada równości wynagrodzeń dla pracowników płci męskiej i żeńskiej za taką samą pracę jest zapisana w prawie pierwotnym, czyli w Traktatach WE od 1957 r. (dzisiejszy art. 157 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Ponadto Karta praw podstawowych Unii Europejskiej w artykule 23 dodaje, że należy zapewnić równość kobiet i mężczyzn we wszystkich dziedzinach, w tym w zakresie zatrudnienia, pracy i wynagrodzenia, a zasada równości nie stanowi przeszkody w utrzymywaniu lub przyjmowaniu środków zapewniających specyficzne korzyści dla osób płci niedostatecznie reprezentowanej.

¹⁴ Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne; dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy; dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług; dyrektywa 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy.

mówi o równym prawie kobiet i mężczyzn 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. 60 gwarantuje nam równy dostęp do służby publicznej, art. 64 ust. 2 do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, art. 70 ust. 4 do wykształcenia, a art. 6 do dóbr kultury. Natomiast art. 169 ust. 2 zapewnia nam równość w zakresie wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

Przechodząc do aktów niższego rzędu, czyli ustaw, możemy wymienić ustawy, które implementowały do polskiego porządku prawnego tzw. unijne dyrektywy równościowe, czyli Ustawę z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (dalej: ustawa o równym traktowaniu zwana również potocznie ustawą wdrożeniową), Ustawę z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, ale i Ustawę z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Ustawę z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Ustawę z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, Ustawę z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się, Ustawę z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Ustawę z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych.

Skupimy się teraz na dwóch ustawach, w których mamy do czynienia ze środkami prawnymi zapewniającymi ochronę przed dyskryminacją. Jest to Kodeks pracy i ustawa o równym traktowaniu. W związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej i obowiązkiem implementacji tzw. dyrektyw równościowych do Kodeksu pracy został dodany nowy rozdział IIa, w którym zawarto przepisy dotyczące równego traktowania w zatrudnieniu. Nakazują one równe traktowanie osób pracujących oraz zakazują dyskryminacji w zakresie nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, warunków zatrudnienia, awansowania oraz dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych, w szczególności bez względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną, zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony, zatrudnienie w pełnym lub w niepełnym wymiarze czasu pracy. Istotne jest tutaj to, że polski ustawodawca pozostawił otwarty katalog cech prawnie chronionych i rozszerzył

tę ochronę w stosunku do dyrektyw unijnych, w których znajdziemy katalog zamknięty. Tym samym standard ochrony przed dyskryminacją w zatrudnieniu jest znacznie wyższy niż wymagała tego od nas Unia Europejska. Przypomnieć należy, że treść dyrektyw unijnych stanowi minimum tego, co państwa członkowskie powinny wdrożyć do swoich porządków prawnych i to od nich zależy, czy ten standard będzie wyższy, czy pozostanie na wskazanym minimalnym poziomie.

Za naruszenie zasady równego traktowania odpowiedzialność ponosi pracodawca, którym są też jednostki samorządu terytorialnego dla urzędników samorządowych oraz innych osób pracujących w urzędach czy to na podstawie umowy o pracę, czy też na podstawie umowy cywilnoprawnej. Czasami są to najwięksi pracodawcy w regionie i mimo odrębnych przepisów, kształtujących prawa i obowiązki urzędników samorządowych, w kwestii przestrzegania zasady równego traktowania w zatrudnieniu podlegają Kodeksowi pracy, a w przypadku osób pracujących na podstawie umów cywilnoprawnych – ustawie o równym traktowaniu.

Pracodawca na gruncie art. 94 pkt 2b k.p. zobowiązany jest do zapewnienia w swoim zakładzie pracy takich rozwiązań, które będą przeciwdziałać naruszeniom zasady równego traktowania. Zatem to pracodawca jest odpowiedzialny za naruszenia zasady niedyskryminacji w miejscu pracy, chyba że udowodni, iż podjął wszelkie kroki, aby takim niepożądanym zachowaniom zapobiec. Dotyczy to zarówno sytuacji, kiedy to osoba pracująca dopuszcza się dyskryminacji innej osoby, jak i sytuacji, w której to pracodawca stosuje takie rozwiązania w miejscu pracy, które noszą znamiona dyskryminacji. W niektórych sytuacjach różnicowanie osób pracujących jest dopuszczalne, ale pracodawca musi udowodnić, że oparł się na obiektywnych kryteriach w tym względzie, np. szczególne potrzeby pracodawcy, jeżeli chodzi o kwalifikacje bądź cechy danej osoby. Dla przykładu można tu wymienić takie kryteria jak: konkretne szkolenia, siła fizyczna czy dyspozycyjność. Trybunał Sprawiedliwości UE zauważa, że może ona stanowić obiektywne uzasadnienie jedynie, gdy wymaga tego charakter pracy¹⁵. Jeśli zatem pracodawca w trakcie rekrutacji stosuje test związany z przenoszeniem ciężarów, podczas gdy praca w ogóle tego nie wymaga bądź jedynie okazjonalnie, wówczas mamy do czynienia z nieuzasadnioną dyskryminacją pośrednią.

¹⁵ Por. wyrok z 1 lipca 1986 r. w sprawie Gisela Rummler v. Dato-Druck GmbH, 237/85, ECR 1986, s. 2101, pkt 24 (ECLI:EU:C:1986:277).

Wyróżniającym się w prawie antydyskryminacyjnym mechanizmem jest odwrócony ciężar dowodu, który oznacza, że to nie osoba oskarżająca pracodawcę o dyskryminację, a pracodawca musi udowodnić, że dyskryminacja nie miała miejsca. Takie rozwiązanie ma na celu ochronę strony słabszej. Osoba pracująca musi jedynie uprawdopodobnić, że doszło do naruszenia zasady równego traktowania. W przypadku potwierdzenia się zarzutów osoba, która doświadczyła dyskryminacji, ma prawo do odszkodowania w wysokości nie niższej niż minimalne wynagrodzenie za pracę (art. 18^{3d} k.p.).

W odróżnieniu od Kodeksu pracy czy Konstytucji RP, która nie wskazuje nawet otwartego, przykładowego katalogu cech, z uwagi na które jesteśmy chronieni i chronione przed dyskryminacją, ustawa o równym traktowaniu wprowadza zamknięty i wąski katalog. Zakaz dyskryminacji w obszarze aktywności zawodowej niepodlegającej Kodeksowi pracy oraz w obszarze opieki zdrowotnej, oświaty, szkolnictwa wyższego i dostępu do oferowanych publicznie dóbr i usług obejmuje takie cechy, jak: płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek oraz orientację seksualną.

Ustawa o równym traktowaniu wskazuje również na mechanizmy przeciwdziałania oraz zwalczania przypadków nierównego traktowania oraz organy właściwe do przeciwdziałania naruszeniom zasady równego traktowania. W Polsce kompetencje niezależnego organu ds. równego traktowania zostały powierzone Rzecznikowi Praw Obywatelskich, do którego w przypadkach wskazanych w ustawie można złożyć skargę, kiedy jakaś osoba uważa, że była dyskryminowana. Wniosek do Rzecznika nie wymaga żadnej formy oraz jest bezpłatny. Drugim organem, wskazanym w Ustawie o równym traktowaniu do przeciwdziałania dyskryminacji, ale któremu nie można już przypisać cechy niezależności, jest Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania.

W sytuacji wniesienia sprawy do sądu tutaj także zapewniony jest odwrócony ciężar dowodu. W tym przypadku również osoba pozwana zobowiązana jest udowodnić, że do dyskryminacji nie doszło, a osoba, która wnosi powództwo o dyskryminację, jedynie uprawdopodobnić zaistnienie takiego naruszenia.

Ważnym elementem prawa antydyskryminacyjnego w Polsce jest zasada ochrony przed odwetem. W Ustawie o równym traktowaniu uregulowana jest ona w art. 17 ust. 1, a w Kodeksie pracy w art. 18^{3e} § 1 kp. Oznacza ona, że skorzystanie przez osobę pracującą z uprawnień

przysługujących z tytułu naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu nie może być podstawą niekorzystnego traktowania osoby pracującej, a także nie może powodować jakichkolwiek negatywnych konsekwencji wobec osoby pracującej, zwłaszcza nie może stanowić przyczyny uzasadniającej wypowiedzenie przez pracodawcę stosunku pracy lub jego rozwiązanie bez wypowiedzenia. Przepis ten stanowi istotną gwarancję ochrony praw osób pracujących. Jest to szczególnie ważne ze względu na pozycję osób pracujących, która jest wyraźnie słabsza w stosunku do pracodawcy. Ochrona ta dotyczy również osób, które udzieliły w jakiegokolwiek formie wsparcia osobie pracującej korzystającej ze swoich uprawnień. Przykładem działań odwetowych za złożenie powództwa przeciwko pracodawcy może być, oprócz oczywiście wypowiedzenia umowy o pracę, np. rozwiązanie umowy pod pretekstem likwidacji stanowiska, a także niewydanie referencji po zakończeniu stosunku pracy.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 Ustawy o równym traktowaniu każda osoba, wobec której zasada równego traktowania została naruszona, ma prawo do odszkodowania. Należy jednak pamiętać o tym, że w polskim prawie rozróżniamy instytucję odszkodowania za szkody majątkowe oraz instytucję zadośćuczynienia za uszczerbek na dobrach niemajątkowych, czyli za krzywdę. W przypadku dyskryminacji bardzo często trudno jest wykazać jakiejkolwiek straty finansowe, częściej będą to szkody niemajątkowe. Zgodnie z założeniami dyrektyw równościowych „odszkodowanie” za naruszenie zasady równego traktowania odnosi się również do polskiego zadośćuczynienia za doznane krzywdy. Kodeks pracy w przypadku potwierdzenia się zarzutów gwarantuje prawo do odszkodowania za naruszenie zasady równego traktowania na gruncie art. 18^{3d} k.p. Odszkodowanie powinno być w wysokości nie niższej niż minimalne wynagrodzenie za pracę, ustalane na podstawie danych GUS, jednak górna granica tego odszkodowania nie jest ustalona przez przepisy i każdorazowo zależeć będzie od decyzji sędziego. Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego (Sygn. akt II PK 17/15) maksymalna wysokość zadośćuczynienia dla osoby pracującej nie może przekraczać rzeczywistej szkody poniesionej przez niego w wyniku nierównego traktowania. W tej konkretnej sprawie Sąd Okręgowy oddalił apelację pozwanego od wyroku Sądu Rejonowego zasądzającego na rzecz powoda kwotę 50.000 zł tytułem odszkodowania za naruszenie zasady równego wynagrodzenia za pracę tej samej wartości. Sąd Najwyższy wskazał, że przy ponownym rozpoznaniu sprawy przez Sąd Okręgowy

konieczne będzie precyzyjne ustalenie szkody i wyliczenie wysokości spornego odszkodowania, które powinno rekompensować konkretnie wyrządzoną szkodę i wartościowo wyliczoną kwotę rekompensaty.

Warto wspomnieć o tzw. działaniach afirmatywnych, które zostały uregulowane w art. 18^{3b} § 3 k.p. i art. 11 Ustawy o równym traktowaniu. Są to utrzymywane czasowo rozwiązania i środki prawne mające na celu wyrównanie szans osób i grup dyskryminowanych oraz zmniejszenie faktycznych nierówności, których te osoby doświadczają. Działanie takie jest dozwolone pod warunkiem stosowania go wyłącznie w określonym czasie, do momentu wyrównania szans grup dyskryminowanych w jakimś obszarze życia. Przykładem działań wyrównawczych jest zatrudnienie osób z niepełnosprawnościami, które uzyskują pierwszeństwo w zatrudnieniu, jeśli są w gronie osób, które mają najlepsze kwalifikacje na dane stanowisko, a wskaźnik zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w urzędzie jest niższy niż 6%. Pracodawca zatrudniający powyżej 25 osób i nieosiągający 6% wskaźnika zatrudnienia osób z niepełnosprawnością, zobowiązany jest do uiszczania comiesięcznych, obowiązkowych wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON).

Wskazując na różnego rodzaju regulacje w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji należy też wskazać na rozwiązania w ramach samoregulacji. Najlepszym tego przykładem jest przyjęta przez Radę Gmin i Regionów Europy Europejska karta równości kobiet i mężczyzn w życiu lokalnym, która jest formalnym wyrazem zaangażowania sygnatariusza w propagowanie zasady równości kobiet i mężczyzn w życiu lokalnym, a także deklaracją wdrażania na terenie miasta wynikających z niej zobowiązań. Karta stanowi kompleksowe narzędzie służące realizowaniu zasady niedyskryminacji ze względu na płeć we wszystkich obszarach życia, tj.: aktywność społeczno-polityczna oraz kulturalno-sportowa, promocja zasady równego traktowania, zwalczanie stereotypów dotyczących ról kobiet i mężczyzn, godzenie życia zawodowego i prywatnego, przeciwdziałanie dyskryminacji krzyżowej i wykluczeniu społecznemu czy ubóstwu kobiet na starość, dostęp do usług medycznych, świadczeń socjalnych i mieszkalnictwa, przeciwdziałanie przemocy, zrównoważony rozwój, promocja aktywności zawodowej kobiet, mobilność i transport, czyste środowisko. Sygnatariusze Karty zobowiązują się do przyjęcia w ciągu maksymalnie dwóch lat Równościowego Planu Działania, w którym zawarte będą cele i priorytety sygnatariusza oraz działania,

jakie samorząd musi podjąć i środki finansowe, jakie na te cele przeznaczy w celu wypełnienia zobowiązań wynikających z Karty. Plan powinien również określać czas i zakres jego wdrożenia. Po kilku latach przerwy, kiedy w Polsce mieliśmy jedynie kilku sygnatariuszy Karty, w październiku 2021 r. Kartę podpisało już kilkanaście samorządów. Obecnie sygnatariuszami są m.in.: Kraków, Warszawa, Poznań, Sopot, Lublin, Ostrów Wielkopolski, Bydgoszcz, Aleksandrów Kujawski, Nysa, Bydgoszcz, Chełmno, Jasło, Płońsk, Pruszków, Puck, Skarżysko-Kamienna, Wałbrzych, Wołomin czy Krosno. W ramach prac nad opracowaniem Równościowych Planów Działań samorządy-sygnatariusze powinny teraz przygotować diagnozę sytuacji na podstawie opracowanych wskaźników. Diagnoza pokaże, jaki jest aktualny stan przestrzegania zasady równości kobiet i mężczyzn w poszczególnych samorządach, tak aby móc zaprojektować właściwe działania mające na celu wyrównanie szans kobiet i mężczyzn w tych obszarach życia, w których dany samorząd posiada kompetencje.

Kolejnym przykładem samoregulacji są wewnętrzne polityki antydyskryminacyjne, których celem jest przeciwdziałanie dyskryminacji w urzędach. W m.st. Warszawa funkcjonują dwie takie polityki: zarządzenie ws. przeciwdziałania mobbingowi i molestowaniu seksualnemu w Urzędzie m.st. Warszawy oraz zarządzenie ws. przeciwdziałania mobbingowi, molestowaniu seksualnemu i dyskryminacji w jednostkach m.st. Warszawy. Aktualnie obie są nowelizowane, tak aby obejmowały, oprócz molestowania seksualnego, również wszystkie pozostałe rodzaje dyskryminacji. Objęcie taką polityką jednej formy dyskryminacji nie było właściwym rozwiązaniem. Na gruncie wewnętrznych polityk antydyskryminacyjnych wszystkie osoby pracujące w urzędach, niezależnie od formy zatrudnienia, powinny mieć możliwość złożenia skargi na przypadki niepożądanych zachowań, które według nich wyczerpały znamiona każdej z form dyskryminacji i rozpatrzenia jej przez powołaną przez pracodawcę komisję. W ramach takich polityk często powoływane są osoby, wybierane przez osoby pracujące w danych urzędzie, które udzielają wsparcia osobom pokrzywdzonym poprzez pomoc w złożeniu skargi bądź udzielenie odpowiednich informacji.

PRAKTYKI DISKRYMINACYJNE NA POZIOMIE SAMORZĄDOWYM

Jednostki samorządu terytorialnego występują w podwójnej roli – pracodawcy oraz dostawcy usług

zapewniającego normalne funkcjonowanie gminy, powiatu czy województwa.

Na poziomie pracodawcy praktyki dyskryminacyjne, tak jak w każdym innym zakładzie pracy, mogą dotyczyć np. nierównego wynagradzania za pracę tej samej wartości, nierównego dostępu do szkoleń np. dla osób starszych (w wieku przedemerytalnym) czy pomijaniu osób z niepełnosprawnościami w procesie rekrutacji. Brak uwzględnienia kobiet na wyższych stanowiskach, spowodowany stereotypowym postrzeganiem ról i umiejętności kobiet, czyli tworzenie tzw. szklanego sufitu, również należy do praktyk dyskryminacyjnych.

Praktyki dyskryminacyjne to także zaniechanie podjęcia określonych działań. Jednostki samorządu terytorialnego jako pracodawcy mogą nie zapewniać wystarczającej ochrony przed dyskryminacją w swoim zakładzie pracy. Mówimy tutaj o źle funkcjonujących działaniach prewencyjnych bądź nawet ich braku, które zazwyczaj powinny być uregulowane w wewnętrznych procedurach antydyskryminacyjnych. W niektórych samorządach źle funkcjonujące wewnętrzne procedury antydyskryminacyjne prowadziły do sytuacji, w której osoby doświadczające dyskryminacji nie zwracały się o pomoc do organów bądź osób wyznaczonych w urzędach mających przeciwdziałać dyskryminacji lub wyjaśniać przypadki niewłaściwych zachowań. Natomiast w sytuacji, gdy samorząd jest dostarczycielem usług, dyskryminacja może przejawiać się np. w nierównym finansowaniu usług, których odbiorcami bądź odbiorczyniami są pewne grupy osób. Doskonałym tego przykładem jest przeznaczanie większych środków na rozwój infrastruktury drogowej, z której częściej korzystają mężczyźni, niż na komunikację miejską. Jak wynika z badań, kobiety częściej korzystają z komunikacji miejskiej, łącząc życie zawodowe z rodzinnym, przemieszczają się na krótszych trasach, ale do większej liczby punktów. Dotyczy to oczywiście również innych grup narażonych na dyskryminację w tym obszarze, tj. osób z ograniczoną mobilnością wynikającą np. z wieku lub niepełnosprawności. W takim przypadku dobrze rozbudowana oraz dostępna architektonicznie sieć komunikacji miejskiej, blisko domu, pracy, placówek edukacyjnych, zdrowotnych oraz różnych punktów usługowych jest niezwykle ważna.

Dobrym przykładem na sprawdzenie, jak samorządy jako dostarczyciele usług wywiązują się z przestrzegania zasady równego traktowania, są tzw. testy dyskryminacyjne. W Warszawie w 2011 r. takie testy przeprowadziły organizacje pozarządowe, które sprawdziły, czy

w klubach nocnych wynajmujących lokale od miasta występuje zjawisko negatywnej selekcji osób o odmiennym kolorze skóry lub pochodzeniu etnicznym. W związku z wynikami testów, które potwierdziły stosowanie praktyk negatywnej selekcji, w Warszawie wdrożono rozwiązanie, które miało im zapobiec. Do umów najmu lokali usługowych zawieranych przez miasto z najemcami wprowadzono tzw. klauzule antydyskryminacyjne. Najemcy oraz wszelkie podmioty i osoby świadczące niezależnie usługi lub sprzedające towary w lokalu najemcy nie mogą dopuszczać się działań noszących znamiona dyskryminacji. W przypadku naruszenia tych postanowień miasto może wypowiedzieć taką umowę najmu. Zdarza się również, że jednostki samorządu terytorialnego nie uwzględniają kwestii płci przy dofinansowywaniu klubów sportowych. Dziewczęce kluby sportowe są też czasami pomijane lub gorzej traktowane w trakcie ustalania grafiku korzystania np. z boisk piłkarskich.

Kolejnym przykładem dyskryminacji może być brak zapewnienia różnorodności we wszelkiego rodzaju ciałach doradczych oraz organach kolegialnych na poziomie samorządu. Efektem tego jest brak uwzględnienia perspektywy i potrzeb osób należących do różnych grup narażonych na wykluczenie.

DOBRE PRAKTYKI, SPRAWDZONE ROZWIĄZANIA

W celu przeciwdziałania dyskryminacji samorządy powinny tworzyć polityki na rzecz równego traktowania, poprzedzone badaniami społecznymi na temat aktualnej sytuacji w zakresie potrzeb mieszkańców i mieszkanek oraz grup najbardziej narażonych na dyskryminację i wykluczenie. Jednym z lepszych przykładów jest gdański Model na Rzecz Równego Traktowania, którego celem było zbudowanie miasta przyjaznego i bezpiecznego, gdzie każda osoba czuje się szanowana. Model zawiera 179 rekomendacji zmian w politykach miejskich w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji i wyrównywania szans mieszkańców i mieszkanek Gdańska. Przyjmowanie takich polityk antydyskryminacyjnych w samorządach jest podstawą do zapewnienia, aby w naszych lokalnych społecznościach każda osoba czuła się bezpiecznie i miała poczucie, że ma równe szanse w realizacji swoich aspiracji zawodowych, pasji i marzeń.

Kolejnym dobrym przykładem jest tworzenie ciał doradczych przy organach wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. W wielu samorządach powołano

już biura lub rady ds. równego traktowania czy rady ds. kobiet. Jednocześnie tworzone są odrębne stanowiska w urzędach – pełnomocników lub pełnomocniczek ds. równego traktowania, ds. osób z niepełnosprawnościami, ds. dostępności czy ds. kobiet. Osoby te odpowiedzialne są za wdrażanie polityk równościowych w tych samorządach.

Przechodząc do szczegółowych rozwiązań, które zostały wdrożone w różnych samorządach w ramach przyjętych polityk równościowych i które zaliczamy do dobrych praktyk, możemy wskazać:

1. WEWNĄTRZ URZĘDU

- przyjmowanie wewnętrznych procedur antydyskryminacyjnych, przeciwdziałających dyskryminacji wewnątrz urzędu i chroniących osoby, które doświadczyły niewłaściwych zachowań;
- analiza wynagrodzeń pod kątem przestrzegania zasady równej płacy za tę samą pracę bądź pracę tej samej wartości;
- przeprowadzenie audytu umów zawieranych przez miasto oraz procedur wewnętrznych pod kątem równościowego mainstreamingu;
- wprowadzenie możliwości posługiwania się nazwą stanowiska lub funkcji w formie gramatycznej zgodnej z preferencjami osoby na tym stanowisku;
- regularne komunikowanie o liczbie skarg na niewłaściwe zachowanie w ramach procedur antydyskryminacyjnych i wdrożonych na ich podstawie zmianach/rozwiązaniach;
- regularne szkolenia osób pracujących w urzędzie w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji;
- wprowadzenie wewnętrznych regulacji zapewniających parytety w organach wykonawczych JST oraz organach decyzyjnych spółek komunalnych oraz na wydarzeniach organizowanych przez urzędy, np. konferencjach, seminariach;
- zapewnienie, aby urzędy były dostępne dla rodziców lub osób sprawujących opiekę nad dziećmi poprzez np. zorganizowanie miejsc do karmienia albo zapewnienie przewijaków w miejscach dostępnych dla osób wszystkich płci;

- zapewnienie dostępności urzędów dla osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności, w tym osób neuroatypowych – osób pracujących oraz mieszkańców i mieszkank, którzy chcieliby załatwić jakąś sprawę w urzędzie osobiście bądź on-line, np. przez zastosowanie godzin przyjęć, w trakcie których będzie przygaszone światło, czy poprzez zatrudnienie w urzędzie osoby, która byłaby przeszkolona w ułatwieniu skorzystania z oferty urzędu osobom z różnymi rodzajami niepełnosprawności oraz osobom neuroatypowym;

2. NA ZEWNĄTRZ URZĘDU

- przeprowadzanie regularnych badań społecznych na temat sytuacji mieszkańców i mieszkank jednostek samorządów terytorialnych należących do grup narażonych na dyskryminację i wykluczenie;
- współpraca z organizacjami pozarządowymi, które pomagają osobom narażonym na dyskryminację;
- uczestnictwo w zewnętrznych inicjatywach dotyczących przeciwdziałania dyskryminacji;
- działania edukacyjne w szkołach nt. zjawiska dyskryminacji;
- zapewnienie dostępności urzędu oraz dostępu do różnych wersji językowych komunikatów i informacji;
- wsparcie osób w wieku przedemerytalnym oraz emerytalnym w utrzymaniu się na rynku pracy lub powrocie na rynek pracy;
- finansowanie programów wsparcia dla kobiet, które mają trudności w powrocie do pracy po dłuższej nieobecności na rynku pracy związanej z macierzyństwem bądź utratą pracy w czasie kryzysu wywołanego pandemią koronawirusa;
- wdrożenie polityki *gender budgeting*, czyli uwzględnienie wpływu wydatków samorządu oraz realizowanych inwestycji na faktyczną równość kobiet i mężczyzn;
- zapewnienie bezpłatnej opieki instytucjonalnej nad osobami zależnymi, np. finansowanie miejsc w żłobkach oraz dziennych usług opiekuńczych dla osób starszych i z niepełnosprawnościami odciażając tym samym osoby, które się nimi zajmują na co dzień, aby mogły wykonywać swoją pracę zawodową.



KATARZYNA WILKOŃSKA

(ona, jej)

Prawniczka, feministka. Ekspertka w Wydziale Prawa Antydyskryminacyjnego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich (2011–2019), asystentka Zastępczyni RPO ds. równego traktowania i koordynatorka grupy roboczej Gender Equality przy EQUINET (2017–2019), pełnomocniczka Prezydenta m.st. Warszawy ds. kobiet (2019–2021).





2.1.

WDRAŻANIE HORYZONTALNEJ POLITYKI RÓWNOŚCIOWEJ, NA PRZYKŁADZIE GDAŃSKIEGO MODELU NA RZECZ RÓWNEGO TRAKTOWANIA I MODELU INTEGRACJI IMIGRANTÓW

BARBARA BOROWIAK
ANNA STRZAŁKOWSKA

Choć mogłoby się wydawać, że partycypacyjny proces tworzenia polityki równościowej, przekonywanie nieprzekonanych, a następnie batalia o przyjęcie uchwały to najtrudniejsze elementy jej tworzenia, to jednak jest element, który jest większym wyzwaniem.

To wdrażanie. Systematyczne, bez emocjonującej dynamiki i jednoznacznego sukcesu, którym jest wynik głosowania nad uchwałą Rady Gminy.

Wiele programów i procedur skończyło jako „półkowniki” – dobrze brzmiące, ambitne i kompleksowe wizje zmian na papierze – niezrealizowane i porzucone na półkach, aż do czasu sprawozdania czy ewaluacji.

Aby wdrażanie było udane i polityka równościowa nie skończyła jako „półkownik”, konieczna jest nie tylko polityczna wola, współdzielona na wszystkich poziomach instytucji, ale też struktura, która pozwala na realizację zaplanowanych działań oraz ruch sojuszniczy w społeczności lokalnej.

Refleksje dotyczące budowania takiej struktury oraz wzmacniania ruchu sojuszniczego opierać będziemy na doświadczeniach wdrażania Modelu na rzecz Równego Traktowania w Gdańsku (z 2018 roku) oraz częściowo Modelu Integracji Imigrantów (z 2016 roku). Model Integracji został poddany ewaluacji na półmetku wdrażania i jej rekomendacje dotyczące struktur włączymy do naszych rozważań. Oba Modele obowiązują do 2023 roku. Stąd ten artykuł w dużej mierze streszczać będzie decyzje, dylematy i trudności, przed którymi stawaliśmy_łyśmy w pierwszych latach wdrażania obu uchwał.

1.

BUDOWANIE RAM INSTYTUCJONALNYCH

Ramy instytucjonalne, w których realizowana będzie polityka równościowa, najczęściej opisuje dokument prawny

ją przyjmujący. W przypadku Modelu na rzecz Równego Traktowania oraz Modelu Integracji Imigrantów to uchwały Rady Miasta. Nasze doświadczenie wskazuje, że sposób wdrażania polityki najbezpieczniej opisać jednak w zarządzeniu Prezydenta lub innym – zobowiązującym, ale elastycznym i prostym do zmiany dokumencie. Zapis na poziomie uchwały sprawia, że każda znacząca zmiana (np. nazwy podmiotów wdrażających czy warunków prawnych, w których działają) wymaga kolejnej uchwały. O ironio, Model na rzecz Równego Traktowania, pierwotnie opisywał sposób wdrażania na poziomie uchwały, ale w wyniku jej zaskarżenia przez Wojewodę Pomorskiego do Sądu Administracyjnego części uchwały – w tym właśnie sposób wdrażania i szczegółowe działania – zostały przez Sąd unieważnione, jako wykraczające poza kompetencje Rady Miasta, a znajdujące się w kompetencjach Prezydenta właśnie. Stąd przyjęcie ich Zarządzeniem było nie tylko naturalnym, ale również najlepszym rozwiązaniem.

Uchwały Rady Miasta i Zarządzenia Prezydenta je realizujące, definiowały, że głównym koordynatorem realizacji celów i zadań obu Modeli powinien być Zespół ds. Wdrażania, powołany przez Prezydenta. Zespoły te miały być kontynuacją prac zespołów eksperckich, które współtworzyły Modele, zatem powinny być międzysektorowe i interdyscyplinarne. Prace zespołów miał organizować i koordynować Wydział Rozwoju Społecznego Urzędu Miejskiego w Gdańsku, jako kontynuację koordynacji prac nad obiema uchwałami. On też pozostawał właścicielem procesu wdrażania.

W realizacji polityk, które powstawały przy zaangażowaniu społeczeństwa obywatelskiego i w procesie partycypacji, decyzja o tym, kto jest właścicielem procesu wdrażania, jest jedną z istotniejszych. Naturalnym wydaje się, że właścicielem jest urząd (a dokładnie Wydział Rozwoju Społecznego) jako dysponujący sprawstwem, zasobami i mandatem społecznym do realizacji określonego

programu politycznego. Jednocześnie współtwórcą polityki są też partnerzy społeczni i oddanie im części sprawstwa jest kluczowe dla podtrzymania poparcia ruchu społecznego, stworzonego na etapie pracy nad polityką. Na pytanie, w jaki sposób partnersko włączyć partnerów społecznych w podejmowanie decyzji (i których decyzji), nie jest łatwo odpowiedzieć, ale spróbujemy to zrobić w części *Współpraca z partnerami społecznymi*.

1.1.

STRUKTURA WDRAŻANIA

W Modelu Integracji Imigrantów Zespół ds. Wdrażania składał się z czterech podmiotów:

- Komitetu Sterującego, złożonego z kadry zarządzającej instytucji i organizacji, kluczowych dla powodzenia Modelu (oznaczało to udział dyrektorów i dyrektorek wydziałów UMG, jednostek organizacyjnych, głównych organizacji oferujących usługi wsparcia dla społeczności z doświadczeniem migracyjnym),
- Grupy Zarządzającej złożonej z liderów i liderek grup tematycznych w Modelu (m.in. edukacja, pomoc społeczna, mieszkalnictwo, praca, kultura),
- Forum Integracji i Migracji, czyli otwartej grupy osób i instytucji uczestniczących w wymianie wiedzy i doświadczeń w obszarze integracji,
- Rady Imigrantów i Imigrantek, czyli powołanego przez Prezydenta ciała doradczego złożonego z przedstawicieli społeczności migranckich z różnych krajów świata.

Jak widać, tak zbudowany Zespół składał się z ciał powołanych specjalnie w celu realizacji Modelu Integracji. Spotkania Komitetu Sterującego czy Grupy Zarządzającej wymagały osobnych harmonogramów spotkań dedykowanych Modelowi, co budowało trudności organizacyjne. Gdy w 2018 roku przyjęty został Model na rzecz Równego Traktowania, bogatsi w doświadczenia z wdrażania Modelu Integracji spróbowaliśmy przebudować strukturę na bardziej naturalną.

W naszym rozumieniu naturalna struktura to taka, która wykorzystuje faktycznie praktykowane schematy działań i odwzorowuje przepływ odpowiedzialności i funduszy w instytucji. Naturalna struktura daje większe prawdopodobieństwo, że polityka równościowa ma szansę stać się częścią codzienności instytucji.

Model Integracji Imigrantów pierwotnie zakładał powoływanie osobnego Komitetu Sterującego. Tymczasem

skuteczniejszą, bo bardziej elastyczną strukturą, okazało się oddanie roli Komitetu Sterującego do zespołu faktycznie sterującego miastem, czyli Kolegium Prezydenckiego. Kolegium spotyka się regularnie, więc zebranie jego przedstawicieli nie generuje konieczności uzgodnień kalendarzy wszystkich interesariuszek i interesariuszy. Jedną z ról Komitetu Sterującego w postaci Kolegium jest przyjmowanie sprawozdań z realizacji obu Modeli. Zatem gdy raz na dwa lata przychodzi czas sprawozdawania, temat Modelu staje jako jeden z kilku na Kolegium. Wszyscy kluczowi decydenci, dysponujący zasobami i sprawczością (Prezydent, Wiceprezydenci, Sekretarz Miasta i Skarbnik) są dostępni na miejscu, a podjęte decyzje są weryfikowane wewnątrz istniejącej struktury weryfikacji ustaleń po Kolegium.

Model na rzecz Równego Traktowania tym również różni się od Modelu Integracji, że jest realizacją zasady horyzontalnej równe szanse z Programów Operacyjnych Miasta Gdańska – dokumentów określających długoterminowe cele i ich wskaźniki, które obejmują wszystkie jego obszary działania. Zasada opisana jest w Programach w następujący sposób:

„Istotnym zagadnieniem horyzontalnym dla realizacji wszystkich Programów Operacyjnych jest uznanie różnic i różnorodności wśród mieszkańców oraz stworzenie równych szans rozwoju w mieście. (...)

Kierując się wartościami wynikającymi ze Strategii [Rozwoju Gdańska 2030+], stanowiącymi fundament rozwoju Gdańska, w szczególności otwartością, wolnością i solidarnością, wdrażanie wszystkich Programów Operacyjnych uwzględniać powinno sytuację osób niepełnosprawnych, starszych i wszystkich, którzy są w jakikolwiek sposób defaworyzowani.

Szczególnie istotne w tej kwestii są: ochrona i zapewnienie pełnego i równego korzystania z praw człowieka oraz podstawowych wolności na równi ze wszystkimi innymi obywatelami” (UMG 2015, s. 11–12).

Jako że Model jest operacjonalizacją ww. zasady, uznaliśmy, że najlepszym i najskuteczniejszym rozwiązaniem zapewniającym jego realizację będzie włączenie go w strukturę zarządzania Programami Operacyjnymi (PO). Stąd rekomendacje Modelu są podzielone na obszary wynikające z PO, w pracach nad nimi brali udział koordynatorzy i koordynatorki PO, osoby zaangażowane w realizację Modelu uczestnicząc w regularnych spotkaniach zespołów PO, a w ramach ustalania wskaźników realizacji celów PO i ich ewaluacji, szukamy również takich, które pozwolą sprawdzać realizację Modelu.

Oczywiście z oparciem wdrażania polityki równościowej o naturalną strukturę wiążą się określone ryzyka. Jedno z nich to zagrożenie, że po wciągnięciu w machinę urzędniczą rozmyją się intencje, które stały za poszczególnymi zaplanowanymi działaniami, że nie dość uwagi i namysłu zostanie poświęcone realizacji celów i wartości polityki równościowej, a sprawozdawanie przybierze formę odhaczania działań i akcji w tabelach.

Jest to zagrożenie szczególnie widoczne w tych działaniach, które automatycznie realizują cele polityki równościowej, np. w przeciwdziałaniu wykluczeniom (np. ekonomicznemu i społecznemu w instytucjach zajmujących się pomocą społeczną, zdrowiem psychicznym etc.). Łatwo jest wówczas wpaść w pułapkę ograniczenia się jedynie do realizacji zadań statutowych czy obowiązkowych instytucji, bez zwracania uwagi na zróżnicowany sposób, w jaki usługi czy procedury wpływają na grupy wrażliwe.

1. 2.

PLANY WDROŻENIOWE

Planowanie działań i sprawozdawanie poziomu realizacji Modelu na rzecz Równego Traktowania odbywa się przy pomocy dwuletnich planów wdrożeniowych, w których wszystkie podmioty zobowiązane do realizacji polityki deklarują zadania, które planują w najbliższych dwóch latach, a które realizują rekomendacje Modelu. Jednocześnie raportują, które z zadań zaplanowanych w poprzednim planie zostały wdrożone i w jaki sposób. To również przestrzeń, aby określić budżet zaplanowany na realizację rekomendacji. Ustalaniu planów towarzyszą spotkania z kadrą zarządzającą podmiotami miejskimi i koordynatorami PO, aby omówić główne sukcesy, trudności i zaoferować pomoc ze strony zespołu Wydziału Rozwoju Społecznego. Osoby te jednocześnie należą do Zespołu Zarządzającego wdrażaniem Modelu. Bazuje on na osobach decyzyjnych w wydziałach i jednostkach miejskich, najczęściej wcześniej zaangażowanych w tworzenie Modelu w procesie partycypacji oraz reprezentantach ciała doradczego Prezydenta Miasta Gdańska, Rady ds. Równego Traktowania, której część członków i członkiń koordynowała prace nad Modelem. Zespół został powołany specjalnie do realizacji Modelu. Plany wdrożeniowe przyjmowane są i sprawozdawane na Kolegium Prezydenckim, pełniącym wówczas rolę Komitetu Sterującego.

1.3.

REALIZACJA PLANÓW

Jednym z elementów wdrażania Modeli jest zadbanie, aby jego cele zostały włączone w inne wieloletnie programy miejskie, np. Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie czy Gdański Program Mieszkalnictwa Wspomagane itp. Wówczas dynamika tworzenia i realizacji takiego programu nadaje tempo również wdrażaniu Modelu.

Polityka równościowa może stanowić punkt odniesienia na każdym etapie cyklu życia programu czy projektu. Już na etapie planowania warto, aby diagnoza różnicowała dane dotyczące sytuacji mieszkańców_ek czy obszaru, dla którego budowany jest program, uwzględniając sytuację grup wrażliwych. Gdy aktualizowany jest Miejski Program Zapobiegania Przestępczości oraz Porządku Publicznego i Bezpieczeństwa Obywateli., spośród całej grupy mieszkańców i mieszkanki wyodrębniamy i dedykujemy działania dla tych, którzy ze względu na dodatkowe czynniki są szczególnie narażeni na przemoc w przestrzeni miejskiej. To wyszczególnienie powinno bazować na diagnozie (zatem i badania poprzedzające program powinny uwzględniać tzw. grupy przesłankowe, tzn. grupy wyodrębnione ze względu na określoną cechę, np. wiek, pochodzenie etniczne, kolor skóry, niepełnosprawność, orientacja psychoseksualna i tożsamość płciowa etc.) lub wiedzy ciał doradczych w ramach polityki równościowej. Dlatego osobne działania w Programie będziemy dedykować seniorkom i seniorom, jako grupie szczególnie narażonej na oszustwa finansowe i konsumenckie, imigrantom i imigrantkom oraz osobom LGBT+ narażonym na przemoc w przestrzeni publicznej.

Zanim polityka trafi do zarządzania lub uchwały, powinna trafić pod konsultacje ciał doradczych, takich jak Rada ds. Równego Traktowania lub Rada Imigrantów i Imigrantek, które – bazując na wiedzy eksperckiej i informacjach ze społeczności, które reprezentują, wskażą braki i zarekomendują zmiany.

W naszym doświadczeniu skuteczną metodą zadbania o to, aby wieloletnie programy miejskie zwracały uwagę na cele i wartości Modeli, jest zadbanie o włączenie osób reprezentujących organizacje pozarządowe, zajmujące się równością do zespołów interdyscyplinarnych realizujących dany program (np. Miejskiego Zespołu Interwencji Kryzysowej, Zespołu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie).

1.4. ZASOBY OSOBOWE I FINANSOWE DO REALIZACJI POLITYKI

Model na rzecz Równego Traktowania nie jest standardowym programem czy strategią. Ma na celu ukierunkowanie polityki miasta w zakresie równego traktowania. Posługuje się planami wdrożeniowymi (z harmonogramem, przewidywanym budżetem i przypisaną odpowiedzialnością) oraz projektami i przedsięwzięciami.

Jakkolwiek wdrażanie Modelu jest obowiązkiem każdego wydziału, biura i jednostki miejskiej, to za całość tego procesu i jego koordynację odpowiada Wydział Rozwoju Społecznego i (od niedawna) Referat Spójności Społecznej, gromadzący specjalistów i specjalistki z zakresu równego traktowania, dostępności, integracji imigrantów_tek oraz wspierania seniorów_ek i osób z niepełnosprawnością.

Zespół dba o to, aby działania zgłaszane w planach wdrożeniowych były zgodne z celami i ideą Modelu. Służy również pomocą innym wydziałom, gdy stają przed dylematami i trudnościami dotyczącymi równych szans.

Oczywiście równolegle konieczne jest prowadzenie regularnego procesu edukacyjnego dotyczącego polityki równościowej wewnątrz instytucji. Dlatego zadaliśmy o to, aby elementy obu Modeli były częścią służby przygotowawczej dla nowych urzędników_czek, a także, aby wydział odpowiedzialny za szkolenia organizował regularne ośmiogodzinne warsztaty dotyczące Modeli i tego co oznaczają w codziennej pracy urzędniczej. Powszeczna wiedza dotycząca różnorodności oraz identyfikowania i przeciwdziałania dyskryminacji wśród kadry każdego szczebla administracji lokalnej jest kluczowa dla skutecznej realizacji polityk horyzontalnych. Tym co pomaga we wdrażaniu zdobytej wiedzy do codziennej praktyki są listy pytań pomocniczych (czyli check listy), które obudowują działanie wykonywane przez osobę pracującą w proste wytyczne dostosowane do każdego jego etapu. Takie check listy zaproponowaliśmy również organizacjom pozarządowym, które startują w konkursach na realizację zadań publicznych w zakresie Modeli. Lista pytań pomocniczych pozwala sprawdzić, czy składana oferta uwzględniła różnorodność potrzeb gdańskiej społeczności.

Oszacowanie budżetu na realizację Modelu nie jest możliwe, m.in. ze względu na opisane wcześniej działania statutowe organizacji, które niejako przy okazji realizują

cele Modelu. Jeżeli zadanie wymaga wyasygnowania dodatkowych środków z budżetu jednostki, umieszczane jest w planie wdrożeniowym, a następnie w projekcie budżetu miasta, po analizie ich zasadności i możliwości finansowych Miasta. Ostateczny kształt budżetu przyjmuje Rada Miasta.

Wiele zadań Modelu nie wymaga odrębnego budżetu, ponieważ ich realizacja możliwa jest przy pomocy istniejących zasobów osobowych, czasowych oraz materialnych. Zmiany wymaga jedynie sposób ich wykorzystywania (np. zmiana procedury na bardziej przyjazną, udostępnienie jej w innym języku itp.). Taki sposób wdrażania Modelu – skupiony na zmianach procedur wewnętrznych oraz edukacji o Modelu urzędników i urzędniczek, został założony w pierwszym planie wdrożeniowym na lata 2019–2020.

Część rekomendacji i zadań, szczególnie te, które są spójne z Ustawą o pożytku publicznym i wolontariacie, realizowane są we współpracy z organizacjami pozarządowymi (w obszarach zgodnych z zadaniami publicznymi, takimi jak upowszechnianie i ochrony wolności i praw człowieka czy działalność na rzecz integracji cudzoziemców). Zależy nam, aby kluczowe działania, szczególnie te dotyczące wsparcia, zlecane były organizacjom w postaci umów wieloletnich, co pozwala bez przeszkód udzielać pomocy w długich procesach poradnictwa.

Pomocą w realizacji polityk równościowych są również zewnętrzne środki finansowe, pochodzące z dotacji zagranicznych. Nie tylko Miasto poszukuje ich, aby realizować cele Modelu. Zachęca również do tego organizacje pozarządowe. Wówczas deklaruje chęć współpracy w projekcie (i określa jej zakres) lub wchodzi w oficjalne partnerstwa.

1.5. PRZEDSIĘWZIĘCIA I ZESPOŁY ROBOCZE

Jeżeli realizacja rekomendacji Modelu zakłada duże przedsięwzięcie i jest kluczowa dla jego celów, wówczas organizowane są mniejsze zespoły robocze/projektowe odpowiedzialne za przygotowanie koncepcji i jej wdrożenie. Taka sytuacja miała miejsce w czasie tworzenia pomysłu na Gdańskie Centrum Równego Traktowania – sieć miejsc bezpłatnego wsparcia prawno-informacyjnego i psychologicznego oraz asystentury dla osób doświadczających dyskryminacji i przemocy motywowanej

uprzedzeniami. Pierwotna koncepcja Centrum narodziła się w czasie dedykowanych spotkań z partnerami społecznymi, zainteresowanymi koncepcją Centrum oraz partnerami z Urzędu Miejskiego.

Podobny zespół, ale wewnątrzurzędowy, został powołany dla realizacji przedsięwzięcia, jakim było dodanie do Mapy Porządku nowej kategorii zgłoszenia: mowy nienawiści. Mapa Porządku to interaktywne narzędzie pozwalające na zgłoszenie dziury w chodniku, graffiti czy połamanej ławki. Nowa kategoria pozwalała na powiadomienie miasta o szczególnego rodzaju dewastacji, jaką są nienawistne napisy lub symbole w przestrzeni miasta. Wraz ze zmianami technicznymi powstały procedury pozwalające na szybkie reagowanie na zgłoszenie i zaopiekowanie go zgodnie z przepisami prawa dotyczącymi nawoływania do nienawiści. W zespole uczestniczyło Gdańskie Centrum Równego Traktowania, które było jednym z podmiotów wspierających osobę, jeśli ta potrzebuje pomocy po zgłoszeniu mowy nienawiści.

Przedsięwzięcia i zespoły tworzone ad hoc do ich realizacji pozwalają przekroczyć jedną z głównych trudności we wdrażaniu polityk horyzontalnych: współpracę między silosami, czyli oddalonymi od siebie tematycznie i strukturalnie obszarami działania miasta (jak wydziały odpowiedzialne za rozwiązania informatyczne i rozwój społeczny w przytoczonym wyżej przykładzie). Zespoły są również dobrym rozwiązaniem, jeżeli dotyczą obszaru, w którym samorząd lokalny nie ma wyłącznej kompetencji do działań, jak np. działania we współpracy z służbami mundurowymi czy służbą zdrowia.

Wdrażanie Modelu nie może ograniczyć się do instytucji i organizacji działających w Gdańsku, ale korzystać również z zasobów, które przynosi współpraca między miastami w Polsce (np. w Unii Metropolii Polskich, Związku Miast Polskich czy lokalnym Obszarze Metropolitalnym Gdańsk-Gdynia-Sopot) i za granicą (np. w ramach sieci miast partnerskich Gdańska, Eurocities czy Związku Miast Bałtyckich).

1.6.

TRUDNOŚCI I DYLEMATY

Nasze doświadczenie pokazuje, że sposób, w jaki skonstruowany jest plan wdrożeniowy, ma wpływ na jego skuteczność. Jeśli jest on skomplikowanym i obszernym dokumentem (a tak jest w przypadku gdańskiego Modelu, który zawiera 179 rekomendacji, często z podpunktami)

staje się nie tylko nieczytelny, ale również nieobejmowalny w swoim ogromie. To znacząco utrudnia ustalanie priorytetów w kolejnych latach planów. Jednocześnie występowanie rekomendacji, które mają formę pojedynczego zadania, obok tych, które mają charakter procesualny, sprawia, że nie tylko wskaźniki realizacji poszczególnych rekomendacji znacząco się między sobą różnią, ale także część z nich nigdy nie zostanie zrealizowana „ostatecznie” czy do końca (np. rekomendacje mówiące o „zachęcaniu”, „wspieraniu”, „udoskonalaniu”).

Elementem, który warto podkreślić, jest fakt, że większość rekomendacji Modelu skierowana jest do urzędników_czek, którzy będą je realizować. Łączą one w sobie sugestie zmian w działaniach i usługach miastach, ale również wiele z nich dotyczy wewnętrznych procedur, które nie wpływają bezpośrednio na mieszkańca i mieszkankę. Stąd ich język nie jest prosty, zawiera w sobie żargon urzędniczy i odwołuje się do dokumentów i programów, na podstawie których działa miasto. To jedna z konsekwencji wyboru, jakim była własność Modelu (opisana w części Budowanie Ram Instytucjonalnych). Urząd pozostaje właścicielem wdrażania polityki, zatem również głównym adresatem rekomendacji Modelu. Oznacza to także, że większość planu wdrożeniowego jest podobna w formie do rekomendacji: tworzona jest w żargonie urzędniczym, dotyczy wewnętrznych procedur i pozostaje w kompetencjach urzędników i urzędniczek.

Powyższe elementy nie tylko wpływają na trudność procesu wdrażania, ale również informowania o jego poziomie realizacji wszystkich interesariuszy Modelu, w tym szczególnie partnerów społecznych.

Elementem wdrażania polityki równościowej jest również refleksja nad tym, jakie działania podejmujemy, aby ją realizować. To z jednej strony mogą być działania bezkosztowe, jak zmiana procedury wewnętrznej czy formularza, zmiana standardu obsługi mieszkańca i mieszkanki, ale również takie, które koszty generują. Tym istotniejsze jest, aby planować je z dużą uważnością na skutek, jaki przynoszą grupom wrażliwym.

Zatem warto przyjrzeć się temu, czy realizujecie zarówno działania akcyjne, pojedyncze wydarzenia w odpowiedzi na aktualną potrzebę, jak i działania strategiczne, nastawione na efekty długoterminowe. Czy obok działań odpowiadających na potrzeby praktyczne (jak pomoc społeczna, schronienie itp.) realizujecie również działania godnościowe (jak np. wywieszanie flag tęczyowych, udział w Marszach Równości, Paradach Seniora

itp.)? Czy poza działaniami na rzecz grup doświadczających naruszeń praw i dobrostanu, które pozwalają wrócić osobom do równowagi emocjonalnej i naprawić szkody, realizujecie również zadania wzmacniające grupy wrażliwe, budujące ich siłę, dumę, potencjał? Czy poza działaniami upowszechniającymi (mainstreamującymi) zasadę równości w każdym działaniu miasta, czyli dbającymi o faktyczne skierowanie usługi czy oferty dla każdej i każdego, realizujecie również działania dedykowane zaspokojeniu szczególnych potrzeb grup wrażliwych (jak np. porady pobytowe dla osób z doświadczeniem migracyjnym)? Czy poza działaniami na rzecz zaspokojenia potrzeb grup wrażliwych realizujecie również działania wzmacniające ich świadomość praw? Czy poza działaniami realizowanymi dla całego miasta zakładacie również takie, które wydarzają się w dzielnicach, w sąsiedztwach, aby docierać z ideą równości i różnorodności jak najgłębiej w społeczności lokalne?

2.

WSPÓŁPRACA Z PARTNERAMI SPOŁECZNYMI

W kontekście Modelu na rzecz Równego Traktowania warto zwrócić uwagę na fakt, że w Gdańsku od wielu lat działa silne społeczeństwo obywatelskie. Miasto współpracuje z organizacjami pozarządowymi przy realizacji zadań publicznych, w różnorodnych formach. Budżet na ten cel rośnie z roku na rok. Również przed stworzeniem Modelu organizacje mniejszościowe prowadziły szeroki wachlarz działań, wybiegających poza wsparcie grup wrażliwych. Dobrym przykładem są organizacje feministyczne i kobiece, które jednocześnie prowadziły Domy i Kluby Sąsiedzkie w kilku dzielnicach miasta. Dzięki temu zaplecze doświadczonych i silnych organizacji pozarządowych było równorzędnym parterem do tworzenia polityki równościowej. To doświadczenie dobrej współpracy między NGO-sami a miastem jako bazy dla współtworzonych prac legislacyjnych warto podkreślić jako czynnik sukcesu procesu wdrażania.

Model powstał w bliskiej współpracy i rosnącym zaufaniu między urzędnikami i urzędniczkami oraz organizacjami pozarządowymi i niezależnymi ekspertami_tkami. Ta współpraca pozwoliła na porozumienie na poziomie wartości osób z różnych środowisk, z różnymi doświadczeniami i perspektywami. Dlatego partnerzy społeczni są tak istotną częścią wdrażania Modelu.

2.1.

ROLA KONSULTACYJNA I WSPÓŁPLANISTYCZNA INTERESARIUSZY

Zarządzenie Prezydenta dot. wdrażania Modelu mówi o jego interesariuszach. To otwarte grono osób, organizacji, grup nieformalnych, instytucji, które brały udział w pracach lub pracują z i dla grup wrażliwych. Z interesariuszami konsultowane są konkretne działania zawarte w planach wdrożeniowych Modelu. Głównie te, które dotyczą bezpośrednio mieszkańców i mieszkanki (a nie np. wewnętrznej procedury) i w których prosimy o wsparcie w realizacji organizacje pozarządowe lub grupy nieformalne. Wówczas – zgodnie z ideą naturalnej struktury – konsultacje te przebiegają w standardowym procesie konsultowania programów i działań miasta. Zatem np. plany dotyczące rekomendacji z obszaru zadań publicznych, zleczanych organizacjom pozarządowym w konkursach dotacyjnych, a dotyczące przeciwdziałania dyskryminacji, konsultowane są w czasie spotkań z organizacjami dotyczących rocznego Programu Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi.

Podkreślimy, że konsultacje z interesariuszami nie dotyczą całości planów wdrożeniowych (które są trudne w objęciu poznawczo), ale konkretnych działań z planu. Jednocześnie jest to najczęściej głęboki proces, będący częścią pracy zespołu roboczego wokół danego przedsięwzięcia. Dobrym przykładem jest tutaj wspomniany już proces tworzenia Gdańskiego Centrum Równego Traktowania. Inną ciekawą dobrą praktyką był proces współtworzenia z interesariuszami_szkami życia szkolnego (pedagogami_zkami, dyrektorami_kami oraz rodzicami dzieci z doświadczeniem migracyjnym) listy głównych wyzwań stojących przed kadrą oświatową i rodziną w procesie włączania dziecka migranckiego do społeczności szkoły. Pracowaliśmy wówczas w metodologii projektowania usługi społecznej z perspektywy jej użytkownika_czki. Na podstawie zebranych potrzeb opracowane zostały materiały opowiadające na wszystkie pytania i wątpliwości.

Przeprowadzenie podobnego procesu współtworzenia koncepcji realizacji rekomendacji Modelu planujemy w zadaniach dotyczących wspierania szkół w organizowaniu ich pracy w sposób respektujący różnorodność kulturową i religijną społeczności szkolnej.

Jednocześnie zapraszamy również organizacje pozarządowe do składania ofert w konkursach na realizację zadań

publicznych, które przekładają się bezpośrednio na realizowanie (zgłoszonych przecież przez nie) rekomendacji z Modelu na rzecz Równego Traktowania.

Jeżeli wiemy, że zadanie, które planujemy ogłosić w konkursie, jest jednym z kluczowych dla realizacji celów Modelu, wówczas staramy się rozpocząć je pilotażem, czyli zleceniem krótszego czasowo zadania obowiązkowo zakończonego ewaluacją. W taki sposób realizowany był pilotaż Gdańskiego Centrum Równego Traktowania. Zadanie to po pozytywnej ocenie zostało ogłoszone w postaci konkursu wieloletniego.

2.2.

CIAŁA DORADCZE JAKO REPREZENTANCJA STRONY SPOŁECZNEJ

Podmiotem ze strony społecznej, który konsultuje całość planów wdrożeniowych, jest Gdańska Rada ds. Równego Traktowania. To ciało doradcze Prezydenta Miasta, w którym zasiadają osoby z organizacji i grup specjalizujących się w przeciwdziałaniu dyskryminacji i wykluczeniu oraz pracy na rzecz praw człowieka i różnorodności.

Model Integracji przetarł szlaki dotyczące tworzenia ciał doradczych skupionych wokół grup wrażliwych (choć wcześniej istniały już zagwarantowane ustawą o samorządzie Młodzieżowa Rada Miasta, Rada Seniorów oraz Rada ds. Osób Niepełnosprawnych). W wyniku prac nad nim powstały dwie Rady jako ciała doradcze Prezydenta: Rada Imigrantów i Imigrantek, w której działają nowi mieszkańcy i mieszkanki Gdańska z doświadczeniem migracyjnym, reprezentujące różnorodne społeczności z całego świata, oraz Gdańska Rada ds. Równego Traktowania.

Część członków i członkiń pierwszej kadencji Rady (z lat 2016–2020) zaangażowała się w powstawanie Modelu na rzecz Równego Traktowania jako koordynatorzy i koordynatorki najpierw „grup przesyłkowych” (zbierających diagnozy trudności i wyzwań stojących przed grupami wrażliwymi), a następnie „grup obszarowych” (opracowujących rekomendacje zmian w działaniu miasta w jego wszystkich obszarach, opartych na Programach Operacyjnych). Osoby zaangażowane wykonywały ogrom pracy wolontariackiej na rzecz miasta i jego mieszkańców i mieszanek. To zobowiązanie zaciągnięte wobec nich przez Miasto sprawia, że Rada jest strażniczką poprawności realizacji celów i wartości Modelu i zgodności działań z intencją, jaka przyświecała jego tworzeniu.

2.3.

ROLE W PROCESIE WDRAŻANIA MODELI

To dobry moment, żeby obok roli strażniczej przyjrzeć się innym rolom we wdrażaniu polityki równościowej w Gdańsku. Wspomnieliśmy już o roli właściciela i jednocześnie koordynatora procesu wdrażania oraz o tym, że zdecydowaliśmy, by był to Urząd z jego mandatem politycznym oraz zasobami.

Aby polityka równościowa stała się faktyczną dźwignią zmian systemowych i aby potencjał polepszenia sytuacji grup wykluczonych nie został zneutralizowany przez zazwyczaj sztywne status quo instytucji czy usługi, ważna jest wciąż potwierdzana wola polityczna, działająca w oparciu o wiedzę ekspercką z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji.

Ta wola polityczna w Gdańsku wyraża się m.in. tym, że Zastępczyni Prezydenta Miasta Gdańska zarówno w swojej nazwie, jak i zakresie kompetencji ma równe traktowanie. Zatem jest to temat umocowany wysoko w strukturze zarządczej miasta. Zastępczyni Prezydenta pełni rolę nadzorującą, ale także udrażniającą proces realizacji polityk oraz rolę reprezentacyjną dla idei Modeli. Bywa również osobą, do której zgłaszane są skargi dotyczące naruszeń Modelu i w związku z tym jest również osobą inicjującą działania naprawcze i zmiany systemowe, aby zapobiegać naruszeniom.

Jednak głównym ciałem interwencyjnym jest Gdańskie Centrum Równego Traktowania. Ponadto jeszcze przed uchwaleniem obu Modeli Prezydent Miasta Gdańska powołał Pełnomocnika Prezydenta ds. Seniorów oraz Pełnomocnika ds. Osób Niepełnosprawnych, którzy również bywają adresatami zgłoszeń dotyczących naruszeń praw osób i grup, dla których pracują. Różnica między GCRT a pełnomocnikami (w przypadku Gdańska – pełnomocniczkami) polega na rozległości interwencji: GCRT zazwyczaj pomaga indywidualnym osobom. Natomiast pełnomocnicy czy pełnomocniczki (ale również Zastępczyni Prezydenta) mają większą możliwość zainicjowania zmian systemowych (np. zmian obejmujących całą grupę społeczną czy przekształcenie procedur). Ze względu na większe możliwości sprawstwa i jednocześnie autorytet czy relacje podległości zmiany te mają większe szanse na zaistnienie. Podkreślamy to, ponieważ w pilotażu GCRT jedną z jego ról było również realizowanie interwencji systemowych wobec jednostek i wydziałów miasta. Ze względu jednak na niską rozpoznawalność Centrum (w porównaniu do organizacji je

tworzących, które mogłyby pełnić rolę lobbującą) oraz niewielką sprawczość w naciskaniu na podmioty miejskie funkcja ta została wykreślona z zadań GCRT. Unikaliśmy w ten sposób dublowania się zadań w roli interwenta systemowego, którą równocześnie pełniło kilka podmiotów i osób.

GCRT pełni również funkcje badawcze (prowadzi rejestr szarej strefy przestępstw z nienawiści – czyli niezgłaszanych do służb, ale zgłaszanych do organizacji mniejszościowych) oraz edukacyjne. Raz do roku organizuje konferencję dla podmiotów mających kontakt z grupami wrażliwymi, aby przekazywać wiedzę opartą o swoje doświadczenie interwencyjne.

Obok GCRT rolę edukacyjną i uwrażliwiającą (a co za tym idzie prewencyjną) pełnią głównie organizacje pozarządowe, realizujące różnorodne projekty z zakresu edukacji antydyskryminacyjnej. Oddajemy tutaj przestrzeń ekspertom i ekspertkom z grup wrażliwych. Również w czasie szkoleń wewnętrznych z zakresu identyfikowania, przeciwdziałania i reagowania na dyskryminację, czy Modelu, realizowanych dla urzędników_czek, gdzie chętne osoby dzielą się swoim doświadczeniem w formie świadectwa.

Ważnym odkryciem, które zrobiliśmy podczas prac nad Modelem, było stwierdzenie, że specjalizacja organizacji pozarządowej w jednej przesłance nie świadczy o znajomości sytuacji w innej, a rozległa wiedza o potrzebach społeczności, dla której się pracuje, nie musi automatycznie oznaczać znajomości podstawowej wiedzy z zakresu mechanizmów społecznych powodujących wykluczenie i rozumienia pojęć dot. dyskryminacji. Stąd zadbanie o poszerzanie wiedzy powinno dotyczyć nie tylko wewnętrznych struktur, ale wszystkich interesariuszek i interesariuszy zaangażowanych w proces realizowania polityki.

Jednocześnie łatwo jest zapomnieć, że edukacja antydyskryminacyjna jako proces wymaga odpowiednich warunków, nie dzieje się tak naturalnie, np. przez kontakt, jak chcielibyśmy wierzyć. Świadectwa osób ze społeczności wrażliwych, historie o trudnościach, nastawione na budowanie empatii i uwrażliwianie, nie zastąpią elementu przekazania wiedzy o mechanizmach społecznych prowadzących do wykluczenia. Edukacja antydyskryminacyjna zakłada, że aby trwale zmienić postawy, ważne jest nazwanie i analiza dynamiki grup mniejszościowych i większościowych, relacji władzy i przemocy, wykluczenia. Dlatego zadbanie, aby poza elementem uwrażliwiającym działania edukacyjne zawierały także element urefleksyjnienia (np. obejrzanego filmu, sztuki, Parady Seniora, etc.) jest kluczowe. I oto dbamy w naszych szczegółowych warunkach

konkursów na działania z zakresu edukacji antydyskryminacyjnej i dot. różnorodności.

Oczywiście rolę edukacyjną pełnią również Gdańska Rada ds. Równego Traktowania oraz Rada Imigrantów i Imigrantek. Ich funkcja ciała doradczego dla Prezydenta Miasta to poniekąd funkcja edukowania decydentów w mieście, ale również opinii publicznej, np. poprzez wydawanie oświadczeń, opinii czy apeli dotyczących ważnych kwestii z zakresu praw człowieka w Gdańsku.

Do zakresu działania Rady ds. Równego Traktowania należy m.in. doradzanie i występowanie do Prezydenta Miasta Gdańska z inicjatywami zmierzającymi do realizacji zasady równego traktowania i współpracy międzysektorowej w tym obszarze, opiniowanie projektów programów i uchwał pod kątem ich skutków dla osób należących do grup wrażliwych, monitorowanie zjawisk dyskryminacji oraz rekomendowanie zmian, wreszcie rola edukowania i promowania postaw równościowych. Podobne funkcje pełni Rada Imigrantów i Imigrantek.

Każdy ma swoją rolę w systemie wdrażania polityki równościowej, a współpraca między podmiotami zapewnia synergię działań wszystkich partnerów.

2.4.

KOMUNIKOWANIE O POLITYCE RÓWNOŚCIOWEJ

W temacie komunikowania o planach i poziomie realizacji Modeli niestety nie mamy jako Gdańsk wielu dobrych praktyk. Mamy za to kilka refleksji.

Działaniom z zakresu regularnej komunikacji polityki równościowej (w odróżnieniu od kryzysowej, np. w sytuacji przemocy motywowanej uprzedzeniami w mieście) może przyświecać prosta zasada polegająca na normalizowaniu rozmowy, czyli pokazywaniu działań zawartych w Modelu nie jako rewolucyjnych, szczególnych, ale jako naturalnie wypływających z podstawowych praw człowieka i będących jedynie wyrazem ludzkiej przyzwoitości.

Taka strategia nie oznacza wyprania komunikacji z radykalnych postulatów równościowych, ale zakłada naturalne włączanie do różnego rodzaju komunikatów miejskich elementów równości i traktowaniu ich jako czegoś oczywistego. Jak powtarzanie „mieszkańcy i mieszkanki”, „gdańszczanie i gdańszczanki”, używanie poprawnych i wrażliwych sformułowań w komunikatach, dbanie o graficzną reprezentację różnorodności społeczności gdańskiej.

3.

PODSUMOWANIE

1. Sprawdź, jak w Twoim mieście podejmowane są strategiczne decyzje dotyczące jego działania? W jakiś sposób polityka równościowa może stać się ich naturalną częścią, a gdzie konieczne jest stworzenie dedykowanych polityce ciał i struktur?
2. Zbieraj dane, uwzględniając przesłanki, które wyznaczają Twoją politykę równościową. W badaniach prowadzonych regularnie i akcyjnie przez instytucję/miasto pytaj o priorytety polityki równościowej lub sprawdzaj ich rozpoznawalność. Np. w Gdańsku w badaniach dotyczących jakości życia w mieście i potrzeb mieszkanek i mieszkańców pytamy o doświadczanie dyskryminacji w przestrzeni miejskiej oraz o rozpoznawalność głównego podmiotu odpowiedzialnego na poziomie miasta za wspieranie w sytuacjach nierównego potraktowania, czyli Gdańskie Centrum Równego Traktowania. Dane w podziale na płeć i wiek zbieramy również w sprawozdaniach z realizacji zadania publicznego w konkursie dla organizacji pozarządowych.
3. Tworząc programy i projekty sprawdzaj, czy ich przyjęcie będzie miało wpływ (i jaki) na wykluczenie grup wrażliwych i rozwój równości.
4. Dbaj o zbalansowanie działań akcyjnych i strategicznych, działań godnościowych i tych realizujących praktyczne potrzeby, działań wspierających, wzmacniających, rozwojowych, mainstreamujących i tych dedykowanych grupom wykluczonym.
5. Dbaj o partycypację organizacji reprezentujących grupy wrażliwe w trakcie realizacji polityki równościowej. Konsultuj z nimi rozwiązania, dawaj przestrzeń do proponowania swoich, otwórz się na innowacje (np. w konkursach dla organizacji pozarządowych, w trybach pozakonkursowych czy mini funduszach i ich regrantingu).
6. Pamiętaj, że poza liczbą i różnorodnością dostępnych usług dla grup wrażliwych kluczowa jest również ich jakość i życzliwość czy poszanowanie osoby w czasie obsługi. Zachęcaj do tworzenia standardów obsługi mieszkanek i mieszkańców, szczególnie tych ze szczególnymi potrzebami.
7. Powołuj zespoły międzyinstytucjonalne tam, gdzie nie sięgają Twoje kompetencje wprowadzania zmiany.
8. Rozwijaj rozumienie zasady równych szans i jej realizacji w codziennej praktyce na każdym poziomie

zarządzania miastem. Rozwijaj kompetencje i poszerzaj wiedzę dotyczącą równości każdej osoby od przyjęcia i przygotowania do pracy (służba przygotowawcza), po jej ocenę (np. w czasie oceny pracowniczej lub oceny satysfakcji z pracy). Dbaj o aktualizację i rozwój wiedzy (np. poprzez dedykowane szkolenia dotyczące przeciwdziałania dyskryminacji, wiedzy z zakresu przyjętych polityk równościowych, kompetencji międzykulturowych lub współpracy i obsługi osób z niepełnosprawnościami).

9. Włączaj działania dotyczące polityk równościowych do programów rozwojowych w Twojej instytucji (np. do programów wolontariatu pracowniczego, programów wewnętrznej innowacji, programów zwiększających jakość działań instytucji).
10. Współpracuj z ciałami eksperckimi i doradczymi, składającymi się z ekspertów i ekspertek z zakresu równego traktowania, które pomogą przy bardziej skomplikowanych dylematach programowych.
11. Zachęcaj organizacje pozarządowe do poszukiwania zewnętrznych funduszy, które pozwolą na realizację ważnych dla nich elementów polityki równościowej. Oferuj współpracę, wkład własny w postaci pracy urzędników_czek na rzecz projektu lub zabezpieczenia dodatkowych funduszy. Samodzielnie poszukuj środków zewnętrznych na realizację innowacyjnych projektów, pozwalających samorządom testować rozwiązania i dzielić się wiedzą na poziomie europejskim (np. projekty w programie URBACT).
12. Dołącz do zespołów i ciał krajowych oraz międzynarodowych, w których możesz wymieniać się dobrymi praktykami i przetestowanymi rozwiązaniami, jak Związek Miast Polskich, Unia Metropolii Polskich, zespoły we FRA, sieć miast artystów rezydentów ICORN, Sieć Miast Międzykulturowych, Sieć Miast Tęczowych, etc.
13. Lobbuj za zmianami w prawie, które na poziomie samorządów lub krajowym zmieniają w sposób systemowy sytuację osób z grup wrażliwych.
14. Przemyśl, w jaki sposób zadbać o komunikację działań równościowych, jak ją włączyć w standardową komunikację miasta.

BIBLIOGRAFIA

Urząd Miejski w Gdańsku. 2015. *Gdańsk Programy Operacyjne 2023*. <https://download.cloudgdansk.pl/gdansk-pl/d/20160471419/gdansk-programy-operacyjne-2023.pdf>.



BARBARA BOROWIAK

(ona, jej)

Działaczka prawnoczwolieczna i trenerka antydyskryminacyjna, Główna Specjalistka ds. Równego Traktowania w Urzędzie Miejskim w Gdańsku, współautorka gdańskiego Modelu na rzecz Równego Traktowania, koordynatorka prac nad tą polityką miejską.



DR ANNA STRZAŁKOWSKA

(ona, jej)

Z zawodu psycholożka i socjolożka, nauczycielka akademicka, aktywna działaczka na rzecz praw człowieka. Koordynatorka prac nad politykami równości w Gdańsku oraz zespołu eksperckiego ds. praw osób LGBT+ w Radzie Konsultacyjnej Strajku Kobiet. Współprzewodnicząca pierwszej kadencji Gdańskiej Rady ds. Równego Traktowania przy Prezydencie Gdańska.

Obecnie pracuje w Zespole ds. Praw Człowieka w Związku Miast Polskich. Jest założycielką Stowarzyszenia na rzecz Osób LGBT+ Tolerado oraz Fundacji Tęczyowe Rodziny.



2.2.

PROJEKTOWANIE POLITYK, DIAGNOZY ORAZ MONITOROWANIE PRAW CZŁOWIEKA W SAMORZĄDACH

KINGA WYSIŃSKA-DI CARLO

Tworzenie dokumentów o charakterze polityki lub strategii jest dla wielu z Was chlebem powszednim. Jak jednak niejednokrotnie wspominano o tym we wcześniejszych rozdziałach, w przypadku działań na rzecz praw człowieka, równości i włączenia żaden etap działań nie jest oczywisty, powszechnie akceptowalny, niekontrowersyjny. Każdy zapis w dokumencie wyznaczającym politykę czy strategię na rzecz równości i sprawiedliwości społecznej, każdy wyznaczony cel czy metoda jego osiągnięcia, każdy element wymagający finansowania z budżetu miasta będzie stanowił przedmiot dogłębnej analizy zarówno ze strony podmiotów przychylnych proponowanym zapisom lub rozwiązaniom, jak i im niechętnych. Co więcej, każdy z tych zapisów będzie zapewne przedmiotem analiz prawnych tak w odniesieniu do przepisów prawa unijnego, jak i krajowego, a każdy deklarowany cel lub działanie – przedmiotem monitorowania przez organizacje badawcze (akademickie i pozarządowe) oraz przez mieszkańców i mieszkanki miasta..

Dlatego, niezależnie od dotychczasowych doświadczeń i stanu zaawansowania procesu realizacji standardu minimum praw człowieka w Waszym samorządzie, poniższe uwagi mogą być wsparciem w pracach nad wdrażaniem omawianej perspektywy. Dotyczą one kroków i decyzji niezbędnych do przygotowania dobrego programu działania na rzecz realizacji praw człowieka, definiowania potrzeb i priorytetów różnorodnych grup oraz monitorowania postępu w realizacji założonych celów.

MIASTO PRAW CZŁOWIEKA – PROCES WDRAŻANIA STANDARDU MINIMUM

Wg Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej proces ułokalniania praw człowieka, tj. stawania się miastem dbającym o ochronę i realizację podstawowych praw i wolności, obejmuje trzy etapy:

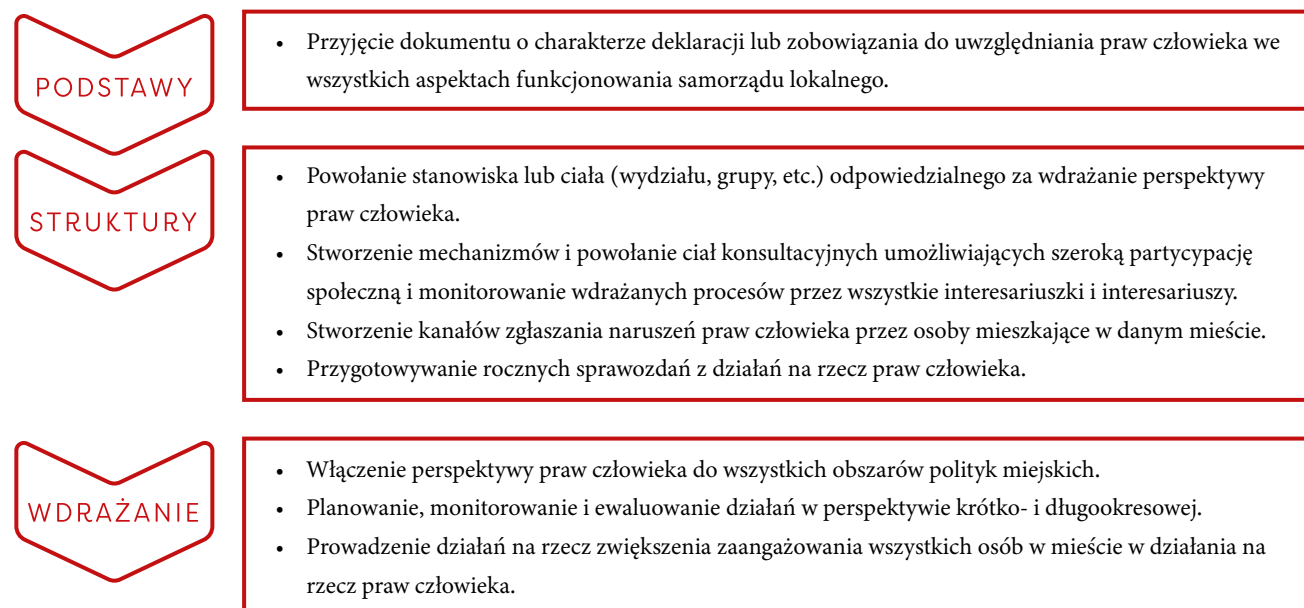
1. Etap budowania silnej koalicji wszystkich interesariuszy i interesariuszek miasta, czyli władz

samorządowych, członkiń i członków administracji miejskiej, przedstawicielek i przedstawicieli nauki i biznesu, a przede wszystkim osób mieszkających w danym mieście, na rzecz przyjęcia formalnego zobowiązania do respektowania praw człowieka, ich ochrony i działań na rzecz ich realizacji przy pomocy dostępnych narzędzi i polityk miejskich. Zobowiązanie takie powinno mieć zarówno charakter prawny, jak i moralny (czyli wyrażający przekonanie, że takie działania są nie tylko zgodne z istniejącym porządkiem prawnym, ale także słuszne i pożądane z punktu widzenia dobrostanu wszystkich ludzi).

2. Etap budowania trwałej (infra)struktury administracyjnej pozwalającej na włączenie działań na rzecz praw człowieka do wszystkich procedur i obszarów funkcjonowania miasta. Etap ten obejmuje powołanie odpowiednich ciał oraz wdrożenie mechanizmów monitorowania, raportowania i reagowania na naruszenia praw człowieka.
3. Etap wdrażania perspektywy praw człowieka do wszystkich polityk miejskich, w tym budowania krótko- i długookresowych strategii i planów działania w każdym obszarze życia miejskiego.

Wymienione etapy i składające się na nie działania podsumowane zostały na poniższym wykresie (źródło: FRA 2021; por. także Wysińska-Di Carlo i Strzałkowska 2021 i Marta Siciarek w niniejszym opracowaniu).

W niniejszym rozdziale koncentrujemy się głównie na kwestiach związanych z działaniami badawczo-analitycznymi, które stanowią punkt wyjściowy do przygotowania dokumentów politycznych i strategicznych, a także bazę pod budowę infrastruktury monitorowania efektywności wdrażanych rozwiązań. Rozpoczynamy jednak od ogólnych uwag dotyczących rodzajów dokumentów i zasadności ich przygotowania.



PODSTAWY I STRUKTURY

Według wytycznych Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej, formalne zobowiązanie do respektowania praw człowieka (tj. powstrzymywania się przed ich naruszaniem), ich ochrony (tj. powstrzymywania innych przed ich naruszaniem) i działań na rzecz ich realizacji (tj. urzeczywistnienia praw i wolności przy pomocy dostępnych narzędzi i polityk miejskich) stanowi punkt wyjściowy do dalszych działań.

Innymi słowy, miasto powinno sformułować oficjalną obietnicę realizowania postanowień Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Europejskiej konwencji praw człowieka (Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności), Europejskiej karty socjalnej i Konstytucji RP, a także szeregu innych konwencji ONZ, Rady Europy i Unii Europejskiej.

JAK DOBRZE PRZYGOTOWAĆ TAKĄ OBIETNICĘ – WSKAZÓWKI

1. Zapoznaj się z aktami prawnymi, dyrektywami i orzecznictwem dotyczącym praw człowieka na poziomie międzynarodowym i krajowym.
2. Zapoznaj się z rekomendacjami Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) dla samorządów lokalnych.
3. Zapoznaj się z Agendą na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 ONZ, krajowym planem jego realizacji, dobrymi praktykami z realizacji celu 11, który jako priorytet ustanowił: „Uczynić miasta i osiedla ludzkie bezpiecznymi, stabilnymi,

zrównoważonymi oraz sprzyjającymi włączeniu społecznemu”.

4. Zdecyduj, jaki charakter ma mieć dokument.

Przed przedstawieniem tego, co wziąć pod uwagę decydując o charakterze przygotowywanej deklaracji (pkt. 4), kilka słów uzasadnienia, dlaczego niezwykle istotne jest zapoznanie się z wymienionymi wyżej dokumentami.

Wg badania IPSOS na temat znajomości i rozumienia praw człowieka, przeprowadzonego w 28 krajach w 2018 roku (IPSOS 2018), to wśród respondentów i respondentek z Polski zanotowano najwyższy odsetek osób twierdzących, że „nie ma czegoś takiego, jak prawa człowieka” – 29% wśród ankietowanych; dodatkowo 19% badanych wskazało, że nie ma opinii.¹⁶ Wśród ankietowanych z Polski najniższy był również odsetek osób zgadzających się ze stwierdzeniem, że „prawa człowieka są ważne dla budowania bardziej sprawiedliwego społeczeństwa” (tylko 43% polskich badanych zgodziło się z tym stwierdzeniem).

¹⁶ Badanie przeprowadzone zostało na osobach zarejestrowanych w panelu online IPSOS-u. Panele online pozwalają (przy spełnieniu określonych warunków) na uzyskanie wyników reprezentatywnych ze względu na wybrane charakterystyki społeczno-demograficzne, ale ze względu na nielosowy charakter próby obciążone są błędem związanym z nieprzypadkowym rozkładem cech mogących mieć istotny wpływ m.in. na poglądy i opinie na tematy społeczno-polityczne. Wg informacji podanych w raporcie IPSOS, między 500 a 1000 osób z Polski uczestniczyło w omawianym badaniu, a w celu zapewnienia reprezentatywności ze względu na podstawowe charakterystyki cenzusowe i dla porównań międzykrajowych zastosowano odpowiednie wagi populacyjne.

I choć badania IPSOS na zlecenie Agencji Praw Podstawowych UE z 2019 roku, przeprowadzone w Polsce na próbie losowej ok. 1000 osób, sugerują bardziej optymistyczną wizję poziomu świadomości praw człowieka – 81% badanych zgodziło się, że „prawa człowieka są ważne dla budowania bardziej sprawiedliwego społeczeństwa”, 77% badanych stwierdziło, że słyszało o Europejskiej konwencji praw człowieka, a 59% o Karcie praw podstawowych Unii europejskiej (FRA 2020) – trudno na podstawie tego badania wnioskować o faktycznym (nie deklaracyjnym) poziomie znajomości postanowień tych dokumentów i ich rozumienia. Tym bardziej, że w tym samym badaniu 79% badanych osób stwierdziło, że w Polsce osoby związane z partią rządzącą mają większe szanse na zatrudnienie, a tylko 30%, że sądy zazwyczaj lub zawsze wydają niezawisłe wyroki. Co więcej, wg badania z 2018 roku, respondenci i respondentki zasadniczo nie są w stanie wskazać podstawowych praw człowieka wymienionych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, zwłaszcza tych o charakterze socjalnym.

Brak głębszej refleksji nad istotą praw człowieka prowadzi do zawężonego rozumienia idei działań na rzecz poszanowania godności, równości i sprawiedliwości społecznej jako wyłącznie działań na rzecz przeciwdziałania dyskryminacji lub ochrony praw grup mniejszościowych. Prowadzi to do niepotrzebnych napięć spowodowanych między innymi postrzeganiem działań na rzecz praw człowieka jako gry o sumie zerowej oraz niepewności odnośnie do tego, jakie rozwiązania w ogóle spełniają definicję działań na rzecz ich przestrzegania. Przy realizacji niniejszego projektu zadawano na przykład z pytania, czy działania na rzecz praw kobiet, osób z doświadczeniem migracyjnym lub ochrona praw pracowniczych to działania na rzecz praw człowieka.

Dlatego zapoznanie się ze wszystkimi dokumentami prawnymi oraz wytycznymi organizacji krajowych i międzynarodowych jest tak ważne. Dopiero gdy wszystkie zaangażowane w proces ułokalniania praw człowieka strony podzielić będą (przynajmniej do pewnego stopnia) definicję praw człowieka i miasta praw człowieka, możliwe będzie przygotowanie formalnego zobowiązania do uwzględniania tych praw we wszystkich wymiarach funkcjonowania samorządu oraz krótko- i długofalowych planów strategicznych.

DECYZJA PIERWSZA: JAKI POWINIEN BYĆ CHARAKTER, STRUKTURA I ZAKRES DOKUMENTU?

W zależności od stanu zaawansowania procesów budowania infrastruktury niezbędnej do określenia teorii działania

(pojęcie to wyjaśniamy poniżej), w tym zbierania i analizowania odpowiednich danych, miasta wypracować mogą albo dokument *stricte* o charakterze deklaracji (por. Wiedeń 2014 i York 2017) albo zobowiązanie połączone z polityką lub strategią działania (por. Bristol City Council 2018).

Deklaracja może mieć formę kilkudzaniową (jak na przykład deklaracja miasta York poniżej) lub kilku stronicową z wyróżnionymi priorytetami wyznaczającymi ramy wypracowywanych polityk i strategii (jak na przykład deklaracja miasta Wiedeń).

DEKLARACJA MIASTA PRAW CZŁOWIEKA YORK, UK*

York, stając się Miastem Praw Człowieka, przyjmuje wizję dynamicznej, różnorodnej, sprawiedliwej i bezpiecznej społeczności lokalnej budowanej na fundamentach uniwersalnych praw człowieka. Ta wizja jest podzielana przez mieszkańców i mieszkanki miasta oraz jego instytucje, w tym Radę Miasta, policję hrabstwa North Yorkshire, organizacje pozarządowe i społeczności religijne.

Opieramy się na unikalnej historii demokratycznych innowacji miasta York, wrażliwości społecznej i doświadczeniach międzynarodowych, które ukształtowały nasze zaangażowanie w idee sprawiedliwości społecznej.

Niniejsza deklaracja stanowi zobowiązanie. Jest etapem podróży, nie zaś jej ostatnim przystankiem. Jako pierwsze Miasto Praw Człowieka w Zjednoczonym Królestwie jesteśmy zdeterminowani do tego, aby urzeczywistnić naszą wizję, lokując fundamentalne prawa człowieka w centrum naszych polityk oraz planów i oczekiwań na przyszłość.

* Tłumaczenie własne. Wersja oryginalna dostępna na stronie: <https://www.yorkhumanrights.org/human-rights-city-declaration/>

Polityka miasta praw człowieka wyznacza ramy realizacji przyjętej wizji. Mówiąc inaczej, określa reguły i priorytety, które mają pomagać podejmować konkretne decyzje i wyznaczać standardy działania podmiotów miejskich. O ile zatem w dokumencie o charakterze polityki powinniśmy nazwać priorytetowe obszary działania oraz sformułować procedury podejmowania decyzji, którymi będziemy się kierować, to nie musimy w niej określać konkretnych celów, wskaźników czy zakresów czasowych ich realizacji. Polityka stanowi niejako rozbudowaną deklarację – opisuje przyjęte wartości (na przykład solidarności, partycypacji, równości i zrównoważonego rozwoju), ustanawia mechanizmy i procedury decyzyjne (na przykład konieczność koordynacji w ramach specjalnie

powołanego biura ds. praw człowieka i publikacji raportów ze stanu zaawansowania realizacji celów zrównoważonego rozwoju, równości itd.) i wytycza priorytety, dla których opracowane zostaną strategie i plany działania.

Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) sugeruje, aby za priorytetowe uznać obszary stanowiące przedmiot regulacji lokalnych. Obszary te obejmują między innymi:

- usługi pomocy społecznej,
- usługi zdrowotne, ochrona zdrowia,
- usługi komunalne,
- edukacja na wszystkich poziomach, w tym nauka przez całe życie,
- kultura, sport, rekreacja,
- zamówienia publiczne.

Dokument o charakterze polityki powinien określać, jakie wartości chcemy realizować w obrębie tych obszarów, a następnie konkretne wydziały administracji samorządowej powinny opracować – uwzględniając przyjęte zasady – konkretne strategie i plany działania (o czym poniżej).

Podejmując decyzję o tym, jaki typ dokumentu opracować, należy pamiętać, że o ile przyjęcie deklaracji (zobowiązania) wymaga głównie woli politycznej, odwagi (zob. O’Flaherty 2021 i w niniejszym opracowaniu) oraz zaangażowania władz i administracji samorządowej, a także osób reprezentujących wszystkie interesariuszki i interesariuszy społeczności danej jednostki administracji lokalnej, to opracowywanie polityk i strategii wymaga dogłębnych analiz.

Przygotowanie dobrej polityki lub strategii równościowej, podobnie jak i *mainstreaming* praw człowieka, wymaga bowiem **określenia typu statystyk, a także infrastruktury do ich zbierania i analizy**. Tym bardziej że realizacja wyznaczonych priorytetów i celów oraz sposobów działania wiąże się z decyzjami budżetowymi, a te są niemożliwe do oszacowania bez dobrej jakości danych.

Nierzadko popełniany błąd polega na łączeniu w jednym dokumencie elementów polityki i strategii. Prowadzi to często do traktowania wartości jako celów lub priorytetów oraz wyznaczania celów na podstawie danych dotyczących poziomu kraju lub regionu bez adekwatnej refleksji umożliwiającej określenie, na ile instrumenty dostępne administracji samorządowej pozwalają na ich realizację. Dla przykładu, niewłaściwym jest wyznaczanie lokalnych priorytetów lub celów dotyczących równości ze względu na płeć w zatrudnieniu na podstawie diagnozy sytuacji dla całego województwa lub wsparcia osób LGBTQ+ na podstawie danych dotyczących całego kraju.

DIAGNOZY I STRATEGIE

Wypracowując strategie w konkretnych obszarach (tj. dotyczące przyjętych priorytetów), podmioty odpowiedzialne (wskazane w polityce miasta) powinny określić, w jaki sposób zamierzają przyczynić się do realizacji polityki praw człowieka, a także wyznaczyć szczegółowe cele na dany okres (na przykład pięciu lub dziesięciu lat). W ramach strategii każdy podmiot powinien też opracować roczne plany zarządzania. Plany zarządzania powinny zawierać opis działań danego podmiotu oraz informacje o tym, w jaki sposób przyczynią się one do osiągnięcia wyznaczonych celów zawartych w planie strategicznym.

W strategii powinny znaleźć się:

- opis *status quo*, tj. opis wartości wskaźników w chwili opracowywania strategii i najważniejszych luk między grupami osób zamieszkujących w mieście;
- docelowe wartości wskaźników lub oczekiwane tempo zmiany pozwalające na określenie skuteczności działań i służące monitorowaniu postępów w ciągu roku i w okresie obowiązywania strategii;
- opis głównych czynników ryzyka, które mogą negatywnie wpłynąć na proces realizacji celów oraz propozycje dotyczące sposobu reagowania;
- opis sposobu zbierania i rozliczania się z wyników w rocznych oraz okresowych sprawozdaniach;
- wnioski z wcześniejszych doświadczeń.

Plany i strategie muszą być opracowywane na podstawie adekwatnej diagnozy i na podstawie odpowiednio uzasadnionej teorii działania. Zbudowanie odpowiedniej teorii działania, czyli pewnego modelu wyjaśniającego, co i w jakim stopniu wpływa na określony stan rzeczy i dlaczego uważamy, że określone działania mogą go zmienić w pożądanym kierunku, jest kluczowe, ale stanowi też wyzwanie.

Określenie podstawowych mechanizmów przyczynowych prowadzących do konkretnych rezultatów obserwowanych w przestrzeni miejskiej nie jest bowiem proste. Pewne mechanizmy są trudne do uchwycenia (na przykład te związane z kształtowaniem postaw), a inne niemożliwe do zmiany przez polityki samorządowe (na przykład dotyczące ubezpieczeń zdrowotnych).

Analizy umożliwiające określenie, co wpływa na co, jakie instrumenty ma miasto, aby zmienić określone wyniki (rezultaty), co da się zmienić najłatwiej/przy najniższych nakładach, a co będzie wymagało czasu i inwestycji budżetowych, stanowią jednak bazę skutecznych strategii i działań podmiotów samorządowych, biznesowych i rządowych. Jest tak dlatego, że każda strategia opiera się na

założeniach dotyczących mechanizmów przyczynowych: jeśli przyjmujemy rozwiązanie A, dany efekt jest bardziej prawdopodobny niż wtedy, gdy przyjmujemy rozwiązanie B lub C. Mówiąc inaczej, przez zmianę jakiegoś elementu środowiska miejskiego (przyczyna) chcemy zmienić jakiś inny jego element (skutek), a więc musimy wiedzieć, do jakiego stopnia i dlaczego przyczyna i skutek są ze sobą powiązane (por. Blankshain i Stigler 2020, s. 79).

Budując plany strategiczne powinniśmy mieć dokładnie opisane *status quo* i stan docelowy, a także **metody jego osiągnięcia** wraz z uzasadnieniem. Często obserwowany błąd w dokumentach strategicznych dotyczących działań na rzecz różnorodności i niedyskryminacji – wg najlepszej wiedzy autorki nie wypracowano jeszcze w samorządach polskich strategii na rzecz realizacji praw człowieka – polega na pomijaniu etapu formułowania teorii działania. Dostępne strategie podają na przykład informację o niskim poczuciu bezpieczeństwa wśród osób o innym niż biały kolorze skóry czy LGBT+, za cel stawiają zwiększenie ich poczucia bezpieczeństwa (przy czym często niestety bez podania, jakie ma być tempo tego wzrostu i w jakim okresie; nie mówiąc o tym, że często cytowane są dane z poziomu wyższego niż miejski, np. regionu lub całego kraju), a jako rozwiązanie wskazują działania edukacyjne. W żadnym momencie nie ma jednak wykazanego związku między działaniami edukacyjnymi a poczuciem bezpieczeństwa, informacji o tym, ile albo jakiego typu działania edukacyjne i wobec kogo mają być podjęte i w jaki sposób ma się edukacja przełożyć na poczucie bezpieczeństwa.

Takie „intuicyjne” podejście (w tym przypadku, że edukacja redukuje uprzedzenia, a jak zredukuje się uprzedzenia, to będzie mniej przemocy i dyskryminacji, a co za tym idzie wyższe poczucie bezpieczeństwa) jest niestety zbyt ogólne, pomija szereg innych istotnych zmiennych mogących wpłynąć na poczucie bezpieczeństwa oraz nie pozwala na przejrzyste analizy relacji kosztów do efektywności. Jakiej analizy i jakich danych wymagają zatem dobre strategie?

DECYZJA DRUGA: JAKIE INFORMACJE I DANE POTRZEBUJEMY PRZEANALIZOWAĆ?

Większość samorządów zbiera dane dotyczące liczby i podstawowych charakterystyk osób korzystających z usług w obszarach stanowiących prerogatywę polityk lokalnych jednostek administracyjnych. W celu budowania adekwatnych polityk i strategii działania na rzecz praw człowieka i zgodnych z Agendą ONZ 2030 każdy

samorząd powinien jednak upewnić się, że dysponuje odpowiednią infrastrukturą nie tylko do zbierania danych, ale też ich analizy. Nie wystarczy bowiem, że miasta znają rozkład przestępczości, zanieczyszczenia powietrza czy użytkowania miejskiej przestrzeni zielonej wg dzielnic czy nawet płci. Dezagregacja danych wg pozostałych – istotnych i możliwych do pomiaru cech – jest podstawą do szacowania luk pomiędzy grupami i określaniem możliwych korelacji i relacji przyczynowych.

Zbieranie i analizowanie dużej liczby obserwacji (osób zamieszkujących miasto lub ich próby) jest bowiem kluczowe (przy ograniczonych możliwościach stosowania metod eksperymentalnych) dla określania tego, skąd się biorą różnice w wynikach różnych grup i jakimi narzędziami dysponuje miasto, żeby te różnice zniwelować, kontrolując możliwie dużą liczbę tzw. zmiennych zakłócających.

Dla przykładu, jeśli miasto jest zainteresowane redukowaniem różnic w wynikach edukacyjnych dzieci w szkołach podstawowych (mierzonych testem ósmoklasisty), to nie wystarczy sprawdzić, w jakim stopniu wyniki w nauce korelują z wielkością szkoły i klasy, dzielnicą zamieszkania, statusem szkoły i kompozycją szkoły oraz klas ze względu na płeć. **Dla pomyślnego zmniejszenia różnic w wynikach uczniów i uczennic konieczne jest zrozumienie, z czego korelacje te wynikają**, na przykład dlaczego uczniowie i uczennice mieszkający w różnych dzielnicach tego samego miasta uzyskują różne przeciętne wyniki w nauce. Od poprawnego uchwycenia mechanizmów generujących obserwowane korelacje zależy to, czy działania podejmowane w celu zmniejszenia nierówności okażą się skuteczne. Na przykład jednym z najistotniejszych czynników determinujących wyniki uczniów i uczennic jest przede wszystkim dochód i wykształcenie rodziców (czyli status socjoekonomiczny rodziców, a od niego w dużej mierze zależy dzielnica i miejsce zamieszkania). Miasto nie ma wpływu na poziom wykształcenia rodziców czy wysokość ich zarobków. Ale określiwszy wpływ każdej z wymienionych zmiennych może się zastanowić, jakiego typu polityki i inwestycje mogą mieć największą wartość dodaną, jeśli chodzi o wyrównywanie nierówności.

Co więcej, analizując dane i formułując teorię działania powinno się być wyczulonym na rozmaitego typu błędy i pułapki – np. tzw. błąd pominiętych zmiennych (*omitted-variable bias*). W podanym przykładzie może być tak, że dzielnice, gdzie dzieci osiągają przeciętnie wyższe

wyniki w testach, cechują się nie tylko wyższym średnim dochodem gospodarstwa domowego, ale też wyższym arealem terenów zielonych. Osoby o wyższych dochodach mogą preferować zamieszkiwanie w tych dzielnicach właśnie z tego powodu. Może się zatem okazać, że inwestycja w parki w określonych dzielnicach przełoży się na redukcję nierówności edukacyjnych. Zatem im bardziej szczegółowe dane i więcej uwzględnionych zmiennych kontrolnych, tym większe prawdopodobieństwo sformułowania adekwatnej teorii działania i strategii.

Kolejny błąd, na który warto zwrócić uwagę, a o którym była mowa powyżej, to tzw. błąd ekologiczny polegający na traktowaniu prawidłowości albo korelacji na poziomie wyższym/zagregowanym (kraju, regionu) jako stosującej się do poziomu niższego/zdezagregowanego (np. dzielnicy czy osoby). W omawianym przykładzie błąd ten polegałby na założeniu, że skoro w danej dzielnicy wyższy jest przeciętny dochód gospodarstwa domowego niż w pozostałych dzielnicach, to każda uczennica lub uczeń w tej dzielnicy pochodzi z bogatego domu.

W jaki sposób uzyskać odpowiednie dane i prowadzić analizy? Administracja lokalna ma tutaj kilka opcji – może zaprojektować własny system, może poprosić o pomoc GUS (Główny Urząd Statystyczny) lub lokalne instytucje akademickie lub badawcze, może skonsultować się z innymi miastami. W celu dotarcia do grup trudno dostępnych może też wykorzystać niestandardowe metody doboru próby (np. *respondent-driven*) lub zacieśnić współpracę z określonymi społecznościami.

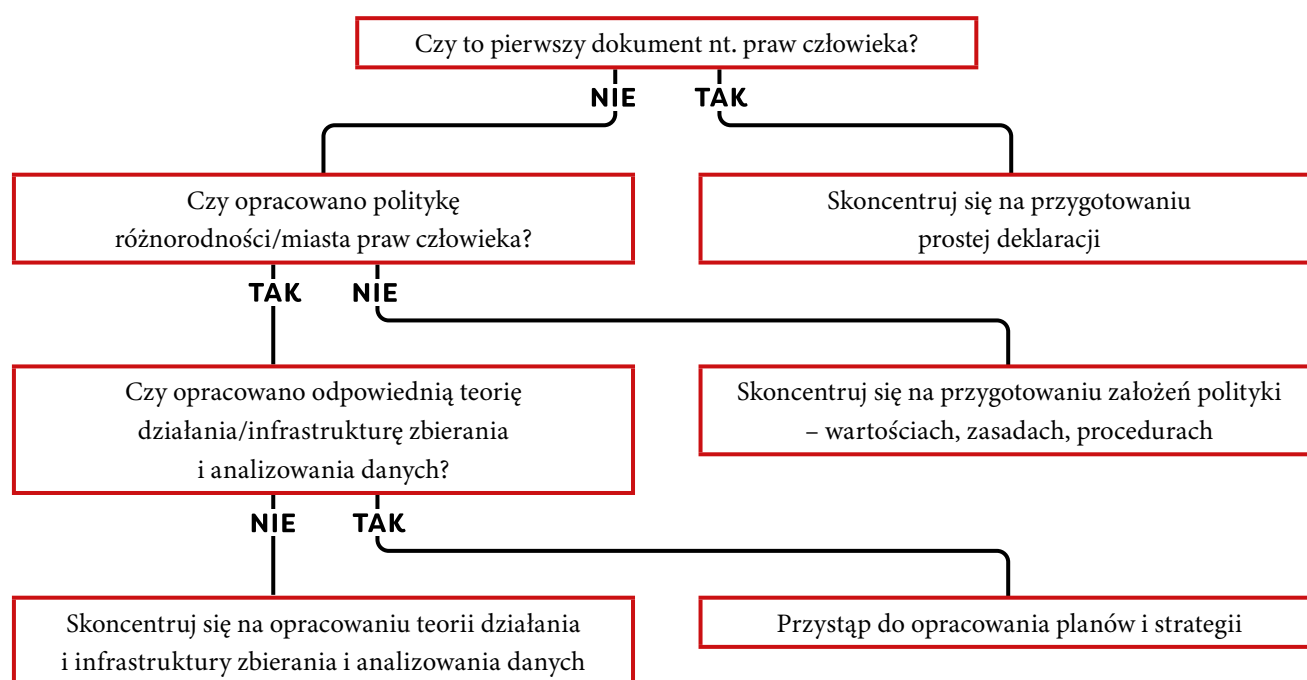
Ponadto w celu uniknięcia pewnego typu błędów systematycznych zawsze trzeba zwracać uwagę na jakość zbieranych danych i upewnić się, że dotyczą populacji całkowitej lub losowo dobranej próby. Jedno z często obserwowanych zjawisk to uogólnianie wyników badań na próbach nielosowych lub na małych grupach (na przykład grupach fokusowych) na całą społeczność.

Odpowiednio przygotowana infrastruktura analiz i teoria działania umożliwia adekwatne monitorowanie zmian i efektywności prowadzonych działań. Monitorowanie to powinno być jednak prowadzone z uwzględnieniem sytuacji grup szczególnie narażonych na wykluczenie. Jeśli na przykład jako cel wskazany został wzrost przeciętnych wyników testów o 4 pp., to powinno się zwracać uwagę nie tylko na ogólny wzrost tego wskaźnika, ale także tempo jego wzrostu wśród poszczególnych grup – zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju i praw człowieka.

PODSUMOWANIE

Proces stawania się i funkcjonowania jako Miasto Praw Człowieka nie jest jednowątkowy i liniowy. Jak zapisano w deklaracji miasta York – to jest podróż, która nigdy się nie kończy. Każde miasto może zaprojektować i odbywać tę podróż nieco inaczej, uwzględniając szczególną dla siebie sytuację i oczekiwania osób miasto współtworzących. Dla ułatwienia rozpoczęcia tej podróży przedstawiamy krótki schemat podsumowujący podstawowe kroki, które powinno się podjąć, aby podróż ta była udana.

SCHEMAT POSTĘPOWANIA



BIBLIOGRAFIA

- Blankshain, J. i Stigler, A.L. 2020. „Applying Method to Madness: A User’s Guide to Causal Inference in Policy Analysis”. *Texas National Security Review* 3(3): 76–89.
- Bristol City Council. 2018. *Equality and Inclusion Policy and Strategy 2018–2023*. <https://www.bristol.gov.uk/documents/20182/32815/BCC+Equality+and+Inclusion+Policy+and+Strategy+2018+to+2023.pdf/1777c117-fd11-0f11-9034-6ed105467819>.
- European Union Agency for Fundamental Rights. 2021. *Human Rights Cities in the EU. A Framework for Reinforcing Rights Locally*. <https://fra.europa.eu/en/publication/2021/human-rights-cities-framework>.
- European Union Agency for Fundamental Rights. 2020. *What Do Fundamental Rights Mean for People in the EU?* https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-fundamental-rights-survey-human-rights_en.pdf
- IPSOS. 2018. *Human Rights in 2018. A Global Advisor Survey*. https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2018-07/human_rights_in_2018_-_global_advisor_survey_graphic_report_o.pdf.
- O’Flaherty, M. 2021. *Wystąpienie na konferencji „Standard minimum praw człowieka w polskim samorządzie”*. <https://www.miestaprawczlowieka.org.pl/index.php/wydarzenia/>.
- Wiedeń. 2014. *Vienna – City of Human Rights*. <https://www.wien.gv.at/english/social/integration/pdf/human-rights-declaration.pdf>.
- Wysieńska-Di Carlo, K. i Strzałkowska, A. 2021. *Poziom zaawansowania działań mających na celu „ulokowanie” praw człowieka w polskich miastach. Raport z badań i prac zespołu*. <https://www.miestaprawczlowieka.org.pl/index.php/baza-wiedzy/>.
- York. 2017. *York Human Rights City Declaration*. <https://www.yorkhumanrights.org/human-rights-city-declaration/>



DR KINGA WYSIĘSKA-DI CARLO

(ona, jej)

CONSIRT, IFiS PAN oraz Divercity+

Specjalizuje się w zagadnieniach z zakresu metodologii badań społecznych, nierówności i procesów grupowych. W latach 2012–2015 wchodziła w skład zespołu doradczego ds. migracji przy Kancelarii Prezydenta RP.

Współpracowała z instytucjami badawczymi i think-tankami w Polsce (m.in. Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego), Wielkiej Brytanii (University of Portsmouth) i USA (Deans for Impact, Albert Shanker Institute, The Learning Agency).

Autorka lub współautorka publikacji dotyczących pomiaru dyskryminacji, nierówności na rynku pracy ze względu na płeć, macierzyństwo (tzw. kara za macierzyństwo/premia za ojcostwo) oraz pochodzenie narodowe i etniczne, a także procesów różnicowania statusu, zaufania i legitymizacji nierówności.

Absolwentka SYMLOG Consulting Workshop, San Diego i Szkoły Trenerów i Trenerek Stowarzyszenia Konsultantów_ek i Trenerów_ek MATRIK w Krakowie. Wiedzę i doświadczenie zdobywała w Polsce (Uniwersytet Jagielloński, Collegium Civitas, Polska Akademia Nauk) i Stanach Zjednoczonych (University of Iowa, University of South Carolina, Cornell University).





3.1.

DELIBERATERIA – NOWY MODEL DIALOGU SPOŁECZNEGO JAKO NARZĘDZIE DEMOKRACJI POLSKICH SAMORZĄDÓW

ALEKSANDRA WARDAK
MAŁGORZATA SZLENDAK

Samorząd terytorialny, zwłaszcza lokalny, usytuowany najbliżej obywateli, ponosi odpowiedzialność za realizację zasadniczej (bardziej egzystencjalnej niż politycznej) części podstawowych praw obywatelskich, określonych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka.

A. Jędrzejczyk

WPROWADZENIE

Konsultacje społeczne, na różnych szczeblach i w odniesieniu do różnych obszarów życia, to istotne narzędzie demokratycznego społeczeństwa obywatelskiego. Aby spełniały swoją rolę, kluczowa jest ich koncepcja – obejmująca wartości, które za nią stoją – oraz sposób organizacji. Chodzi tutaj szczególnie o zaangażowanie różnych grup społecznych (w jak najlepszym stopniu oddające specyfikę danej populacji), bezpieczne włączenie osób, których głos nie jest słyszany lub jest słyszany niewystarczająco, dostępność dla grup ze specjalnymi potrzebami¹⁷, transparentność całego procesu, oraz realność wpływu wyników konsultacji na ostateczny kształt konsultowanych procesów.

Taką koncepcją jest właśnie deliberateria, o której traktuje niniejszy tekst. Jako nowy model dialogu społecznego, wykorzystujący elementy sondażu deliberacyjnego¹⁸, powstała dla i przy udziale polskich samorządów. Jak pokazało doświadczenie z konsultacji pilotażowych w Częstochowie, Poznaniu i Przemysłu jest to bardzo dobre narzędzie, które z powodzeniem może zostać wykorzystane np. przez wydziały komunikacji społecznej bądź jednostki o podobnym profilu. I choć opracowana formuła wydaje się na tyle pojemna, by towarzyszyć działaniom edukacyjnym, akademickim, klubom dyskusyjnym i wielu innym formom kontaktu społecznego, w swoim pierwotnym zamierzeniu miała służyć właśnie samorządom w procesach konsultacyjnych.

¹⁷ Dostępność rozumiana jako: „stworzenie takich warunków, takiego otoczenia w instytucji publicznej, które pozwoli osobom ze szczególnymi potrzebami na korzystanie z oferty i usług na takich samych zasadach, jak każdy inny odbiorca” (Włodarski 2021, s. 54).

¹⁸ Inspiracją dla deliberaterii był islandzki proces konstytucyjny, a konkretnie założenia, przebieg i wnioski z sondażu deliberacyjnego w 2019 r. (więcej na ten temat w Ólafsson, Nordal 2021).

Mając pozytywne doświadczenie w zakresie przeprowadzenia konsultacji społecznych z wykorzystaniem deliberaterii, chcemy podzielić się wnioskami, które z tego procesu wynieśliśmy jako zespół realizujący projekt *Prawa człowieka i biznes – dialog społeczny post-COVID19*¹⁹, działającego w ramach Polskiego Instytutu Praw Człowieka i Biznesu (PIHRB).

DELIBERATERIA JAKO NOWY MODEL DIALOGU SPOŁECZNEGO

Nazwa deliberateria²⁰ powstała ze złożenia dwóch słów: deliberacja oraz kafeteria. Deliberacja (łac. *deliberare* rozważać; zastanawiać się, od libra – waga) to proces rozważania i konfrontowania ze sobą lub z innymi własnych poglądów i emocji. Kafeteria to lista możliwych odpowiedzi na pytanie zamknięte lub półotwarte, dołączana w kwestionariuszu do tego pytania. Zatem, w naszym zamyśle, spotkania nioszące miano deliberaterii mają łączyć w sobie różnorodność opinii i uczuć z prawem do wolności wyboru.

Żeby zdefiniować, czym deliberateria jest i znaleźć dla niej trafne miejsce w typologii, pomocne może być zrozumienie, czym deliberateria na pewno nie jest. Pokażmy to na przykładzie dwóch popularnych w przestrzeni publicznej form komunikacji: debaty z jednej strony i konsultacji społecznych z drugiej. Debata gromadzi zwykle osoby o podobnym poziomie eksperckości, znajomości tematu. Używając argumentów próbują one dowieść wyższości jednego poglądu nad innym. Osoba, z którą rozmawia się w debacie, to oponent lub oponentka, a na końcu

¹⁹ Projekt realizowany był z dotacji nr Kim/0457 programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy, finansowanego z Funduszy EOG.

²⁰ Autorką słowa deliberateria jest Małgorzata Szlendak.

rozmowy są zwykle zwycięzcy i przegrani. W przeciwieństwie do debaty w deliberaterii nie ma przeciwników i przeciwniczek – są partnerki i partnerzy do rozmowy. W debacie istotna jest skuteczna argumentacja i zdobywanie przestrzeni dla siebie; w deliberaterii – aktywne słuchanie i tworzenie przestrzeni również dla innych.

Z kolei konsultacje społeczne są często formą pytania o zdanie w kwestiach, które są już częściowo zdefiniowane. Liczy się więc uzgodnienie wspólnego stanowiska albo głosowanie, które przechyla szalę lub pozwala podjąć decyzję. Deliberateria z kolei jest wolna od konieczności zgodzenia się i wypracowania wspólnego rozwiązania.

Deliberateria, w której można odnaleźć inspirację innymi formami komunikacji społecznej, nie jest do końca żadną z nich. Swoim eklektycznym charakterem wypełnia lukę gdzieś pomiędzy poważnymi konsultacjami (lub debatą) a nieformalną rozmową mieszkańców o problemach ich lokalnej społeczności. Najbliżej jest jej do dialogu, ale takiego, który ma swoje zasady (czerpiące np. z idei komunikacji bez przemocy). Do dialogu, który z jednej strony jest blisko ludzi, ich przekonań, wiedzy, emocji, a z drugiej stanowi merytoryczne wyzwanie, by się z tymi poglądami, wiedzą i emocjami zmierzyć. Potrafi zdjąć trudne tematy z piedestału eksperckości, a jednocześnie – dzięki rzetelnemu przygotowaniu – jest merytoryczny.

Deliberateria jest więc spotkaniem i taką rozmową grupy osób na istotny dla nich, np. społecznie ważny, temat,

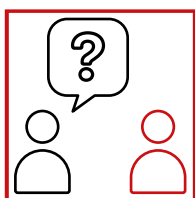
która tworzy przestrzeń do przedstawienia opinii i argumentów wszystkich, którzy w niej uczestniczą i usłyszenia siebie nawzajem. Istotą deliberaterii jest to, by poruszając dany temat mieć gotowość i chęć wzajemnego wysłuchania się oraz ciekawość wobec opinii, stanowisk i odczuć współrozmówczyń i współrozmówców. Jej siłą jest również to, że pozwala osobie uczestniczącej wejść całą sobą w proces dyskusji. W tym modelu jest bowiem miejsce zarówno na merytorykę, myślenie racjonalne, fakty i argumenty logiczne, jak i na emocje, różne motywacje czy wątpliwości. Rozmowa prowadzona jest tak, by przyznanie się do słabości (np. niewiedzy) lub zmiana zdania nie powodowała utraty twarzy. Takie podejście otwiera, naszym zdaniem, drzwi dla większej liczby osób chcących aktywnie uczestniczyć w życiu społecznym.

WNIOSKI Z PILOTAŻU DELIBERATERII, CZYLI O TYM, JAK PROWADZIĆ KONSULTACJE SPOŁECZNE

WNIOSEK # 1.

Ustal wspólne zasady

Sposób, w jaki przebiega dialog jest tak samo ważny, jak jego temat. Dlatego właśnie na potrzeby deliberaterii powstały *Zasady dobrej rozmowy*. Przytaczamy je, ponieważ w poniższych punktach zawiera się kwintesencja dialogu, o jaki nam chodzi.



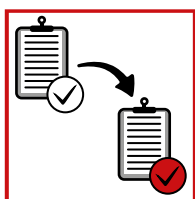
1. Bądź ciekaw_a drugiego człowieka

Każdy człowiek posiada coś godnego uwagi; jakieś zasoby i umiejętności. Można je zauważyć jedynie dzięki empatii.



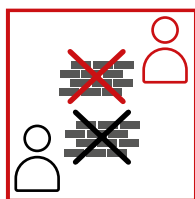
2. Słuchaj zamiast przekonywać

Skoncentruj się na zrozumieniu, a nie na przekonywaniu innych. Próba zrozumienia innej osoby to dostrzeżenie w niej człowieka. Nie oznacza to automatycznej akceptacji jego poglądów i wartości.



3. Możesz pozostać przy swoim zdaniu, a możesz je zmienić

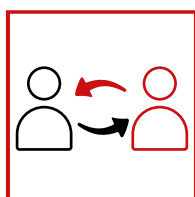
Masz prawo do wyrażenia zgody. Masz także prawo do wyrażenia niezgody. Pozostali mają takie samo prawo.



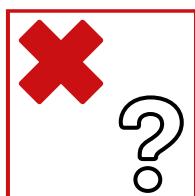
4. Usuwać przeszkody. Pozwól zabrać głos tym, których nie słyszać. Zrób dla nich miejsce w rozmowie. Zastanów się, czy to nie Ty jesteś barierą, z powodu której się nie odzywają.



5. Akceptuj różnorodność. W dobrej rozmowie status, pozycja, pochodzenie czy wiek są bez znaczenia. W dobrej rozmowie wszyscy jesteśmy sobie równi.



6. Pamiętaj o wzajemności. Dialog tworzy przestrzeń, w której każda i każdy może zostać usłyszany: Ty możesz usłyszeć innych. Inni mogą usłyszeć Ciebie.



7. Nie bój się popełniać błędów i zadawać pytania. Akceptacja prawa do potknięć, niedoskonałości czy niewiedzy jest najlepszą przepustką do kreatywności i lepszego zrozumienia nowych rzeczy lub innego człowieka.²¹



8. Pozwól sobie i innym na emocje. Wszystkie emocje są dobre i jest na nie miejsce w rozmowie. Daj sobie i innym prawo do ich wyrażania. Mów jednak o tym, z czym nie czujesz się komfortowo i jakie zachowania Cię ranią.²²

Opracowanie zasad i wcześniejsze przesłanie ich osobom uczestniczącym w konsultacjach tworzy dobry grunt pod to, co będzie się działo na spotkaniu. To propozycja, na którą wszyscy mogą się zgodzić lub zmodyfikować ją tak, by nie tracąc ducha deliberaterii wyjść naprzeciw potrzebom konkretnej grupy.

WNIOSEK # 2. Zacznij od siebie.

W kwestii praw człowieka działanie samorządu powinno być jak najbardziej spójne z wartościami, które chce on propagować. Nie da się bowiem promować autentycznej demokracji partycypacyjnej nie będąc instytucją, która działa zgodnie z zasadami takiej demokracji. Mówimy tu o sposobie

zarządzania, wewnętrznych procesach, procedurach, systemie organizacji pracy, komunikacji oraz innych składowych funkcjonowania samorządu, które powinny tworzyć włączającą kulturę porozumienia oraz szacunku. **Nie znaczy to, że trzeba być ideałem. Ważne, by intencje samorządu oraz deklarowane wartości były widoczne w postawie i działaniu jego przedstawicieli i przedstawicieli.**

WNIOSEK # 3. Nie unikaj trudnych tematów.

Są w przestrzeni publicznej zagadnienia trudne i złożone, których omówienie lub wypracowanie rozwiązań z nimi związanych wymaga sporo czasu. Ich skala potrafi zniechęcać do podejmowania jakichkolwiek rozmów, m.in. z obawy o to, że proces ten znacznie się wydłuży. Zachęcamy do przełamania takiej postawy na rzecz podejścia do problemu metodą małych kroków i rozpoczęcia od rozmowy, która – w razie potrzeby – da upust emocjom, podniesie

²¹ Treść tej zasady została zmodyfikowana na potrzeby tego artykułu.

²² W tworzeniu *Zasad dobrej rozmowy* inspirowaliśmy się materiałami ze stron: <https://www.zrozumdrugiego.pl> oraz <https://ceo.org.pl>.

świadomość i zrozumienie tematu, a wzajemne interakcje uwolnią potencjał znajdujący się w grupie. Może nawet potrzebnych będzie kilka takich spotkań. W takiej właśnie sytuacji świetnie sprawdzi się deliberateria.

Deliberateria może więc służyć jako **prolog** do konsultacji, głosowania czy ważnych wyborów dotyczących lokalnych spraw. Będzie ugruntowaniem w temacie i prawdopodobnie wyłoni grupę aktywnych osób, które zechcą dalej angażować się w sprawę.

W sytuacji niechęci lub braku wiary w znalezienie wspólnego rozwiązania deliberateria może dać upust emocjom, pomóc oczyścić atmosferę i przypomnieć ludzi wymiar rozmowy.

Kiedy wykorzystać deliberaterię? Na przykład, gdy:

- miasto chce podjąć działania rewitalizujące jakieś dzielnice i chce to zrobić w sposób włączający, uwzględniający zdanie i potrzeby społeczności lokalnej,
- rozważane jest rozszerzenie granic miasta,
- konieczne jest podjęcie decyzji o sposobie zarządzania dużymi obiektami należącymi do miasta (np. stadionami) i ich przeznaczeniu.

Deliberateria sprawdzi się również w przypadku tematów, które dzielą, polaryzują albo mają w tle ukryty bądź jawny konflikt. Do tego typu konsultacji trzeba jednakże przygotować się szczególnie dokładnie i uważnie.

WNIOSEK # 4.

Nie wykluczaj. Różnorodność bywa trudna, ale tym większa satysfakcja po rozmowie.

Jesteśmy przyzwyczajone i przyzwyczajeni do tego, że poruszamy się w pewnych bańkach informacyjnych: otaczamy się ludźmi o podobnych zainteresowaniach i poglądach, słuchającymi podobnych audycji, czytającymi podobne publikacje; ludźmi, z którymi miło się dyskutuje podczas towarzyskich spotkań. Nierzadko są to osoby zbliżone do nas wiekiem, pochodzeniem i doświadczeniami. Unikamy tym samym dysonansu poznawczego. Dlatego gdy przychodzi do rozmów w przestrzeni publicznej, pojawiający się dysonans często wywołuje szok, bo nagle uświadamiamy sobie, że dzielimy wspólne sprawy z ludźmi, którzy czasem diametralnie się od nas różnią. Nie zawsze zresztą chodzi o przeciwne poglądy. Czasami po prostu są to ludzie z nadaną im społecznie etykietą, o których niewiele wiemy.

Deliberateria jest rozmową, do której każdy człowiek powinien czuć się zaproszony, bez względu na wiek, płeć, wykształcenie, przynależność narodową czy etniczną, niepełnosprawności czy inne kryterium, które w codziennym

życiu stawia ją lub jego w uprzywilejowanej albo nie-uprzywilejowanej pozycji. Chodzi o to, by przestać rozpychać się łokciami, nie walczyć o wpływy, ale właśnie zrobić miejsce dla ludzi, którzy z różnych powodów słyszani są bardzo rzadko. Samorząd, z racji swojej lokalności, może i powinien zadbać o stworzenie takiej przestrzeni, takiej wspólnotowości.

WNIOSEK # 5.

Zadbaj o jakość facylitacji.

Deliberaterię trudno sobie wyobrazić bez osoby facylitującej cały proces. Powinna być to osoba bezstronna, która zadba o stworzenie bezpiecznej przestrzeni dla rozmawiających: przywoła *Zasady dobrej rozmowy*, dopilnuje ustalenia sposobu pracy na konkretnym spotkaniu, będzie pilnować czasu i przestrzeni poprzez stosowne reakcje. Jest to funkcja bardzo odpowiedzialna i wymagająca dużego wyczucia. Dzięki niej rozmowa jest po prostu łatwiejsza, a uczestniczki i uczestnicy wiedzą, że mogą otwarcie i szczerze mówić o swoich poglądach i odczuciach, jeśli tego chcą i potrzebują. Oznacza to również, że miejsce na zabranie głosu znajdują także osoby nieśmiałe lub z natury ciche, a te, które lubią dużo mówić, będą poproszone o zrobienie miejsca dla innych. W naszym projekcie nad procesem dyskusji czuwała facylitatorka główna i facylitatorki wspierające. Podział ten potrzebny był do pracy w mniejszych grupach, co dawało poczucie większego komfortu i bezpieczeństwa. Pozwalał też na zabranie głosu wszystkim uczestniczkom i uczestnikom w otwarty sposób.

WNIOSEK # 6.

Zadbaj o merytoryczność i bezstronność.

Prostsze tematy nie będą wymagały wprowadzenia merytorycznego. Wystarczy gotowość do spotkania. Jednak aby oswoić zagadnienia odległe i skomplikowane lub co do których istnieją w przestrzeni publicznej niejasności i błędne informacje, pomocne będzie przygotowanie bezstronnych materiałów merytorycznych. Należy założyć, że pomimo wstępnych deklaracji nie wszystkie osoby uczestniczące będą miały czas i ochotę się z nimi zapoznać, dlatego podział na część podstawową oraz część dla bardziej zainteresowanych może zwiększyć szanse na zajrzenie do tych treści²³.

²³ Warto skorzystać również z opcji zapewnienia konsultacji merytorycznych dla osób, które mogą mieć problemy ze zrozumieniem określonych zagadnień, np. ze względów językowych, dla osób, które od niedawna są członkami lub członkiniami danej społeczności i samo zagadnienie będące przedmiotem deliberaterii jest dla nich nowe.

W przypadku naszego projektu materiały zostały przygotowane przez ekspertkę z dziedziny biznesu i praw człowieka. Pakiety z materiałami zostały wysłane z odpowiednim wyprzedzeniem, co miało ułatwić uczestnikom i uczestniczkom merytoryczne przygotowanie się do dyskusji. Podobną funkcję pełni ekspertka lub ekspert na spotkaniu. Jej lub jego zadaniem jest przedstawienie istotnych informacji dotyczących omawianego zagadnienia po to, aby rozmowa opierała się na faktach. Takie wprowadzenie będzie uzupełnieniem przesłanych wcześniej materiałów, a niekiedy wprowadzeniem do tematu dla tych, którzy do materiałów nie zajrzeli.

W trakcie deliberaterii do zadań ekspertki lub eksperta należy również weryfikacja prawdziwości informacji pojawiających się podczas dyskusji oraz wyjaśnianie różnych kwestii na prośbę osób uczestniczących – zarówno na forum, jak i podczas pracy w małych grupach.

UCZĄC SIĘ NA BŁĘDACH

Zaangażowanie komitetu sterującego²⁴

W prowadzonym przez nas projekcie bardzo istotną rolę odgrywały_li ekspertki i eksperci (m.in. tworzące_y Komitet Sterujący projektu). „Patrzac wstecz uważamy, że grupa ekspercka stanowiąca Komitet Sterujący powinna zostać włączona w przygotowania już od początku projektu (...). Wiedza i doświadczenie, a przede wszystkim znajomość lokalnych realiów i wyzwań z nimi związanych, pozwoliły na lepsze dostosowanie planowanego procesu do potrzeb mieszkańców.” (Faracik, Wardak [red.] 2021, s. 15–16).

Projekt i my same skorzystałybyśmy bardzo, gdyby współpraca rozpoczęła się wcześniej i miała bardziej partycypacyjny charakter.

Dlatego:

- **Zastanów się, kto może pomóc w doskonaleniu procesu konsultacji, które prowadzicie.** Nie ograniczaj się do ekspertów *sensu stricto*. Pamiętaj, że głos ludzi, których chcesz zaprosić do współprowadzenia projektu, jest bardzo ważny.
- **Odpowiednio wcześniej zwróć się do nich.** Im wcześniej pozyskasz informacje, tym lepiej dostosujesz proces.
- **Pamiętaj o ekspertkach i ekspertach od dostępności.** Ich uwagi dotyczące dostosowania procesów i materiałów do osób z różnymi potrzebami będą Wam bardzo potrzebne. Pamiętaj, że dostosowanie środowiska i procesów (np. konsultacyjnych) jest

obecnie umocowanym prawnie obowiązkiem dotyczącym instytucji publicznych²⁵.

- **Stwórz sieć ekspertek i ekspertów, którzy mogą Was wesprzeć.** Aktualizuj dane kontaktowe.

Zakres wprowadzenia eksperckiego

Jednym z kluczowych działań w projekcie było wprowadzenie merytoryczne ekspertki do tematu dyskusji. Zarówno w tej kwestii, jak i w innych obszarach starałyśmy się na bieżąco oceniać to, co działa, a co wymaga ulepszenia. W zdecydowanej większości robiłyśmy to z sukcesem. Zdarzyło się jednak, że po pierwszym spotkaniu konsultacyjnym – zachęczone dużym zaangażowaniem grupy – zdecydowałyśmy się na rozbudowanie wprowadzenia eksperckiego w następnym spotkaniu, co okazało się chybionym pomysłem.

Dlatego:

- **Przygotuj podstawowy zestaw informacji z niezbędnym komentarzem.**
- **Nie wprowadzaj zmian w trakcie procesu pochopnie,** np. pod wpływem emocji związanych z konkretnym etapem projektu.
- **Pamiętaj, że każda grupa jest inna,** ma swoją specyfikę i dynamikę oraz potrzeby – to co sprawdziło się w odniesieniu do jednej z grup, może okazać się złym rozwiązaniem w przypadku innej.
- **Zostaw czas i przestrzeń na pytania grupy** – ona najlepiej wie, czego potrzebuje w tym zakresie.

REKOMENDACJE

Przygotowanie

Zastanów się odpowiednio wcześniej, jakimi tematami należy się zająć. Jakie są potrzeby samorządu? Jakie są potrzeby mieszkanki i mieszkańców/innych interesariuszek i interesariuszy?

Jeśli tematów jest wiele lub jeśli jest kilka tematów równie ważnych – zrób ankietę wśród mieszkanki i mieszkańców – by same_sami mogły i mogli wybrać te, którym chcą poświęcić uwagę w pierwszej kolejności. Daj wybór zawsze tam, gdzie to możliwe.

Jeśli temat, który chcesz poruszyć na deliberaterii, jest skomplikowany, wybierz np. tylko jeden z jego aspektów i uczyn go przedmiotem rozmowy. Wtedy łatwiej będzie się skupić na ludziach i ich opiniach. W kolejnej rozmowie możesz się skoncentrować na innym aspekcie.

²⁴ W naszym projekcie zagadnienie to dotyczyło nie tylko ekspertek i ekspertów tworzących Komitet Sterujący.

²⁵ „Podmioty publiczne muszą spełniać wymagania z art. 6. Ustawa przewiduje także mechanizm, dzięki któremu dostępność będą mogły potwierdzić chętnie przedsiębiorstwa i NGO.” [Portal Funduszy Europejskich].

Wartości i praktyki samorządu

Zastanów się, jakimi wartościami kieruje się samorząd/ Twój zespół w codziennej pracy. Czy są one zgodne z duchem deliberaterii? Zadbaj, by twój zespół był wzorem do naśladowania.

Przedyskutuj w zespole projektowym Waszą gotowość do słuchania. Jeśli trzeba, zorganizuj warsztat z umiejętności aktywnego słuchania dla siebie i swojego zespołu.

Promuj inkluzywne zachowania i postawy liderów i liderek.

Informacja i promocja

Nie szczędź sił na promocję wydarzenia. Zmapuj potencjał instytucjonalny w swoim otoczeniu i z niego korzystaj. Zaangażuj np. działające przy urzędzie miasta ciała pomocnicze i opiniujące, by dotrzeć do jak największej liczby mieszkanki i mieszkańców. Zaproś organizacje pozarządowe, włącz centra wspierania aktywności lokalnej, domy kultury, uczelnie wyższe oraz uniwersytety trzeciego wieku, biblioteki i ośrodki sportu.

Dostępność

Czy rodzaje i zakres dostępności (w tym architektonicznej) twojego samorządu uwzględniają potrzeby takich grup, jak osoby z niepełnosprawnościami, cudzoziemki i cudzoziemcy, osoby o różnym statusie społeczno-ekonomicznym, osoby neuroatypowe, w różnym wieku, o różnym stopniu mobilności, etc.? Zrób wszystko, by usunąć istniejące bariery.

Zadbaj, by sposób, w jaki zapraszasz mieszkanki i mieszkańców, miejsce spotkania, materiały, którymi się posługujesz dawały możliwość uczestnictwa wszystkim, również osobom ze specjalnymi potrzebami. Pokaż, że prawdziwie zależy Ci na obecności każdej osoby.

Ustal spotkanie o takiej porze, by mogły w nim wziąć udział osoby studiujące, opiekujące się osobami zależnymi, osoby starsze i pracujące. Dla części z nich będzie to pierwsza okazja, by się poznać.

Zaproponuj szkolenia przygotowawcze (np. z narzędzi komunikacji on-line), transport, inne udogodnienia zwiększające szanse na uczestnictwo.

Merytoryka i dobre przygotowanie

Odpowiednio wcześniej włącz do projektu osoby, których zadaniem będzie facylitowanie procesu i prowadzenie dyskusji. Oceń też, ile osób facylitujących będzie potrzebne, by zapewnić odpowiednie wsparcie. W naszym przypadku na jedną osobę przypadała grupa 5–6 osób, co wydaje się optymalną liczbą (biorąc pod uwagę specyfikę tematu, formułę on-line oraz ograniczenia czasowe).

Zdecyduj, jakie tematy poruszysz na forum, a jakie pozostawisz do rozmowy w małych grupach. Forum powinno mieć charakter bardziej informacyjny. W podgrupach śmiało możesz zagłębić się w dyskusję.

Pamiętaj, by materiały merytoryczne przygotować i wysłać odpowiednio wcześniej po to, by osoby uczestniczące w konsultacjach miały czas się z nimi zapoznać.

Zadbaj o przystępny język. Posługiwanie się żargonem lub językiem akademickim przyniesie skutek odwrotny do oczekiwanego – zniechęci zamiast pobudzić do dyskusji.

Starannie wybierz osobę ekspertki lub eksperta mającą na względzie, że powinna być to osoba potrafiąca zachować bezstronność nawet wtedy, gdy w rozmowie będą podnoszone argumenty, z którymi osobiście się nie zgadza.

PODSUMOWANIE

Samorząd lokalny jest tym poziomem społecznej wspólnoty, gdzie idea praw człowieka ma bezpośrednie i dostrzegalne przełożenie na rzeczywistość. Poprzez dbanie o równe chodniki, angażowanie tłumaczek i tłumaczy języka migowego czy zapewnienie podjazdów i wind schodzi z wysokiego C ideałów, by je realizować w praktyce.

Sprawowanie władzy w imieniu, z ludźmi i dla ludzi wymaga umiejętności słuchania i pokory²⁶. Wymaga też obopólnego zaufania, ale to już temat na odrębne omówienie.

BIBLIOGRAFIA

- Faracik, B., Wardak, A. (red.). 2021. *#deliberateria: prze-strzeń do dialogu. Studium przypadku*, PHIRB RS 2/2021, Częstochowa: Polski Instytut Praw Człowieka i Biznesu (PIHRB). https://pihrb.org/wp-content/uploads/2021/11/e-publikacja_deliberateria.pdf.
- Jędrzejczyk, A. 2021. *RPO dziękuje Związkowi Miast Polskich za stanowisko w s. „ustawy równościowej”*, „Biuletyn informacji publicznej RPO”, 20.01.2021. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-podziekowania-zwi%C4%85zek-miast-polskich--stanowisko-ws-ustawy-rownosciovej>.
- Ólafsson, J., Nordal, S. 2021. *Islandzki proces konstytucyjny w latach 2010–2020*, PHIRB RS 1/2021, Częstochowa:

²⁶ Pokora rozumiana jako świadomość własnych ograniczeń i niedoskonałości przy jednoczesnym rozeznaniu i uznaniu własnej wartości.

Polski Instytut Praw Człowieka i Biznesu (PIHRB). https://pihrb.org/wp-content/uploads/2021/06/PIHRB-RS_1_2021-IS-Proces-Konstytucyjny-final.pdf.

Ustawa o dostępności, Portal Funduszy Europejskich, 02.09.2021. <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-europejskie-bez-barier/dostepnosc-plus/ustawa-o-dostepnosci>.

Włodarski, T. 2021. *O oczywistych i nieoczywistych zastosowaniach projektowania uniwersalnego w podmiotach publicznych*, [w:] Faracik, B., Wardak, A. (red.). *#deliberateria: przestrzeń do dialogu. Studium przypadku*, PIHRB RS 2/2021, Częstochowa: Polski Instytut Praw Człowieka i Biznesu (PIHRB). https://pihrb.org/wp-content/uploads/2021/11/e-publikacja_deliberateria.pdf.



ALEKSANDRA WARDAK

(ona, jej)

Absolwentka pedagogiki (specjalności: psychopedagogika kreatywności i nauczanie etyki w szkole) oraz studiów podyplomowych: Kształcenie muzyczno-ruchowe – rytmika, taniec, terapia w Akademii Pedagogiki Specjalnej w Warszawie.

Wieloletnia nauczycielka akademicka. Następnie sekretarz organizacyjna Katedry UNESCO im. Janusza Korczaka i liderka ds. organizacyjnych w Instytucie Globalnej Odpowiedzialności (IGO). Nauczycielka, trenerka i instruktorka. Obecnie współpracuje z Polskim Instytutem Praw Człowieka i Biznesu (PIHRB).



MAŁGORZATA SZLENDAK

(ona, jej)

Absolwentka anglistyki na UMCS w Lublinie i studiów podyplomowych: Zarządzanie ludźmi w firmie (Rola działu HR w zarządzaniu zmianą) w Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie. Ekspertka w dziedzinie komunikacji i trenerka. Kilkunastoletnie doświadczenie managerskie i leaderskie zdobywała w międzynarodowym środowisku biznesowym zarządzając zespołami i projektami. Jako członkini zarządu odpowiadająca za komunikację korporacyjną, wprowadzała m.in. strategiczne rozwiązania w dziedzinie społecznej odpowiedzialności biznesu i zarządzania mediami. Reprezentowała firmę jako rzeczniczka prasowa. Nadzorowała komunikację w procesach zmiany, również w projektach międzynarodowych. Wieloletnia członkini sztabu kryzysowego, zarządzająca komunikacją w kryzysie. Pasjonatka budowania strategii, zarządzania zmianą i edukacji. Nauczycielka i lektorka akademicka. Obecnie współpracuje z Polskim Instytutem Praw Człowieka i Biznesu.



3.2. PROJEKTOWANIE INKLUZYWNE

NATALIA OLSZEWSKA

Miasto nie zostanie nigdy w całości zrozumiane przez jednego człowieka.

Jane Jacobs²⁷

Dzisiejsze społeczeństwa stoją przed wieloma wyzwaniami: zmiana klimatu, postępująca urbanizacja, masowa migracja, zwiększona długowieczność i związane z nią zjawisko starzenia się populacji, nierówności płci oraz coraz większe różnice ekonomiczne. Ze względu na swoją złożoność te wyzwania dotyczą nas wszystkich, a próby stawienia im czoła wymagają nie tylko myślenia systemowego, ale również ogromnej różnorodności perspektyw oraz umiejętności. Projektowanie z myślą o ludzkiej różnorodności może być jednym z kluczy do naszej wspólnej przyszłości.

PROJEKTOWANIE INKLUZYWNE. POZA RACJONALIZMEM I STANDARYZACJĄ

Wszechstronna działalność Charles-Édouard Jeanneret-Gris, architekta i urbanisty szwajcarskiego pochodzenia znanego powszechnie jako Le Corbusier, wpłynęła na obraz dzisiejszych miast. Jego racjonalne podejście do procesu projektowego i system znany jako Modulator, będący antropometryczną skalą proporcji, były powielane w podręcznikach wyznaczających standardy projektowe.

Le Corbusier opracowując w latach czterdziestych ubiegłego wieku swój system Modulator brał pod uwagę wymiary i proporcje typowe dla wysokiego, dobrze zbudowanego mężczyzny w kwiecie wieku. Konsekwencje wdrożenia tych

założeń w projektowaniu budynków i miast były dalekosiężne – ukształtowały cały powojenny świat, dyktując wszystko – od wysokości klamki do wymiarów schodów. Ten modernistyczny światopogląd nie uwzględniał kobiet, dzieci, osób starszych i z niepełnosprawnościami; nie uwzględniał nikogo, kto posiadał wymiary odbiegające od standardu określonego przez projektanta (Wainwright 2021).

W wiele projektów wbudowano stereotypy dotyczące zarówno fizycznych, jak i poznawczych zdolności człowieka, ale także nierówności i hierarchie społeczne. Budynki, miasta, produkty czy systemy stanowiące podstawę naszego życia są wypadkową decyzji projektantek i projektantów, a nierówności i wykluczenie są często niezamierzonymi konsekwencjami wyborów projektowych. Aby zaradzić problemowi, w procesie projektowym należy brać pod uwagę spektrum różnorodności ludzkich zdolności fizycznych i poznawczych.

Mimo że projektowanie inkluzywne czy uniwersalne²⁸ jest często kojarzone z projektowaniem uwzględniającym perspektywę osób z niepełnosprawnościami, chodzi o coś więcej, mianowicie wyjście poza normatywność i subiektywne wizje osób odpowiedzialnych za projekt. W praktyce chodzi o uwzględnienie wielości perspektyw: osób starszych z ograniczeniami poznawczymi i fizycznymi, kobiet, dzieci, mniejszości etnicznych, osób z niepełnosprawnościami, czasowymi ograniczeniami mobilności, osób neuroatypowych. Innymi słowy projektowanie inkluzywne stawia wyzwanie konformizmowi.

Myślenie w kategoriach inkluzji, czy lepiej – włączenia, nie przychodzi nam w sposób naturalny, a projektowanie włączające jest umiejętnością, która wymaga intencjonalności, czasu i doświadczenia.

²⁷ Jane Jacobs (1916–2006) – amerykańsko-kanadyjska dziennikarka, publicystka, aktywistka miejska i autorka książek. Najbardziej znana z wpływu na rozwój XX-wiecznej urbanistyki. W 1961 roku ukazała się jej najbardziej znana książka, *Śmierć i życie wielkich miast Ameryki*, będąca podsumowaniem obserwacji z poprzednich lat. Jacobs podważa w niej założenia modernistycznej myśli planistycznej i procesów odnowy miejskiej, które kształtowały miasta Ameryki Północnej w okresie od końca lat 40. do początku lat 70. XX wieku. Jacobs przyczyniła się też do rozwoju miejskich ruchów oddolnych. Jane Jacobs, *Śmierć i życie miast Ameryki*, Centrum Architektury, Warszawa 2014, s. 136.

²⁸ Terminy projektowanie uniwersalne i projektowanie inkluzywne mogą być używane zastępczo, mimo że o projektowaniu uniwersalnym mówi się zwykle w odniesieniu do środowiska fizycznego, podczas gdy terminu projektowanie inkluzywne używa się również w odniesieniu do technologii.

CO TO ZNACZY MIESZKAĆ?

Mieszkać oznacza przynależć do danego (otoczenia, kontekstu²⁹).

Christian Norberg Schulz³⁰

Przestrzeń i miejsce wychodzą poza granice fizyczności. Dla człowieka posiadają one wymiary transcendentalne, metafizyczne, egzystencjalne, fenomenologiczne. Inkluzja obejmuje te wszystkie poziomy. Poziom fizyczny, ten najbardziej oczywisty, jest kojarzony z dostępnością, ale inkluzja nie ogranicza się do dostępności.

Przykłady schodów i drabiny są prawdopodobnie najbardziej przemawiającymi do naszej kolektywnej wyobraźni aparatami dyskryminacji, a przecież schody czy drabina to nie tylko sposób na to, by przemieszczać się między piętrami czy wysokościami; w warstwie symbolicznej oznaczają one prawo do przeskakiwania hierarchii, w ujęciu transcendentalnym wniebowstąpienie. Każda bariera fizyczna osłabia z punktu widzenia fizjologii, jak również demoralizuje na poziomie psychologicznym.

Dla większości z nas włączanie i integracja oznaczają coś związanego ze sprawiedliwością, empatią, dostępem i poczuciem przynależności. Poczucie przynależności można zdefiniować jako poczucie osobistego zaangażowania w system społeczny i dotyczy ono wymiaru symbolicznego relacji i interakcji międzyludzkich oraz społecznych. Psycholog Abraham Maslow zidentyfikował przynależność jako jedną z podstawowych ludzkich potrzeb (Pollini 2005). Wskazuje się na możliwość związku między poczuciem bycia społecznie odłączonymi i chronicznym stresem, który jest podstawą rozwoju wielu chorób (Hagerty et al. 1992). Zaangażowanie w życie społeczności miałyby z kolei przynosić korzyści zdrowotne (Ross 2002).

Kat Holmes, projektantka technologii i autorka książki *Niedopasowanie. Jak inkluzja kształtuje projekt* pisze:

„Ludzie dość często traktują odrzucenie społeczne jako niezbędną część uczenia się, jak przetrwać w ludzkim świecie. Jednak wiele badań pokazuje, że odrzucenie społeczne może manifestować się w naszych ciałach w sposób zbliżony do bólu fizycznego. (...) (Badacze) odkryli, że obszary mózgu, które regulują stres wykluczenia społecznego są podobne do obszarów, które regulują ból fizyczny.

²⁹ Przypis autorki.

³⁰ Christian Norberg Schulz (1926–2000). Norweski architekt i teoretyk architektury. Zdanie pochodzi z książki nieprzetłumaczonej do tej pory na język polski *Genius Loci. Towards a Phenomenology of Architecture* wydanej przez wydawnictwo Rizzoli w Nowym Jorku w 1980 r.

Innymi słowy, bycie społecznie odrzuconym_ą może bezpośrednio wpłynąć na nasze samopoczucie fizyczne. To odrzucenie ma wiele konsekwencji: niepokój, niepewność, złość, wrogość, poczucie nieadekwatności, brak poczucia kontroli (Holmes 2019, s. 33).

Zły projekt może wyrządzić szkody psychologiczne i w konsekwencji fizyczne. Czy w obliczu takiej świadomości projektowanie technologii, usług, budynków i miast nie staje się kwestią zdrowia publicznego?

ODGÓRNIE ZAPLANOWANE
TECHNOLOGIE ZAGROŻENIEM
DLA DEMOKRACJI

Mamy świadomość tego, że dyskusja na temat partycypacji i inkluzji to mowa o prawach człowieka i mechanizmach demokratycznych. Ale inkluzja w kontekście *smart cities*, czy też miast, gdzie technologia zaczyna rozpychać się i jest wszechobecna, nabiera innych wymiarów. Dane zbierane w wielu różnych sytuacjach stają się często własnością wąskich grup, które podejmują decyzje za całe społeczności.

Przy obecnym tempie rozwoju miast i adaptacji nowych technologii na świecie rozwijają się nowe połączone ze sobą systemy i dzielnice. Jednak mieszkańcy i mieszkańcy na ogół nie są włączani w proces projektowania zarówno przestrzeni, jak i łączących je technologii. W takiej sytuacji najbardziej optymistyczny scenariusz zakłada, że mieszkańcy i mieszkańcy muszą zaadaptować się do warunków i okoliczności, które nie spełniają ich potrzeb. Pesymistyczny scenariusz pociąga za sobą niebezpieczeństwo rozwoju technologii będących w skrajnych przypadkach narzędziem manipulacji i wyzysku.

Projekt *Quayside Sidewalk Labs* rzucił światło nie tylko na problem zbierania danych, ale także na potencjalne ryzyko wpływania na ludzkie zachowania w przestrzeni miejskiej. Quayside było propozycją inteligentnego miasta dla Toronto w Kanadzie prowadzoną przez Sidewalk Labs, spółkę zależną od Alphabet Inc. (firma córka to Google), specjalizującą się w miejskich innowacjach poprzez technologię. Deklarowanym celem Sidewalk Labs było opracowanie niedrogich mieszkań, efektywnego transportu, ogrzewanych i oświetlonych chodników, publicznej sieci Wi-Fi oraz licznych kamer i czujników monitorujących ruch uliczny i życie na ulicy (Hawkins 2020).

W maju 2019 firma ogłosiła, że nie będzie dalej realizować projektu. Nie jest jasne, czy to narastająca krytyka projektu przyczyniła się do jego zakończenia. Członkinie i członkowie społeczności i właściciele firm, którzy

stworzyli kampanię #BlockSidewalk, zwracali uwagę na brak przejrzystości w zakresie własności danych i systemów zarządzania oraz na ryzyko naruszenia prywatności (Ling 2020). Krytyk projektu i inwestor *venture capital*, Roger McNamee, ostrzegł, że Google może wykorzystywać dane do tworzenia prognoz behawioralnych i sprzedawania ich marketerom (Financial Post Staff 2019).

Shoshana Zuboff, amerykańska pisarka, psycholożka społeczna, filozofka i profesorka Uniwersytetu Harvarda przedstawia szerszy obraz w odniesieniu do takich praktyk w swojej ostatniej książce *„Wiek kapitalizmu inwigilacji. Walka o przyszłość ludzkości na nowej granicy władzy”* (Zuboff 2020). Zuboff wskazuje, w jaki sposób cała infrastruktura cyfrowa, w tym nasze telefony i laptopy, jest wykorzystywana do nadania naszym zachowaniom z góry przewidzianych kierunków. Problem polega na tym, że większość z nas nie jest tego świadoma.

Powstające wzajemne relacje między ludźmi, technologią i przestrzenią tworzą nowe, złożone problemy. Włączająca, przejrzysta praktyka współprojektowania stara się wypełnić tę lukę. Oferuje obywatelom_kom sposób na aktywne uczestnictwo w iteracyjnym procesie projektowania i rozwoju społeczności, które szanują ich podstawowe prawa i odpowiadają na ich potrzeby.

JAK PROJEKTOWAĆ Z POSZANOWANIEM LUDZKIEJ WYJĄTKOWOŚCI (I ZMIENNOŚCI)?

Według Banku Światowego 15% światowej populacji (miliard osób) doświadcza jakiejś formy niepełnosprawności. Wszyscy starzejemy się i z upływem czasu tracimy nasze umiejętności, ale nasze zdolności zmieniają się również w trakcie choroby, na skutek urazu, podczas ciąży, a nawet w zależności od kontekstu kulturowego, w jakim znajdujemy się (cudzoziemiec_ka nieposługujący_ca się językiem polskim ma ograniczoną możliwość komunikacji z otoczeniem, zatem czuje się wykluczony_a) (Holmes 2019, s.29).

W rezultacie tradycyjnego procesu projektowego często powstaje brak porozumienia pomiędzy osobą użytkującą a rozwiązaniem projektowym. To niedopasowanie może mieć charakter fizyczny, sensoryczny, emocjonalny, poznawczy lub społeczny (Holmes 2019).

Centrum Badań nad Projektowaniem Włączającym (CBPW)³¹, założone w Kanadzie w 1993 roku, to międzynarodowa społeczność programistów i programistek,

projektantów i projektantek, badaczy i badaczek, pedagogów i pedagożek oraz co-designerów (współprojektantów_tek), których działania mają na celu zapewnienie, że powstające miasta, technologie i usługi są projektowane w sposób włączający. Według CBPW projekt włączający nie zakłada z góry określonego efektu końcowego i ogólnych kryteriów sukcesu, zamiast tego zaprasza różne osoby uczestniczące do wspólnego określania wyników i środków. Ramy projektowania włączającego mają przypominać *framework*, tj. zespół założeń, który wspiera organiczny wzrost projektu i stanowi podstawę do innowacji i ewolucji.

Trzy zasady projektowania włączającego wg CBPW to:

1. Rozpoznawaj, szanuj i projektuj ludzką wyjątkowość i zmienność.
2. Korzystaj z włączających, otwartych i przejrzystych procesów oraz współprojektuj z ludźmi, którzy mają różne perspektywy, w tym z osobami, które nie mogą korzystać lub mają trudności z korzystaniem z obecnych środowisk.
3. Uświadom sobie, że projektujesz w złożonym systemie adaptacyjnym (CBPW 2021).

Wspomniana projektantka technologii Kat Holmes sformułowała podstawowe założenia i wynikające z nich zasady projektowania włączającego:

4. Wykluczenie ma miejsce, gdy rozwiązujemy problemy wykorzystując własne uprzedzenia, zatem ROZPOZNAWAJ WYKLUCZENIE.
5. Ludzie są prawdziwymi ekspertkami i ekspertami w dostosowywaniu się do różnorodności, zatem UCZ SIĘ NA PODSTAWIE LUDZKIEJ RÓŻNORODNOŚCI.
6. Skup się na tym, co jest powszechnie ważne dla wszystkich ludzi, zatem ROZWIĄŻ PROBLEM DLA JEDNEGO, ROZSZERZ ROZWIĄZANIE NA WIELE (Holmes 2019).

Uwzględnienie najbardziej unikalnych i zróżnicowanych potrzeb — biegunów — w procesie współprojektowania jest skuteczną strategią, która zapewnia, że projekt odpowiada na szerszy zakres potrzeb. W efekcie pracy z „marginesami” tworzymy kontinuum umiejętności fizycznych, sensorycznych, emocjonalnych, poznawczych, społecznych. Osoba, która doświadcza najbardziej niedopasowanej interakcji z otoczeniem, znajduje się po lewej stronie kontinuum. Spektrum ludzkich zdolności pomaga nam w zrozumieniu ludzkich motywacji i powody, dla których dana osoba chce uzyskać dostęp do danego rozwiązania. Motywacje rzadko mają charakter funkcjonalny;

³¹ Inclusive Design Research Center.

ludzie są zwykle motywowani uniwersalnymi potrzebami, jak zwiększone poczucie autonomii lub stworzenie więzi emocjonalnej (CBPW 2021).

Współprojektowanie z obywatelkami i obywatelami, których potrzeby są zwykle uważane za leżące poza głównym nurtem, minimalizuje potrzebę wyspecjalizowanych rozwiązań dla konkretnych grup lub późniejszej kosztownej modernizacji.

Istnieje szereg metod i strategii projektowych, które mają na celu włączanie, a ich szczegółowy opis wykracza poza ramy tego tekstu.

Oto ich lista:

1. Partycypacja społeczna realizowana np. poprzez konsultacje społeczne, organizację warsztatów *charrette*³².
2. Technologie, które umożliwiają partycypację uprzednio wykluczonym grupom, np. komputery, symulatory, telefony typu smart. AI (*artificial intelligence* – sztuczna Inteligencja) stanowiąca bazę wielu systemów może odpowiadać na potrzeby różnych grup pod warunkiem, że uwzględniono je przy tworzeniu algorytmów stanowiących jej podstawę.
3. Dane naukowe z zakresu dziedzin takich jak psychologia, antropologia oraz inne nauki społeczne, kogniastyka, neurobiologia pomagają w zrozumieniu głębi i złożoności człowieka, pomagają nam wyjaśnić ludzkie zachowanie i kontekst tego zachowania. Takie dane to sposób na zrozumienie tego, jak ludzie się czują, myślą i reagują, a także ich motywacji.
4. *Big data* (duże zbiory danych); w przypadku projektowania duże zbiory danych są jak mapa cieplna, która może wskazywać interesujące nas obszary do zbadania i rzuca światło na to, gdzie istnieją powtarzalne wzorce, zwłaszcza gdy ludzie używają rozwiązania w sposób, który nie odpowiada oczekiwaniom projektantki czy projektanta. Takie dane powinny być uzupełniane danymi wymienionymi w punkcie 3., aby pomóc nam zrozumieć obszary wykluczenia.

³² Metoda ta zakłada zebranie w jednym miejscu osób reprezentujących różne środowiska i będących specjalistkami i specjalistami w różnych dziedzinach (prawniczek i prawnicy, urbanistki i urbaniści, architektki i architekci, urzędniczki i urzędnicy, artystki i artyści, działaczki i działacze społeczni) i zaproszenie ich do wspólnej, moderowanej rozmowy. W jej efekcie powstają konkretne zalecenia i propozycje odnośnie przedmiotu konsultacji np. wybranego obszaru przestrzeni miejskiej. Warsztaty mogą być również prowadzone z członkami społeczności, której dotyczy projekt, nieposiadającymi specjalistycznego przygotowania. Więcej na <https://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/techniki/charrette>.

KORZYŚCI Z PRAKTYK WŁĄCZAJĄCYCH

W sytuacji, kiedy jednym z celów realizowanych w ramach naszego społeczeństwa jest konstytucyjna obietnica równych praw, bariery dla tej równości są problematyczne. Dla grup i społeczeństw z kapitalistycznymi motywacjami wykluczenie utrudnia rozwój biznesu. Ryzyko tworzenia rozwiązań wykluczających wiąże się z działaniem każdego projektanta lub projektantki, który_a dąży do tworzenia świetnych rozwiązań, ale zdaje sobie sprawę, że ludzie mogą mieć trudności z wykorzystaniem jej czy jego projektu. Czynniki te są wzmacniane w dobie cyfryzacji, gdyż technologie przenikają nasze przestrzenie publiczne i prywatne.

Istnieje wiele korzyści z włączenia, np.:

1. większe zaangażowanie obywateli i obywaterek czy też klientów i klientek,
2. poszerzanie bazy klientów i klientek,
3. innowacje i tworzenie zróżnicowanych niestandardowych rozwiązań,
4. unikanie wysokich kosztów modernizacji związanych z wcześniejszym wykluczeniem,
5. budowanie kapitału społecznego,
6. kształtowanie poczucia przynależności, będącej jedną z podstawowych potrzeb człowieka, w konsekwencji poprawiające samopoczucie i zdrowie psychiczne.

Praktykując projektowanie włączające otwieramy szansę większej liczbie osób na wniesienie znaczącego wkładu w społeczeństwo i jego rozwój.

PRZYKŁADY DOBRYCH PRAKTYK

Stolica Austrii stała się przykładem miasta włączającego, a to za sprawą m.in. uwzględniania płci w polityce publicznej miasta, tzw. *gender mainstreaming*. Wiedeńscy samorządowcy czynnie tworzą prawa, zasady i przepisy, które przynoszą jednakowe korzyści mężczyznom i kobietom. Celem jest zapewnienie równego dostępu do zasobów miasta. Wiedeń przyjął politykę *gender mainstreaming* w wielu obszarach administracji miejskiej, w tym w edukacji i polityce zdrowotnej, ale ta polityka miała największy wpływ na urbanistykę.

Zaczął się od tego, że w 1999 roku urzędnicy i urzędniczki w Wiedniu zapytali_ły mieszkanki i mieszkańców jednej z dzielnic miasta, jak często i dlaczego korzystają z transportu publicznego. W ankiecie większość mężczyzn zgłaszała, że dwa razy dziennie korzystała z samochodu

lub transportu publicznego, aby iść do pracy rano i wracać do domu wieczorem. Kobiety natomiast miały znacznie bardziej zróżnicowany wzorec ruchu po mieście i z różnych powodów częściej korzystały z miejskiej sieci chodników, tras autobusowych, linii metra i tramwajów.

Urbaniści i urbanistki opracowali plan poprawy mobilności pieszych i dostępu do transportu publicznego. Wprowadzono w życie szereg rozwiązań: dodatkowe oświetlenie, aby spacer w nocy był bezpieczniejsze, szersze chodniki, rampy, aby ułatwić przejście osobom z wózkami dziecięcymi i osobom korzystającym z chodzika lub poruszającym się na wózku. Miasto z czasem zorganizowało serię projektów pilotażowych *gender mainstreamingu*. Jednym z pierwszych, który został zrealizowany, był kompleks mieszkaniowy zaprojektowany przez kobiety w 21. dzielnicy miasta.

Wiedźnscy urbaniści i urbanistki już od ponad dwóch dekad łączą *gender mainstreaming* z projektowaniem miasta. Przed rozpoczęciem każdego projektu zbierane są dane w celu określenia, w jaki sposób różne grupy ludzi korzystają z przestrzeni publicznej. Z czasem urzędnicy i urzędniczki miejskie zaczęły jednak unikać terminu *gender mainstreaming*, wybierając zamiast tego – sprawiedliwe wspólne miasto mając świadomość tego, że ryzykuje się wzmocnienie stereotypów, próbując scharakteryzować sposób, w jaki mężczyźni i kobiety korzystają z przestrzeni miejskiej (Foran 2013).

Ed Roberts Campus (ERC)³³ to krajowy i międzynarodowy model poświęcony prawom osób z niepełnosprawnościami i powszechnemu dostępowi. Ten znajdujący się w Kalifornii, w Stanach Zjednoczonych kampus został utworzony przez osoby z niepełnosprawnościami, by upamiętnić Eda Robertsa (1939–1995), międzynarodowego lidera i edukatora ruchów na rzecz niezależnego życia i praw osób z niepełnosprawnościami. Ed Roberts przez całe życie walczył o umożliwienie wszystkim osobom z niepełnosprawnościami pełnego uczestnictwa w życiu społecznym.

Koncepcja kampusu powstała wkrótce po śmierci Eda w 1995 roku. Liderzy i liderki społeczności osób z niepełnosprawnościami zdecydowali, że najlepiej upamiętnią pracę Eda wspierając organizacje, które pomógł założyć oraz Ruch Niezależnego Życia, którego bronił. Zdecydowali, że to zrobić, tworząc ośrodek poświęcony wspieraniu współpracy i ulepszaniu usług i możliwości dla osób z niepełnosprawnościami zarówno lokalnie, jak i na całym świecie. W ERC znajdują się biura, a także w pełni

dostępne sale konferencyjne, centrum zasobów komputerowych/medialnych, centrum fitness, kawiarnia i centrum rozwoju dziecka.

ERC zasługuje na specjalną uwagę, ponieważ to przykład budynku, w którym rozwiązania dla osób z niepełnosprawnościami mają nie tylko charakter funkcjonalny, ale są również ciekawe z punktu widzenia estetycznego.

PODSUMOWANIE

Inwestycja w projektowanie dla hipotetycznych „norm” i przeciętnych populacji oraz tworzenie stałych standardów i kryteriów projektowych prowadzi nas do ignorowania zmian, zaprzeczenia złożoności i wykluczenia różnorodności – co skutkuje technologiami, systemami i usługami, które nie zaspokajają potrzeb wielu z nas.

Technologie rozwijają się bardzo szybko. Własność danych, zarządzanie i prywatność to istotne kwestie, które należy rozwiązać wspólnie; ze szczególną uwagą zwrócić zarówno na dostępny potencjał, jak i na zagrożenia społeczne, jakie stwarzają nowe technologie w przestrzeniach obywatelskich.

Od czego możesz zacząć, jeśli chcesz wdrożyć zasady projektowania inkluzywnego:

Praktyka. Planowanie procesu współtworzenia (co-design)

- Zidentyfikuj zakres projektu we współpracy z przedstawicielkami i przedstawicielami społeczności, aby uwzględnić specyficzne dla niej potrzeby i kontekst. Zdefiniowanie celu eksploracji ułatwia rozwój procesu współprojektowania.
- Aktywnie integruj w proces osoby wykluczone, by rozwijać pomysły, z których każda i każdy może skorzystać. Stwórz środowisko, w którym osoby uczestniczące o zróżnicowanych potrzebach mogą współpracować, mimo że jest wyzwaniem. Angażowanie grup defaworyzowanych w proces współprojektowania jest trudne ze względu na ich wykluczanie w przeszłości.
- Spróbuj dowiedzieć się, kto jest wykluczony z procesu, to pomaga w opracowaniu nowych sposobów zaangażowania.
- Pomyśl o pełnym szacunku, jasnym i dobrze zaplanowanym zaproszeniu, ponieważ to pierwszy krok do budowania zaufania i zaangażowania ludzi. Zdobycie zaufania osób współpracujących i uczestniczących wymaga pokory, szacunku i przejrzystości. Aby budować zaufanie, osoby uczestniczące powinny być jasno poinformowane o ich prawach i warunkach uczestnictwa.

³³ <https://www.edrobertscampus.org/>.

- Uzyskaj wgląd osób uczestniczących w proces, to pomaga budować zaufanie i udoskonalać przyszłe wydarzenia. Budowanie trwałych relacji wymaga otwartości, przejrzystości i jasnego określenia ról.
- Stwórz serię działań dostępnych i zrozumiałych dla wszystkich uczestniczek i uczestników, aby umożliwić równy udział w procesie. Dostępność działania zależy od jego fizycznej prezentacji, formatu, długości i użycia prostego, odformalizowanego, w pełni zrozumiałego języka.
- Zidentyfikuj środki, które umożliwiają ludziom zmianę i rozszerzenie produktu końcowego zgodnie z ich potrzebami.
- Pamiętaj, że współprojektowanie prowadzi do niemierzalnych doświadczeń, które mogą mieć głęboki wpływ na społeczność.
- Pamiętaj, że otwarte procesy umożliwiają większe uczestnictwo, jednak powinny chronić prywatność osób uczestniczących. Niezbędne jest otwarte dzielenie się wynikami wydarzeń współprojektowania z osobami uczestniczącymi i ze społecznością, która korzystać będzie z efektów projektu.
- Zapewnij różne kanały komunikacji; osoby o różnicowanych potrzebach wymagają różnych kanałów komunikacji³⁴.

³⁴ Stworzono na podstawie Inclusive Design Research Centre <https://cities.inclusivedesign.ca/resources/> oraz <https://cities.inclusivedesign.ca/resources/Co-design%20template.pdf>.

BIBLIOGRAFIA

- Centrum Badań nad Projektowaniem Włączającym (Inclusive Design Research Center). 2021. <https://cities.inclusivedesign.ca/>
- Foran, C. 2013. *How to Design a City for Women. A fascinating experiment in „gender mainstreaming”*. Bloomberg CityLab, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2013-09-16/how-to-design-a-city-for-women>
- Hagerty B.M., Lynch-Sauer J., Patuskus K.L., Bouwsema M., Collier P. 1992. *Sense of belonging: a vital mental health concept*. Arch Psychiatric Nursing 6(3):172–7. doi: 10.1016/0883-9417(92)90028-h. PMID: 1622293
- Hawkins, A.J. 2020. *Alphabet’s Sidewalk Labs shuts down Toronto smart city project. The high-tech ‘city-within-a-city’ drew criticism from local residents*. The Verge online.
- Holmes, K. 2019. *Mismatch. How Inclusion Shapes Design*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Jacobs, J. 2017. *Śmierć i życie wielkich miast Ameryki*. Warszawa: Wydawnictwo Centrum Architektury.
- Ling, I. 2020. *After Sidewalk Labs, the ‘techlash’ movement turns its eyes to contact tracing apps*. CityMetric online
- Pollini, G. 2005. *Elements of a Theory of Place Attachment and Socio-Territorial Belonging*. International Review of Sociology 15(3): 497–515. DOI: 10.1080/03906700500272483
- Ross, N. 2002. Community belonging and health. Health Reports 13(3):33–9. PMID: 12743959.
- Schulz, C.N. 1980. *Genius Loci, Towards a Phenomenology of Architecture*. New York, NY: Rizzoli.
- Wainwright, O. Maj, 2021. *Why are our cities built for 6ft-tall men? The female architects who fought back*. The Guardian. <https://www.theguardian.com/artanddesign/2021/may/19/why-are-our-cities-built-for-6ft-tall-men-the-female-architects-who-fought-back>.
- Zuboff, S. 2020. *Wiek kapitalizmu inwigilacji. Walka o przyszłość ludzkości na nowej granicy władzy*. Warszawa: Wydawnictwo Zysk i S-ka.

**NATALIA OLSZEWSKA**

(ona, jej)

Diversity+, Impronta

Ukończyła studia medyczne (Wydział Lekarski Uniwersytetu Jagiellońskiego i University of Rome Tor Vergata), neuronaukowe (Sorbonne Université, ENS, UCL) oraz Neuroscience applied to Architectural Design (Uniwersytet IUAV).

Specjalizuje się w teorii i praktyce z obszaru projektowania w oparciu o neuronauki (*neuroscience-informed design*) i dane naukowe (*evidence-based design*). Doświadczenie w tym zakresie zdobywała m.in. współpracując ze studiem Hume, jednym z najbardziej awangardowych studiów architektury i urbanistyki na świecie. Konsultowała projekty dla dużych firm: Landsec, HKS, EDGE, Association of Children's Museums, Google oraz dla klientów indywidualnych. Posiada także ponad 10-letnią praktykę lekarską.

Pracując na styku różnych dyscyplin, konsultuje projekty architektoniczne i miejskie pod kątem wpływu przestrzeni architektonicznych i miejskich na ludzkie doświadczenie.

Fellow w The Centre for Conscious Design, gdzie odpowiada za domenę neuronauki i architektura, organizatorka Conscious Warsaw Webinar, współautorka manifestu Venetian Letter.

Publikacje w *Conscious Cities Anthology 2020*, „Intertwining” oraz „Journal of Science-Informed Design”.



3.3.

ZIELONE MIASTA A PRAWO DO ZDROWIA I ZDROWIA PSYCHICZNEGO

AGNIESZKA OLSZEWSKA-GUIZZO

Urok przyrody ma najwyższą wartość leczniczą. Najwyższą, ponieważ działa bezpośrednio na najwyższe funkcje organizmu, a poprzez nie na wszystkie niższe, przyczyniając się, z mocą większą niż jakiegokolwiek znane medykamenty, do ustanawiania zdrowego umysłu w zdrowym ciele.

Frederick Law Olmsted (1822–1903)³⁵

ZDROWIE A ŻYCIE W MIEŚCIE

Środowisko, w którym żyjemy od zawsze odgrywało zasadniczą rolę w naszym zdrowiu fizycznym i psychicznym. W miastach pomimo łatwiejszego dostępu do opieki zdrowotnej, bieżącej wody, lepszych warunków sanitarnych i wyżywienia, niż poza nimi, obserwujemy dramatyczny wzrost częstości występowania i nasilenia chorób układu oddechowego, metabolicznych i sercowo-naczyniowych (np. otyłość, nadciśnienie i cukrzyca typu drugiego), chorób autoimmunologicznych i alergicznych oraz chorób zakaźnych. Problemy te są statystycznie związane z postępującą urbanizacją. Na całym świecie, w tym w Polsce, nieproporcjonalnie częściej dotyczą one społeczności o niższych dochodach oraz społeczności nieuprzywilejowanych.

Jeżeli zaś chodzi o zdrowie psychiczne w przestrzeni miejskiej, od czasu pandemii COVID-19 uległo ono niewątpliwemu pogorszeniu za sprawą izolacji i życia w niepewności. Wraz z międzynarodową grupą naukowców przeprowadziliśmy badanie porównujące potencjalne skutki pandemii COVID dla zdrowia psychicznego w Polsce i w Chinach, gdzie wśród Polek i Polaków zaobserwowano znacznie wyższe ryzyko klinicznej traumy i stanów depresyjnych związanych z ich podejściem do obostrzeń i poziomem zaufania społecznego niż wśród Chinek i Chińczyków (Wang et al. 2020). Możemy więc spodziewać się w najbliższym czasie alarmujących statystyk związanych ze zdrowiem psychicznym w Polsce. Natomiast problem chorób psychicznych w miastach dawał się we znaki już na długo przed pandemią. Za sprawą wielu badań naukowych z zakresu medycyny i projektowania miast wiemy już, że sam fakt zamieszkania w mieście

podnosi o około 20% ryzyko zaburzeń lękowych i o 40% ryzyko zaburzeń nastroju (w tym np. depresji) w porównaniu z mieszkaniem poza miastem (Adli 2011). Są to wyniki niezależnej metaanalizy danych z wielu państw świata w tym z krajów Europejskich (Peen et al. 2010). Taki stan rzeczy przypisywany jest uwarunkowaniom środowiskowym, przestrzennym i społecznym.

Jeden z potencjalnych mechanizmów wyjaśniających wpływ środowiska miejskiego na zdrowie psychiczne wiąże się ze zwiększonym stresem spowodowanym zanieczyszczeniami i hałasem. Na przykład mieszkanie w pobliżu ruchliwej ulicy może zaburzać sen i powodować większą drażliwość i agresję, podsycającą zaburzenia nastroju i lęki, a te w dalszej perspektywie prowadzą do zmian hormonalnych sprzyjających chorobom sercowo-naczyniowym. Ten mechanizm wydaje się oczywisty i intuicyjny dla większości z nas. Istnieją jednak inne mechanizmy, na które pokolenia urbanistek i urbanistów oraz urzędnicek i urzędników nie zwracały szczególnej uwagi, które poznamy dopiero teraz, dzięki interdyscyplinarnym badaniom, łączącym nieoczywiste dziedziny.

Od tysięcy lat człowiek żyje i ewoluuje w społecznościach wiejskich, w bardzo bliskim sąsiedztwie natury, a dopiero od kilkuset lat dostosowujemy się do przestrzeni miejskich. Ewolucyjnie rzecz ujmując, nasz układ nerwowy nie zdążył się przyzwyczaić do zwartego środowiska wielkich miast lub tłumów przekraczających rozmiary plemienne 150–200 osób i prawdopodobnie nadal żyjemy w fazie adaptacji. A pogorszenie naszego zdrowia, w tym zdrowia psychicznego, jest jej kosztem. Współczesne przestrzenie miejskie składają się z form opartych na geometrii euklidesowej, a takie formy nie występują w naturze. Znalezienie idealnego okręgu lub linii prostej w naturze jest bardzo trudne, jeśli nie niemożliwe. Natura natomiast obfituje w formy amorficzne i asymetryczne, z własną

³⁵ Beveridge, C. E., & Rocheleau, P. (1995, s. 36)

geometrią fraktalną lub ciągów Fibonacciego. Niektórzy badacze i filozofowie – np. twórca ekofilozofii, prof. Henryk Skolimowski – argumentują, że spotęgowane przetwarzanie form abstrakcyjnych przez mózg, zwielokrotnione w miastach przez nowoczesną architekturę, może powodować dodatkowe obciążenie naszego układu nerwowego, podczas gdy wystawienie na działanie elementów naturalnych nie powoduje takiego obciążenia, a nawet może złagodzić obciążenie powodowane przez struktury miasta.

Kolejnym czynnikiem ryzyka jest przeładowanie mechanizmów przetwarzania bodźców wzrokowych. Typowe współczesne środowisko miejskie wypełnione jest statycznymi i dynamicznymi elementami zabudowy, powiązanymi złożoną siecią infrastruktury. Gęstość informacji w przestrzeni miejskiej doprowadzona jest do maksimum poprzez różnorodne formy, kolory, tekstury. Przetwarzanie wszystkich tych informacji przez mózg, na przykład w procesie odnajdywania drogi, może być trudne i w efekcie prowadzić do wyczerpania zasobów poznawczych i zmęczenia psychicznego. Może to dodatkowo promować zaburzenia nastroju i lękowe. Gdy doświadczamy tego każdego dnia przez kilka godzin dziennie przez kilka lub kilkanaście lat, wpływ na nasze zdrowie może być miazdzący. Ponadto jedną z kluczowych cech przestrzeni miejskiej jest duża skala, wysoka gęstość elementów, np. budynków czy elementów infrastruktury. Mniejsza przestrzeń indywidualna, a także skrócony zasięg wzroku mogą powodować napięcie psychiczne. Dlatego architekci i architekci krajobrazu oraz psycholożki i psychologowie środowiskowi tak bardzo cenią dalekie widoki jako dające poczucie relaksu dla zmęczonych oczu, oderwanie od „krótkowzroczności” miejskiego życia, a nawet przyczyniają się do poczucia osobistej wolności (Skalski 2007).

Odseparowanie od natury jest spotęgowane postępującymi od lat procesami inwestycyjnymi, ingerencją w ekosystemy naturalne i redukcją terenów zieleni miejskiej. Ta redukcja prowadzi do wzrostu udziału zanieczyszczeń i alergenów w powietrzu oraz zmniejszenia ekspozycji na różnorodne mikrobiomy środowiskowe, powodując tak zwany dryf dysbiotyczny. To z kolei powodować może wzrost częstości występowania i nasilenia chorób układu oddechowego i raka płuc. Jednocześnie ograniczony kontakt ze zróżnicowaną roślinnością podnosi ryzyko zaburzeń autoimmunologicznych i chorób alergicznych, zwłaszcza w populacjach miejskich w porównaniu z wiejskimi. Naukowcy obserwują ten efekt już w pierwszych 12 miesiącach życia!

W miarę rozrostu miast odległości zwiększają się, usuwane są naturalne ścieżki spacerowe przy jednoczesnym zwiększaniu zależności od środków transportu, które z natury zniechęcają do chodzenia i promują bardziej siedzący tryb życia. Stanowi to zarówno fizyczną, jak i psychologiczną barierę dla aktywności fizycznej. Z jednej strony mamy ograniczony dostęp do terenów zieleni, z drugiej zaś zmniejsza się motywacja do pokonywania istniejących barier fizycznych. I to nie tylko ze względu na wymagany wysiłek, ale także z powodu ograniczeń czasowych, szczególnie wśród grup o niższym statusie materialnym, które z reguły mają mniejszą motywację do rekreacji i ćwiczeń fizycznych. Ciekawym zjawiskiem są też tzw. pustynie żywnościowe, czyli obszary w centrach miast o słabym dostępie do zdrowej żywności i świeżych produktów. Pustynie żywnościowe występują głównie na obszarach zamieszkałych przez osoby o niskich dochodach i są czynnikiem sprawczym zarówno niedożywienia, jak i otyłości. Niski poziom codziennej aktywności fizycznej i ograniczony dostęp do świeżych produktów są głównymi czynnikami rozwoju chorób sercowo-naczyniowych i metabolicznych, takich jak otyłość i choroby serca, sarkopenia i rak jelita grubego, które kiedyś uważano za choroby wieku podeszłego, ale dziś występują już we wczesnym dzieciństwie.

W końcu, czego mogliśmy sami doświadczyć podczas pandemii COVID-19, urbanizacja zwiększa wskaźniki kontaktu i mobilność mieszkańców, zwiększając tempo rozprzestrzeniania się patogenów. I tak zdecydowana większość wszystkich infekcji COVID-19, jak i wcześniejszych epidemii (SARS, MERS, Ebola), miało miejsce na obszarach miejskich, gdyż na terenach wiejskich były one znacznie łatwiejsze do opanowania (ONZ 2020).

Czynniki środowiskowe mogą potęgować efekt globalnych wydarzeń i wrodzonych predyspozycji, podnosząc ryzyko chorób i zaburzeń. Tak więc niekorzystne czynniki środowiskowe mogą przyspieszyć postęp choroby wśród osób predysponowanych, ale mogą również, jeśli zostaną zmodyfikowane, chronić przed ich rozwojem.

W ostatnim dziesięcioleciu środowiska akademickie i zawodowe z różnych dyscyplin zaczęły łączyć siły i wiedzę ekspercką, aby odkryć mechanizmy łagodzenia napięcia psychicznego lub promocji zdrowia psychicznego poprzez planowanie i projektowanie przestrzeni miejskiej. Przykładem może być międzynarodowy zespół przy Uniwersytecie Stanforda i Uniwersytecie Waszyngtońskim. Stworzono tam zestaw narzędzi ewaluacyjnych dla urbanistek,

urbanistów, architektów i architektek krajobrazu, a także deweloperów_ek i innych osób zainteresowanych przewidywaniem wpływu na zdrowie psychiczne danego środowiska, uwzględniając również ochronę istniejącej przyrody i wkomponowanie jej w tereny miejskie (por. Stanford Natural Capital Project 2020 oraz Bratman et al. 2019).

Model ten może być szczególnie przydatny w rozważaniu możliwych konsekwencji dla zdrowia psychicznego decyzji o dodawaniu lub ograniczaniu dostępu do natury w mniej zamożnych społecznościach. „Jeśli dowody wskazują, że kontakt z naturą pomaga zabezpieczyć się przed negatywnymi skutkami innych środowiskowych czynników prognostycznych zdrowia, wówczas dostęp do pewnych krajobrazów można uznać za sprawę na wókan-dę sprawiedliwości środowiskowej” – powiedział główny autor badania Greg Bratman, profesor na Uniwersytecie Waszyngtońskim.

Jednocześnie w ostatnich latach pojawiło się również wiele nowych dyscyplin, takich jak neuroarchitektura, neuronauka środowiskowa czy projektowanie oparte na dowodach (*Evidence-Based Design*). Istnieje naukowy konsensus, że wprowadzanie natury do codziennego życia mieszkanki i mieszkańców miast jest jednym z najpotężniejszych narzędzi łagodzenia negatywnych skutków dla zdrowia psychicznego. Zdanie to podzielają też ekspertki i eksperci z Fundacji NeuroLandscape, którzy od lat prowadzą badania w Polsce i na całym świecie. Zapewnienie kontaktu z odpowiednio zaprojektowaną zielenią potrzebne jest do przywrócenia równowagi sensorycznej i regulacji nastroju. Parki miejskie, lasy i ogrody, zielone dachy, parki kieszonkowe czy renaturalizowane brzegi rzek tworzące zieloną infrastrukturę miasta stanowią więc niezastąpiony oręż w promocji zdrowia, w tym zdrowia psychicznego.

Promowanie powszechnego dostępu do miejskiej zielonej infrastruktury, zwłaszcza wśród osób z niepełnosprawnościami, grup nieuprzywilejowanych ekonomicznie lub populacji o wysokim narażeniu na stres, jest ściśle powiązane z celami zrównoważonego rozwoju 11.7 i 11.31 (Sustainable Development Goals 11.7, 11.31³⁶). Co więcej, nowo powstające badania i praktyka włączania natury do tkanki miejskiej działają jako łącznik

³⁶ SDG 11.7 – Zapewnienie powszechnego dostępu do bezpiecznych, integracyjnych i dostępnych, zielonych i publicznych przestrzeni, w szczególności dla kobiet i dzieci, osób starszych i osób niepełnosprawnych; SDG 11.3 – Wzmocnienie inkluzywnej i zrównoważonej urbanizacji oraz zdolności do partycypacyjnego, zintegrowanego i zrównoważonego planowania i zarządzania osiedlami ludzkimi we wszystkich krajach.

między wszystkimi interesariuszkami i interesariuszami uczestniczącymi w procesach planowania i rozwoju miast. Tylko transdyscyplinarne podejście może zrównoważyć nierówności ekonomiczne i społeczne (cel zrównoważonego rozwoju 15.92³⁷) zapewniając wysokiej jakości miejską zieloną infrastrukturę. Jednak ubranie powyższych idei w płaszczyk legislacyjny i wprowadzenie w życie odpowiednich przepisów, które chroniłyby społeczeństwo przed niekorzystnym wpływem urbanizacji na zdrowie, jest jeszcze pieśnią przyszłości (choć przyszłości raczej niedalekiej!).

DOKUMENTY/LEGISLACJA

Stoimy obecnie u progu zmian legislacyjnych w zakresie prawa do odpowiedniej jakości środowiska naturalnego. Istnieją już bowiem niezbita dowody na to, że środowisko naszego życia codziennego przyczynia się w znacznym stopniu do stanu zdrowia oraz dobrostanu psychospołecznego. To już się dzieje na świecie, dzieje się w Europie, a wkrótce również zadzieje się w Polsce!

Do tej pory rola ochrony środowiska w ujęciu Europejskiej konwencji praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC) była dosyć mglista. Dokument ten mówi bowiem o obowiązku ochrony ludności przed szkodliwymi skutkami środowiska (np. przed klęskami żywiołowymi), a nie o ochronie środowiska *per se* w dążeniu poprawy dobrostanu ludzi. Dlatego też do tej pory w EKPC nie było mowy o prawie do zdrowego środowiska, w szerokim tego słowa znaczeniu.

Mimo to całkiem niedawno, bo w październiku 2021 r., nastąpił historyczny moment, który na długo zapisze się w pamięci wszystkich, którym na sercu leżało prawne uporządkowanie zależności pomiędzy człowiekiem a środowiskiem naturalnym. Oto Rada Praw Człowieka ONZ po wielu latach przygotowań ostatecznie przegłosowała uznanie prawa do **bezpiecznego, czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska** za jedno z praw człowieka. Lucy McKernan, zastępczyni dyrektora ONZ Human Rights Watch przyznała, że „To globalnie uznane prawo pomoże społecznościom lokalnym w obronie ich źródeł utrzymania, zdrowia i kultury przed niszczeniem środowiska oraz pomoże rządów w opracowaniu silniejszych i bardziej spójnych przepisów i polityk dotyczących ochrony środowiska.”

³⁷ SDG 15.9 – Integracja ekosystemów i wartości różnorodności biologicznej z krajowym i lokalnym planowaniem, procesami rozwoju oraz strategiami i rachunkami ograniczania ubóstwa.

Według ustaleń ONZ prawem człowieka jest więc możliwość korzystania z czystego powietrza, bezpiecznego klimatu, zdrowej i zrównoważonej produkcji żywności, bezpiecznej wody i odpowiednich warunków sanitarnych, nietoksycznego środowiska życia, pracy i zabawy, a także zdrowych ekosystemów naturalnych i bioróżnorodności. Jeśli teraz społeczność lokalna z jakichś przyczyn nie ma dostępu do wyżej wymienionych usług środowiska, oznacza to, że łamane są jej prawa człowieka.

Ponadto w opublikowanym niedawno *Studium o prawach do natury w kontekście europejskim* (Think Tank European Parliament 2021) czytamy o filozoficznym i prawnym ujęciu idei praw człowieka do natury oraz jej osobowości prawnej. Prawa człowieka są w dużej części oparte na przekonaniu, że wywodzą się z samego tylko faktu egzystencji, więc logicznie rzecz biorąc to samo dotyczy nieodłącznych praw świata przyrody. Przede wszystkim jednak, pragmatycznie rzecz ujmując, przetrwanie ludzkości zależy od zdrowych ekosystemów, a więc ochrona praw przyrody sprzyja poszanowaniu praw człowieka, jego zdrowia i dobrostanu. Studium stawia społeczeństwo obywatelskie w roli strażnika tych praw ochrony środowiska poprzez szerszy dostęp do wymiaru sprawiedliwości zarówno za pośrednictwem sądów krajowych, jak i TSUE, co jest również zgodne z priorytetami politycznymi realizacji Europejskiego Zielonego Ładu.

Według nowego raportu Institute for Human Rights and Business IHRB (Międzynarodowy Instytut Praw Człowieka i Biznesu) z 2021 r. znane strategie projektowe stosowane przez architektki, architektów oraz urbanistki i urbanistów powinny być lepiej wykorzystywane do poprawy zdrowia różnych grup demograficznych i społecznych, w tym zwłaszcza grup o trudnej sytuacji społeczno-ekonomicznej. Odpowiednie projektowanie przestrzeni w skali całego miasta może przyczynić się do poprawy jakości powietrza oraz zdrowia fizycznego i psychicznego, a także do zminimalizowania społecznych dysproporcji i wynikających z nich zagrożeń dla zdrowia psychicznego. Natomiast na poziomie budynków i osiedli strategie projektowe związane z komfortem sensorycznym, łatwiejszym dostępem do natury, w tym do naturalnego światła, oraz zastosowanie nietoksycznych materiałów budowlanych mogą znacznie przyczynić się do poprawy tak zdrowia fizycznego, jak i psychicznego na poziomie jednostki oraz na poziomie populacyjnym.

Poprawa wyników zdrowotnych przez odpowiednie projektowanie przestrzeni niesie ze sobą olbrzymie

korzyści. Może znacznie i bezpośrednio zmniejszyć wydatki na leczenie chorób, opóźnić wystąpienie chorób neurodegeneracyjnych przez co ludzie będą dłużej w pełni sił i dłużej będą aktywnymi uczestnikami życia społecznego. Tego typu strategie mogą również obniżyć koszty dla biznesu poprzez zmniejszenie absencji osób pracujących i zwiększenie ich wydajności. Oprócz korzyści ekonomicznych dla budżetu są również niezmierzone korzyści społeczne płynące z takich rozwiązań. Przede wszystkim poprawa bezpieczeństwa, wzmocnienie więzi społecznych, tożsamość miejsca i wzmocnienie poczucia odpowiedzialności za przestrzeń, przyrodę i miejsce zamieszkania.

KILKA WSKAZÓWEK, JAK ZACZAĆ DZIAŁAĆ

1. **Rozpoznanie.** Po pierwsze i najważniejsze, rozpoznajmy wartość terenów zieleni miejskiej w promocji zdrowia fizycznego, psychicznego i społecznego. Nie ważne jak bardzo nietypowe i nielogiczne takie myślenie się nam wydaje – istnieje już wystarczająca ilość dowodów na to, że **natura w mieście to lekarstwo**. Zaczniemy zatem patrzeć na parki i ogrody miejskie jak na miejsca terapeutyczne zarówno dla jednostki, jak i całych grup! Mogą one przyczynić się do poprawy stanu psychofizycznego mieszkanki i mieszkańców, bezpieczniejszych i bardziej przyjaznych osiedli, a co za tym idzie zmniejszających się wydatków na opiekę zdrowotną, farmaceutyki oraz poprawę bezpieczeństwa!
2. **Jakość ważniejsza niż ilość.** Bardzo ważną kwestią jest rozpoznanie wartości terenów zieleni, które oferujemy mieszkankom i mieszkańcom. Nie każdy teren zieleni oznaczony w planie miejscowym jako taki (na zielono) jest w rzeczywistości funkcjonującym i przyjaznym mieszkańcom miejscem. Procentowy udział zielonego koloru na mapie może, ale wcale nie musi, przyczyniać się do lepszych warunków życia mieszkanki i mieszkańców!
3. **Korzystanie z badań naukowych.** Nie każdy teren zieleni ma walory terapeutyczne, co oznacza, że po odpowiednie zagospodarowanie terenu należy zwrócić się o pomoc ekspercką. Architekci i architektki krajobrazu wydają się być osobami o najlepszym przygotowaniu, aby te przestrzenie zaprojektować, a rosnąca ilość wiedzy naukowej dostępnej w tej tematyce pozwala na bardziej ukierunkowane strategie.

Przykłady strategii projektowania miejskich terenów zieleni dla zdrowia opartych na badaniach naukowych

1. Zasady projektowanie oparte na modelu krajobrazów kontemplacyjnych (*Contemplative Landscape Model*) ukierunkowanego na projektowanie widokowe miejskich przestrzeni zieleni dla zdrowia psychicznego (poprawa nastroju, obniżenie stresu, regulacja emocji, leczenie stanów depresyjnych). Poziom kontemplacyjności widoków zależy od nagromadzenia elementów z 7 kategorii: **warstwy krajobrazu, topografia, różnorodność biologiczna, światło i kolor, spójność, elementy archetypowe oraz charakter ciszy i spokoju** (więcej na stronie www.neurolandscape.org).
 2. Projektowanie dla odnowienia mechanizmów uwagi (*Attention Restoration*) z uwzględnieniem elementów takich, jak **delikatna fascynacja, zasięg, bycie daleko, zgodność z celem**.
 3. Zakładanie farm miejskich i organizowanie sesji terapeutycznego ogrodnictwa dla osób starszych oraz dla wzmocnienia więzi międzyludzkich i tożsamości miejsca.
 4. Lasy miejskie z możliwością kąpieli miejskich (tzw. *shinrin yoku*), mający pozytywny wpływ na zdrowie fizyczne i psychiczne.
 5. Niedawno opublikowany przez grupę ekspertek i ekspertów EKLIPSE przegląd systematyczny literatury zebrał i przeanalizował całą współczesną wiedzę na temat tego, które tereny zieleni działają na jakie problemy zdrowia psychicznego. Zestawienie dostępne jest nieodpłatnie online (EKLIPSE 2021).
4. **Odpowiednie utrzymanie.** Po realizacji dobrego projektu nowego terenu zieleni bądź projektu rewitalizacji niezmiernie ważna jest odpowiednia pielęgnacja. Stan utrzymania czystości terenów zieleni miejskiej bardzo wpływa na generalny odbiór całego osiedla oraz na to, czy dobrze i bezpiecznie się w nim czujemy. Niedawne badanie w Stanach Zjednoczonych pokazało, że uprzątnięcie i zadbanie o tereny otwarte, w tym tereny zieleni w dzielnicach o niskich dochodach, spowodowało mniejszą przestępczość na tym terenie. Było to randomizowane badanie z kontrolą, a więc możemy mieć pewność, iż to właśnie odpowiednie utrzymanie dzielnicy, a nie inne czynniki, były powodem korzystnych zjawisk społecznych (South 2021).

PRZYKŁADY NIEUDANYCH INTERWENCJI W ZDROWIE MIESZKANEK I MIESZKAŃCÓW MIAST

Według neuroarchitektki Ann Sussman architektura od czasów postmodernizmu inspirowana przez architektów, którzy sami byli osobami neuroatypowymi albo mieli zaburzenia psychiczne (np. W. Gropius, twórca Bauhausu, żył z syndromem stresu pourazowego, a LeCorbusier zaburzeniami ze spectrum autyzmu), nie może w równym stopniu oddziaływać na osoby zdrowe i neurotypowe (Sussman i Hollander 2015; Hollander i Sussman [red.] 2021).

W całej Europie szerokim echem odbiły się polskie dofinansowywane przez EU przetargi na rewitalizacje miejskich przestrzeni zieleni, z niesławnym przykładem z Kutna – miasta róż. Projekty te wzbogaciły słownik o nowe pojęcie – betonoza, ale nie przyczyniły się do poprawy zdrowia mieszanek i mieszkańców ani do wprowadzenia większej ilości zieleni do miast. Doprowadziły natomiast do wydania niewyobrażalnych ilości pieniędzy podatnika na betonowanie miejskich placów w całej Polsce.

BIBLIOGRAFIA

- Adli, M. 2011. *Urban stress and mental health*. Urban Age. https://lsecities.net/wp-content/uploads/2011/11/2011_chw_4030_Adli.pdf.
- Beveridge, C. E., & Rocheleau, P. (1995). *Frederick Law Olmsted*. Rizzoli International Publications.
- Bratman, G.N., Anderson, C.B., Berman, M.G., Cochran, B., de Vries, S., Flanders, J., Folke, C., Frumkin, H., Gross, J.J., Hartig, T., Kahn, P.H., Kuo, M., Lawler, J.J., Levin, P.S., Lindahl, Th., Meyer-Lindenberg, A., Mitchell, R., Ouyang, Z., Roe, J., Scarlett, L., Smith, J.R., van den Bosch, M., Wheeler B.W., White, M.P., Zheng, H. i Daily G.C. 2022. *Nature and Mental Health: An Ecosystem Service Perspective*. Science Advances 5(7). DOI: 10.1126/sciadv.aaxo903.
- EKLIPSE. 2021. *Which types and components of urban and peri-urban blue/green spaces have a significant impact on human mental health and mental well-being?* <https://eklipse.eu/request-health/>.
- Hollander, J. B., Sussman, A. 2020. *Urban Experience and Design: Contemporary Perspectives on Improving the Public Realm*. New York and London: Routledge.
- Institute for Human Rights and Business. 2021. *Better Building(s): Financing Human Rights-Based Decarbonisation in Europe's Built Environment*. <https://www.ihrb.org/>

- focus-areas/built-environment/financing-human-rights-based-decarbonisation.
- Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ). 2020. *COVID-19 in an Urban World*. https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_covid_urban_world_july_2020.pdf.
- Skalski, J. 2007. *Komfort dalekiego patrzenia jako czynnik wartościujący przestrzeń publiczną miasta*. *Architektura*. 104(1-A): 163–167.
- South, E.C. 2021. *To Combat Gun Violence, Clean Up the Neighborhood*. *New York Times* 10/8/2021. <https://www.nytimes.com/2021/10/08/opinion/gun-violence-biden-philadelphia.html>.
- StanfordNaturalCapitalProject.2021. <https://naturalcapitalproject.stanford.edu/>.
- Think Tank European Parliament. 2021. *Can Nature Get It Right? A Study on Rights of Nature in the European Context*. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2021\)689328](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2021)689328).
- Sussman, A., Hollander, J.B. 2015. *Cognitive Architecture: Designing for How We Respond to the Built Environment*. New York and London: Routledge.
- Wang, C., Chudzicka-Czupala, A., Grabowski, D., Pan, R., Adamus, K., Wan, X., Hetnał, M., Tan, Y., Olszewska-Guizzo, A., Xu, L., McIntyre, R.S., Quek, J., Ho, R., i Ho, C. 2020. The Association Between Physical and Mental Health and Face Mask Use During the COVID-19 Pandemic: A Comparison of Two Countries With Different Views and Practices. *Frontiers in Psychiatry* 11. <https://doi.org/10.3389/fpsyt.2020.569981>.



DR AGNIESZKA OLSZEWSKA-GUIZZO

(ona, jej)

Fundacja NeuroLandscape

Prezeska i założycielka Fundacji NeuroLandscape. Absolwentka Wydziału Ogrodnictwa i Architektury Krajobrazu Warszawskiego SGGW. Doktorat z dziedziny architektury krajobrazu i ekologii miejskiej uzyskała na Uniwersytecie w Porto (Portugalia), obecnie jest pracownikiem naukowym na Wydziale Medycyny Narodowego Uniwersytetu Singapuru. Interesuje się związkiem między cechami środowiska naturalnego i zbudowanego a zdrowiem i samopoczuciem psychicznym mieszkańców miast i osób z zaburzeniami psychicznymi. Zastosowała narzędzia psychofizjologii, w tym neuronaukę, do badania zmian w oscylacji fal mózgowych u osób wystawionych na różnego rodzaju krajobrazy. Wprowadziła i zoperacjonalizowała koncepcję krajobrazów kontemplacyjnych oraz zaproponowała narzędzie psychometryczne (model krajobrazu kontemplacyjnego), które jest ilościową skalą oceny i klasyfikacji widoków w oparciu o ich potencjalne korzyści dla zdrowia psychicznego poprzez bierną obserwację. W swojej pracy dąży do wdrażania badań naukowych w praktyczne działania na rzecz promocji zdrowia psychicznego w miastach.



3.4.

MIASTA DZIECI, CZYLI W JAKI SPOSÓB UWZGLĘDNIĆ W MIASTACH PRAWA MNIEJSZEGO CZŁOWIEKA

BEATA PATUSZYŃSKA

Jestem mamą dwójki dzieci w wieku szkolnym, które rozpoczynają miejską samodzielność, a także od wielu lat profesjonalnie zajmuję się rynkiem nieruchomości. Te dwie role doprowadziły mnie do trzeciej – od 5 lat badam, jak miejska przestrzeń odpowiada na potrzeby dzieci.

Jako badaczkę szczególnie interesują mnie dzieci w wieku od 7 do 12 roku życia i ich droga do szkoły. To przełomowy okres w rozwoju społecznym i mobilności dzieci. W wieku 7 lat dzieci rozpoczynają obowiązkową edukację, ten wiek wyznacza również początek miejskiej samodzielności, ponieważ zgodnie z prawem dzieci mogą samodzielnie poruszać się po ulicach. Droga do szkoły, którą dzieci pokonują codziennie, jest powtarzalna, znana i przewidywalna, a przez to względnie bezpieczna, więc dzieci mogą skupić się na samym doświadczeniu.

Tematem tym zainteresowałam się, kiedy moja córka miała 8 lat. Doskonale wiedziała, jak dojechać do szkoły, zgodnie z prawem mogła to robić bez opieki, jednak zdecydowanie odmawiała samodzielnych podróży. Zainteresowało mnie, dlaczego tak jest, więc rozpoczęliśmy wspólne spacerować. Obserwowałam, zadawałam pytania i rozmawialiśmy o tym, co czuje w przestrzeni miejskiej. Córka robiła zdjęcia, abym mogła zobaczyć, jak naprawdę wygląda miasto z jej perspektywy. Z czasem moje badania przerodziły się w większy projekt, którego częścią są warsztaty z dziećmi w szkołach oraz wspólne tworzenie książki o samodzielności w mieście, a swoimi doświadczeniami zaczęłam dzielić się podczas konferencji poświęconych tematyce dzieci w mieście oraz projektowaniu usług.

Podczas spotkań i rozmów z dziećmi cały czas się uczę, nie tylko tego, jak odbierają przestrzeń, ale również, jak z nimi pracować, aby przyniosło to jak najwięcej korzyści obu stronom. Bardzo ważne jest dla mnie, aby jak najwięcej dowiedzieć się od samych dzieci, nie narzucając im własnego punktu widzenia i – o ile to możliwe – unikać

sytuacji, w której dzieci będą próbowały zrobić na mnie wrażenie i dać „właściwą” odpowiedź, którą – ich zdaniem – chciałabym usłyszeć. Dlatego zadaję pytania otwarte i staram się dawać dużo przestrzeni do samodzielnych wypowiedzi.

W czasie pandemii, kiedy czasowo musiałam zawiesić spotkania z dziećmi, zaczęłam pracować nad narzędziem, które teraz bardzo ułatwia mi przełamywanie pierwszych lodów podczas warsztatów i otwieranie dzieci do mówienia o własnych doświadczeniach w mieście. Na podstawie mojej wiedzy zdobytej podczas pracy z dziećmi rozpoczęłam pisanie książki, która pomaga dzieciom oswajać początki miejskiej samodzielności, a także uwrażliwia dorosłych na problemy dzieci w tym obszarze i ułatwia wspólną rozmowę. Książka opowiada o miejskich perypetiach 8-latka, który przygotowuje się do samodzielnego jeżdżenia do szkoły. Zgodnie z filozofią uczenia się od dzieci zdecydowałam się pisać tę książkę wspólnie z nimi. To, co napiszę, traktuję więc jak prototyp i testuję podczas warsztatów w szkołach.

Innym sposobem na otrzymanie bardzo osobistych spostrzeżeń jest robienie zdjęć przez dzieci. Jeśli jest to możliwe, podczas warsztatów wychodzę z dziećmi na spacer w okolice szkoły, a zadaniem dzieci jest sfotografowanie rzeczy, które im się podobają i tych, których nie lubią. Na zakończenie proszę je, aby po powrocie do domu przejrzały zdjęcia, wybrały jedno, które jest dla nich najważniejsze i z pomocą rodziców przesłały je do mnie z krótkim komentarzem. Nie dostaję zdjęć od wszystkich uczestniczek i uczestników, ale efekt jest o wiele bardziej osobisty, ponieważ dzieci mają czas na indywidualną refleksję nad tym, o czym mówiliśmy, a dodatkowo dokonują wyboru w bezpiecznych dla siebie warunkach. Często otrzymuję bardzo poruszające komentarze, którymi dzieci mogłyby nie chcieć dzielić się przed grupą rówieśników. Jeśli nie ma możliwości wyjścia na zewnątrz, proszę dzieci,

aby w pamięci odtworzyły swoją drogę ze szkoły do domu uwzględniając ważne miejsca, a potem przeniosły to na papier. Taka mapa bardzo dobrze pokazuje, jak dzieci postrzegają miasto, w którym żyją, z jakich elementów składa się ich świat i jak zakrzywia się dziecięca przestrzeń względem standardowej mapy.

Praca z dziećmi i poznanie ich sposobu postrzegania świata zweryfikowały zakres moich badań. Rozpoczynając planowałam przeanalizować dostępność miejskiej infrastruktury – chodników, światel, ścieżek rowerowych i komunikacji. W trakcie rozmów z dziećmi odkryłam jednak szereg innych zagadnień. Już podczas spacerów z moją córką zauważyłam, że chociaż infrastruktura pełni bardzo istotną rolę, to w centrum Warszawy, gdzie mieszkamy i gdzie jest szkoła, nie była kluczowym czynnikiem powodującym, że moja córka nie lubiła samodzielnego podróżowania. Nawet jeśli miejscami była nielogiczna lub nieco trudna, córka podróżowała na zdefiniowanym odcinku – od domu do szkoły – i łatwo mogłam ją nauczyć możliwych pułapek czy odchyłeń. Spotkania i praca z dziećmi uświadomiły mi, że badanie miasta pod kątem dostępności infrastruktury to tylko wycinek prawdy, a najważniejszą kwestią jest inne postrzeganie przestrzeni, a także to, czy mogą w tej przestrzeni zaspokajać swoją rozwojową potrzebę bezpieczeństwa i zabawy.

MAPY

Podczas pierwszych warsztatów zaskoczeniem dla mnie okazała się praca z mapą. Wymyśliłam sobie, że podczas spaceru wokół szkoły dzieci powinny na wydrukowanych mapach zaznaczać istotne dla siebie miejsca. Jednak okazało się, że 8-latki miały kłopoty z przełożeniem swojego wielowymiarowego świata na dwuwymiarową mapę, na której zaznaczone są jedynie ulice i budynki. Dlaczego tak jest, zrozumiałam, kiedy dzieci rysowały swoje własne mapy. One nie składały się z siatki ulic, ale tak jak i cały dziecięcy świat – z punktów orientacyjnych, historii i zmysłowych doświadczeń: zapachów, dźwięków, widoków i tekstur.

Dzieci zapytane, jak dostać się z domu na przystanek tramwajowy, nie mówią, że znajduje się na placu na północ od domu, jak mogłaby powiedzieć osoba dorosła. Zamiast tego tłumaczą, że trzeba przejść koło piekarni, z której ładnie pachnie ciastkami, niedaleko budynku z dużymi drzwiami, które automatycznie otwierają się za każdym razem, kiedy ktoś przechodzi obok. Potem trzeba skręcić i przejść przez ulicę, gdzie zwykle jest kałuża po myciu

wozów strażackich i na której w zimie jest lód, który można rozbijać.

Szukając analogii w świecie dorosłych przychodzi mi na myśl odkrywanie czy budowanie nowego miasta. W podobny sposób nadawano kiedyś nazwy ulicom – od ważnych punktów orientacyjnych, cech przestrzeni czy miejsc, do których prowadziły – np. ulica Puławska, Bagno czy Kościelna. To doświadczenie podobne do tego, jakie sama mam w nieznanym mieście. Szczególnie dobrze widzę to w Wenecji. Do zwykłego doświadczenia nieznanego przestrzeni dochodzi – ze względu na wąskie i kręte ulice – brak dalszej perspektywy, która zwykle jest dla mnie punktem odniesienia. W przestrzeni kieruję się więc znajdując punkty orientacyjne – widoki, zapachy czy dźwięki.

POTRZEBA BEZPIECZEŃSTWA

Dzieci potrzebują poczucia bezpieczeństwa, a w przestrzeni miejskiej bezpieczeństwo oznacza dla nich m.in. przyjazne i przyjemne otoczenie. Ta obserwacja potwierdza to, co słyszę podczas konferencji od badaczy i badaczek z całego świata. Dzieci, bez względu gdzie mieszkają, wymieniają podobne elementy, które lubią i których nie lubią w przestrzeni. Dobrze czują się, kiedy jest dużo zieleni, lubią miejsca, gdzie mogą się spotykać i wchodzić w interakcję z innymi oraz gdzie mają wolność, by odkrywać nowe rzeczy. Nie lubią natomiast samochodów na ulicach, zdegradowanych przestrzeni, agresywnych dorosłych i śmieci.

Innym aspektem budującym poczucie bezpieczeństwa jest przewidywalność. Świat, w tym dorośli i obiekty nieożywione, powinien działać według wcześniej ustalonych i znanych im reguł. Niestety, dzieci w przestrzeni miejskiej bardzo szybko przekonują się, że reguły nie istnieją. Podczas warsztatów dzieci często wskazują na brak poczucia bezpieczeństwa wynikający z tego, że dorośli nie przestrzegają zasad, których dzieci nauczyły się w domu czy w szkole. Zwracają uwagę, że rodzice i osoby kierujące samochodami dostawczymi parkują i cofają na pasach koło szkoły, samochody przejeżdżają przez przejścia, kiedy dla pieszych świeci się zielone światło. Dorośli nie przestrzegają również reguły, by chodzić po prawej stronie ulicy czy najpierw wypuszczać osoby wysiadające. Dla dzieci często jest to równoznaczne z niemożnością przejścia przez ulicę czy opuszczenia autobusu albo tramwaju. To poważny problem, jeśli mówimy o poruszaniu się na określonym i wcześniej nauczanym odcinku, jakim jest droga do szkoły, ponieważ taki sposób poruszania nie zakłada

takich odstępstw jak przejechanie swojego przystanku czy pójście inną drogą.

Dzieci oczekują również przewidywalności od nieożywionej infrastruktury, takiej jak światła dla pieszych czy komunikacja miejska. Dobrym przykładem są tablice na przystankach pokazujące, jaki przyjedzie tramwaj. Dla dorosłych są jedynie odzwierciedleniem rozkładu jazdy, ale w świecie dziecka, szczególnie w sytuacjach, kiedy musi polegać tylko na sobie, awaria jednego elementu może spowodować, że cały system odbiera jako niegodny zaufania. Kiedy któregoś dnia wyświetlacz był popsuty i pokazywał przypadkowe numery, moja córka wolała iść do szkoły na piechotę, niż poczekać, mimo że bardzo dobrze знаła numer tramwaju, który zawiózłby ją do szkoły.

Bezpieczeństwo to również poczucie, że jest się włączanym i zauważanym. Tymczasem w przestrzeni miejskiej dzieci często otrzymują komunikat, że nie są mile widziane. W miastach rządzą dorośli. Podczas warsztatów wiele dzieci opowiadało mi o dorosłych, którzy nie widzą dzieci. W dziecięcych opowieściach powtarzają się historie o dorosłych potracających dzieci torbami z zakupami, blokujących je tak, że nie mogą wysiąść z zatłoczonego tramwaju albo przepychających się na ścieżkach rowerowych, by ruszyć przed nimi na światłach. Dorośli nie zauważają również dzieci planując infrastrukturę. Dzieci narzekały, że światła dla pieszych priorytetyzują samochody – świecą zbyt krótko, a czasem dzieci muszą czekać kilka razy, ponieważ na dużych skrzyżowaniach przejścia są podzielone na dwa, a nawet trzy odcinki i nie ma możliwości, by przejść na jednym zielonym świetle. Dzieci zwracały również uwagę na to, że trudno wsiadać im się do autobusów czy tramwajów z wysokimi stopniami, szczególnie z ciężkim tornistrem.

POTRZEBA ZABAWY

Kolejną rozwojową potrzebą, którą dzieci wprowadzają do przestrzeni miejskiej, jest potrzeba zabawy. Dzieci prowadzą nieustanny dialog z przestrzenią, czy to korzystając z miejskiej infrastruktury jak z placu zabaw, czy opowiadając historie, aby ośwoić przestrzeń.

Najbardziej oczywistym sposobem, by wprowadzić zabawę do przestrzeni miejskiej jest wykorzystanie miejskiej infrastruktury. Obserwując dzieci na ulicach łatwo zauważyć, że ławki, ściany czy schody są dla nich okazją do ćwiczeń fizycznych – wspinają się na nie, wskazują i wbiegają. Także inne elementy infrastruktury są zaproszeniem do zabawy – wiele dzieci unika stawiania na pękniętych

plytkach chodnikowych albo na czarnym asfalcie podczas przechodzenia przez pasy. Okazja do zabawy to również nietypowe sytuacje. Na przykład zielony ludzik na światłach przekręcony o 30 stopni – dla dziecka to wyzwanie, aby przejść przekrzywionym, w ten sam sposób naśladując piktograf.

Innym elementem zabawy w przestrzeni miejskiej są opowieści i magiczne zaklęcia, które dają dzieciom poczucie kontroli. Moje dzieci wierzą w magię miejską, ponieważ pozwala im zmieniać rzeczy, których nie lubią i na które w żaden inny sposób nie mogą wpłynąć. Wierzą, że odpowiednie zaklęcia mogą przyspieszyć zmianę świateł albo przyjazd autobusu. Historie o miejscach są pomocne w rozumieniu niezrozumiałego organizmu miasta. Czasami dotyczą przeszłości albo animują nieożywione obiekty, by zbudować związek z miejscami czy poradzić sobie z silnymi emocjami, np. strachem.

Dobrym przykładem jest historia skłotu, który znajduje się niedaleko szkoły moich dzieci. Budynek jest pomalowany na czarno, ma okna zabite dyktą, jest na nim dużo graffiti. Podczas rozmów okazało się, że dzieci się go boją, niektóre chodzą nawet drugą stroną ulicy. Dodatkowo niektóre dzieci opowiadały sobie wymyślone historie o tym, że mieszkają tam złoczyńcy, którzy podpalą szkołę. Ponieważ znałam to miejsce, które pełni funkcje alternatywnego centrum kultury, zdecydowałam się zorganizować wycieczkę dla dzieci. Zostały bardzo ciepło przyjęte, oprowadzone po budynku, poznały rozwiązania, które ja znałam z innych europejskich miast, ale które wtedy w Polsce nie były znane na szerszą skalę, takie jak free shop, jadalnia, samoobsługowy serwis rowerowy, gdzie można przyjść i pod fachową opieką naprawić rower. Na końcu, wspólnie z osobami mieszkającymi w skłocie, wymalowały baner, który zawisł od strony szkoły. Od tego dnia skłot zyskał w szkole ambasadorkę, a świat mniej bojące się dzieci.

DLACZEGO DOSTOSOWYWAĆ PRZESTRZEŃ?

Jestem mamą, badaczką przestrzeni miejskiej, profesjonalnie zajmuję się rynkiem nieruchomości. Patrząc z każdej z tych perspektyw widzę argumenty, dlaczego ważne jest, aby rozmawiać o potrzebach dzieci w przestrzeni miejskiej i dopasowywać tę przestrzeń tak, by była przyjazna. Gil Peñalosa, propagator dostępnych miast i założyciel organizacji 80 Cities mówi, że jeśli miasto jest przyjazne i dostosowane do potrzeb osób w wieku 8 i 80 lat, to jest przyjazne dla wszystkich mieszkańców i mieszkank.

Zajmując się zawodowo marketingiem, rynkiem nieruchomości i miastem widzę, że dzieci po prostu nie opłaca się ignorować. Jest to grupa, która nie może głosować, więc w naszej krótkiej perspektywie politycznej rzadko interesują się nią politycy. Ale jednocześnie, niejako z tylnego siedzenia, grupa ta w ogromnym stopniu wpływa na decyzje dorosłych – zgodnie z badaniami Polskiego Programu Jakości Obsługi dzieci doradzają swoim rodzicom nie tylko przy zakupie słodczy czy zabawek, ale przy tak poważnych inwestycjach, jak mieszkanie (23%) czy samochód (17%).

Ignorowanie dzieci w decydowaniu o przestrzeni miejskiej nie opłaca się również z punktu widzenia samorządu. GUS pokazuje, że w perspektywie kilkudziesięciu lat spadnie liczba mieszkańców polskich miast. Dlatego warto już dziś zacząć pracować na to, by u dzisiejszych dzieci, a jutrzejszych dorosłych, zbudować poczucie identyfikacji i odpowiedzialności za miejsce, w którym żyją. Partycypacja, wspólne decydowanie i tworzenie przestrzeni dające poczucie, że jest ona moja.

Na dzieci w mieście patrzę też z najważniejszej dla mnie perspektywy rodzica lub opiekuna. Przede wszystkim chciałabym jak najłatwiej wprowadzić moje dzieci w samodzielne życie, ale łącząc wychowanie dzieci w mieście z pracą dostrzegam też, jak ważne są sprawy logistyczne. Z obserwacji i rozmów z dziećmi podczas warsztatów widzę, że przestrzeń w miastach nie odpowiada na ich potrzeby, w konsekwencji więc większości dzieci, z którymi rozmawiam, w drodze do szkoły towarzyszą opiekunki lub opiekunowie. Oczywiście procent dzieci samodzielnie chodzących do szkoły rośnie wraz z wiekiem, jednak szacuję, że w grupie 7–12 średnio połowa dzieci nie chodzi do szkoły sama. Gdyby przestrzeń miejska do tego zachęcała, ułatwiłoby to życie i dzieciom, i dorosłym. Widzę to na własnym przykładzie – uwielbiam odprowadzanie moich dzieci i nasze poranne rozmowy w drodze do szkoły, ale kiedy na przykład mam rano spotkanie, jest to dla mnie trudne logistycznie.

JAK TO ZMIENIĆ?

Jak zmienić sytuację dzieci w mieście i sprawić, by przestrzeń była bardziej dostępna? Najprostszą odpowiedzią jest: przez zmianę samej przestrzeni, jednak zmiany te nie zadzieją się bez zmiany świadomości u osób dorosłych. Sama też wciąż uczę się wrażliwości i otwartości na potrzeby dzieci. Pamiętam, jak kilka lat temu w rozmowie z moim przyjacielem Finem określiłam dzieci jako mniej doświadczonych użytkowników przestrzeni. Zwrócił mi wtedy uwagę, że nie powinnam używać takiego określenia,

ponieważ to są po prostu użytkownicy, którzy mają inne, pełnoprawne doświadczenia.

Na pewno wiele można nauczyć się patrząc na inne kraje, szczególnie skandynawskie, gdzie rolę dzieci w społeczeństwie sankcjonuje prawo. Szwecja w 2020 roku przyjęła Konwencję o prawach dziecka (uchwaloną przez Zgromadzenie Ogólne ONZ) jako własne prawo, w wyniku czego opinia dzieci musi być uwzględniana m.in. przy konsultowaniu nowych inwestycji. Od samych Szwedów wiem, że na razie to prawo u nich, w przeciwieństwie do sąsiedniej Norwegii, jest dość słabe, jednak nawet jeśli nie zmienia realnej sytuacji, jest bardzo wyraźnym sygnałem, że dzieci są pełnoprawnymi członkami społeczeństwa. Również inne społeczeństwa zauważają dzieci. W 2019 roku w Londynie wdrożono specjalną politykę poświęconą dostosowaniu miasta do potrzeb dzieci. Na całym świecie organizowane są konferencje dotyczące tematyki dzieci w mieście, powstają organizacje, których celem jest zwiększenie roli dzieci w przestrzeni miast. Świadomość ta zwiększa się również w Polsce – zaczynam być zapraszana na konferencje poświęcone przestrzeni, ta publikacja też jest tego dobrym przykładem.

Edukacja i uświadamianie dorosłym potrzeb dzieci jest niezwykle ważne, bo nic nie zadzieje się bez zmiany perspektywy urzędników i planistów. Może w domu radzą się dzieci, jaki wybrać samochód, ale po przyjeździe do pracy zapominają o pytaniu dzieci o ich doświadczenia. A świat z wysokości dziecka naprawdę jest inny, często przerażający. Sama doświadczyłam tego podczas konferencji Placemaking Week w Walencji uczestnicząc w warsztacie zorganizowanym przez holenderską fundację Bernard van Leer. Wyposażeni w drążki o długości ok. 1m z przymocowanymi na końcu maskami wyszliśmy na ulice. W różnych miejscach – przy ruchliwym skrzyżowaniu, na miejskim skwerze – prowadząca prosiła nas o ukucnięcie i obserwowanie świata z tej wysokości. Polecam to ćwiczenie każdemu, ponieważ bardzo dobrze uświadamia, jak wygląda świat z tej wysokości – jak przerażająca potrafi być grupa głośnych dorosłych, jak bardzo na tej wysokości śmierdzą spaliny czy wreszcie, ile obrzydliwych rzeczy jest na chodniku.

W zrozumieniu dziecięcej perspektywy pomaga też rozmowa i słuchanie dzieci podczas procesów partycypacyjnych, warsztatów czy organizowanie audytów przestrzeni z udziałem dzieci. Prowadząc warsztaty widzę, jak chętnie w bezpiecznych warunkach dzieci dzielą się swoimi doświadczeniami – czasem zabawnymi, czasem trudnymi. Na wiele problemów mają proste odpowiedzi, a poza tym są najlepszymi ekspertami i ekspertkami od

zabawy, a to przydałoby się nam wszystkim. Szczególnie teraz, kiedy w obliczu pandemii świat się zmienia, a wiele usług trzeba będzie zaprojektować na nowo. Warto, żeby w tym projektowaniu dzieci również miały swój głos.

POLECANE MATERIAŁY

8 80 Cities. <https://www.88ocities.org>.

Child in the City. <https://www.childinthecity.org/>.

Colville-Andersen, M. Filmy z serii „Life-Sized City”. Na przykład: <https://www.facebook.com/colvilleandersen/videos/10157801120435221>.

Gehl – Making Cities for People. *Public Space & Public Life during COVID 19*. <https://gehlpeople.com/announcement/public-space-public-life-during-covid-19/>.

Gill, T. *Rethinking Childhood*. <https://rethinkingchildhood.com/>.

Global Designing Cities Initiative. *Designing Streets for Kids*. <https://globaldesigningcities.org/publication/designing-streets-for-kids/>.

van Leer, B. Urban 95. <https://bernardvanleer.org/urban95-challenge/>.

Mayor of London. *Making London Child Friendly. Designing Places and Streets for Children and Young People*. https://www.london.gov.uk/sites/default/files/ggbd_making_london_child-friendly.pdf.

Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ). 1989. Konwencja o prawach dziecka. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19911200526/O/D19910526.pdf>.

Patuszyńska, B. Blog. <https://cityforchildren.pl>.

Placemaking Europe Kids. <https://placemaking-europe.eu/placemaking-europe-kids-working-group/>.

Playful Planet. <https://www.playfulplanet.org.uk/>.

STIPO. The City at the Eye Level for Kids. https://thecityateyelevel.com/app/uploads/2019/06/eBook_CAEL_Kids_Book_Design_Kidsgecomprimeerd.pdf.

UNICEF. *Shaping urbanization for children. A handbook on child-responsive urban planning*. https://www.unicef.org/media/47616/file/UNICEF_Shaping_urbanization_for_children_handbook_2018.pdf.



BEATA PATUSZYŃSKA

(ona, jej)

cityforchildren.pl

Od ponad 15 lat doradza firmom nieruchomościowym w zakresie PR i marketingu. Jest także mamą. Łącząc te dwie role zaczęła badać doświadczanie miasta przez dzieci.

Wierzy, że dzieci są ważnymi użytkownikami przestrzeni miejskiej i dlatego powinny być uwzględniane w decydowaniu o jej kształcie. Wierzy też, że rozwiązania smart to te najprostsze, które faktycznie rozwiązują problem, niekoniecznie angażując przy tym skomplikowaną technologię. Często to właśnie dzieci najszybciej je zauważają. Dlatego opowiada i słucha tego, co dzieci mówią o swoim doświadczaniu miasta. Potem dzieli się tym na konferencjach, w artykułach, edukuje.



3.5.

NEURORÓŻNORODNOŚĆ W PRZESTRZENI I POLITYKACH MIEJSKICH

JOANNA ERBEL

Jak zaprojektować przestrzeń dostępną dla wszystkich? To pytanie, które powraca regularnie w debatach o miejskiej przestrzeni. Dla wszystkich, czyli dla kogo? Jakie przyjąć kryteria? Czyimi oczami patrzeć na świat? Zasady projektowania uniwersalnego mówią nam, że powinniśmy projektować produkty oraz nasze otoczenie tak, aby były dostępne dla wszystkich ludzi, w największym możliwym stopniu, bez potrzeby adaptacji lub wyspecjalizowanego projektowania³⁸. Z kolei urbanista Gil Peñalosa, dyrektor kanadyjskiej organizacji 8-80 Cities, zachęca nas do tego, byśmy myśląc o włączającej przestrzeni miały i mieli przed oczami zarówno ośmio-, jak i osiemdziesięcioletkę. Jeśli bowiem zadamy o ich bezpieczeństwo i komfort, to skorzystają na tym również inne grupy społeczne. Takim papierkiem lakmusowym jakości życia ogółu mieszkanki i mieszkańców w mieście może być również to, w jaki sposób odpowiada ono na potrzeby osób atypowych neurologicznie. A więc jeśli zadamy o to, by w rozwiązaniach miejskich ująć również skrajne wrażliwości – skorzystają na tym także inne osoby.

Neuroróżnorodność jest stosunkowo nowym terminem, wskazującym na różnorodność ludzkiego poznania, która obejmuje: spektrum autyzmu, ADHD, dysleksję, dyskalkulię, dyspraksję czy zespół Tourette'a, traktując je jako część naturalnej ludzkiej różnorodności. To pojęcie pojawiło się w latach 90. XX wieku na fali ruchu samorzecznego osób w spektrum autyzmu, które sprzeciwiały się traktowaniu tej kondycji poznawczej jako choroby. W kolejnych latach perspektywa została rozszerzona

również na inne atypowości neurologiczne. Jak to stwierdza Judith Singer, autorka pojęcia neuroróżnorodności, opisuje ono biologiczną różnorodność, która jest praktycznie nieskończoną zmiennością neuropoznawczą w ramach populacji ludzkiej³⁹. Zgodnie z tą perspektywą układ nerwowy każdego człowieka jest unikalną kombinacją zdolności i potrzeb, które mieszczą się bliżej lub dalej pewnego modelu, który w społeczeństwie traktujemy jako „normę”. Osoby atypowe mają bardziej wyostrome zmysły i nadwrażliwość poznawczą, co sprawia, że silniej odczuwamy negatywne cechy otoczenia, więc możemy szybciej zauważać pojawiające się problemy.

Neuroróżnorodność jest równie istotna dla rasy ludzkiej, jak bioróżnorodność dla życia. Jak nas przekonuje Steve Silberman w książce *Neuroplemiona*, pozwala nam jako gatunkowi operować w wielu wymiarach poznania, więc widzieć świat w jego szerokim spektrum. Silberman (2020) zachęca nas do tego, żebyśmy myśleli w kategorii „ludzkich systemów operacyjnych”, które podobnie jak różne systemy i programy informatyczne pozwalają nam uwypuklić dane zagadnienie, obejrzeć je, a następnie przetworzyć. Wykorzystanie tej pełni potencjałów jest więc ważne nie tylko dla budowania głębokiej i włączającej demokracji, ale również szczególnie potrzebne w obecnych niespokojnych czasach. Wyzwania klimatyczne i inne złożone problemy społeczne wymagają od nas wielowymiarowego podejścia do rzeczywistości i otwarcia na różnorodność poznania. Potrzebne są do tego jednak odpowiednie warunki. Od otoczenia – fizycznego i społecznego – zależy, czy ta nadwrażliwość i odmienność poznawcza osób atypowych będzie atutem i supermocą, z której potencjału może korzystać społeczeństwo, czy obciążeniem dla osób atypowych, ich bliskich i otoczenia.

³⁸ *Projektowanie uniwersalne. Objasnienie koncepcji*. Polska wersja językowa raportu tematycznego powstała we współpracy Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych z norweskim Ministerstwem Środowiska, s. 7, <https://niepelnosprawni.gov.pl/container/publikacje/projektowanie-uniwersalne/projektowanie-uniwersalne.%20Objasnienie%20koncepcji.pdf>.

³⁹ *What is Neurodiversity*, <https://www.neurodiversityhub.org/what-is-neurodiversity>.

Nie trzeba jednak wiele, żeby uruchomić potencjał neuro-różnorodności i tworzyć przy tym przyjazne przestrzenie dla wszystkich innych osób. Musimy tylko wiedzieć, na co zwracać uwagę.

DLA KAŻDEGO COŚ (TROCHĘ) INNEGO

Projektowanie dla osób atypowych, jak w przypadku innych grup społecznych, opiera się na wieloaspektowym podejściu do przestrzeni, odnoszącym się nie tylko do naszych zmysłów: słuchu, wzroku, węchu i dotyku, ale również do bardziej efemerycznych kwestii, takich jak atmosfera danego miejsca, energia płynąca pomiędzy obecnymi w danym pomieszczeniu ludźmi, intencja organizatorów danego spotkania czy poziom zaangażowania poszczególnych osób w dane wydarzenie. Dla osób atypowych większość interakcji z otoczeniem wiąże się z pewnym dyskomfortem wynikającym z tego, że nasze mózgi próbując dostosować się do neurotypowego świata są ciągle przebodźcowane (a w przypadku osób z ADHD – również dodatkowo niedobodźcowane). Przez to, że osoby atypowe mają inaczej skalibrowane zmysły, miejsca i sytuacje neutralne dla osób neurotypowych, dla neuro-atypowych mogą być trudne do zniesienia, a obecność w nich wywoływać dyskomfort, a czasami nawet fizyczny ból, zaś kwestie pozornie błahe, jak estetyka, poziom urozmaïcenia – rozumiane jako brak nudy, mogą utrudniać funkcjonowanie. To przeciążenie poznawcze może być trudne do zrozumienia dla innych osób. Otwarcie się na neuroróżnorodność to po pierwsze, przyjęcie jako normę tego, że różne osoby odczuwają inaczej, czyli nie ma czegoś takiego jak normalne odczuwanie przestrzeni fizycznej czy społecznej.

W praktyce oznacza to, że jeśli czegoś my nie czujemy, albo tak nie mamy, inni też nie mają z tym żadnego problemu. Albo, że ich odmiennność jest czymś, co z czasem zostanie wyleczone i zniknie, więc nie wymaga podejmowania znaczących działań albo nakładów. Wbrew temu, co sądziło się przez wiele lat, ADHD nie znika wraz z procesem dorastania, podobnie jak wysoka wrażliwość, dysleksja, spektrum autyzmu czy inne formy atypowości neurologicznej. Jeśli przestają być widoczne, to dlatego że uczymy się naszą odmiennność ukrywać, co zwykle odbywa się kosztem naszego zdrowia psychicznego, relacji i wydajności w pracy. Ta różnorodność naszych potrzeb sprawia, że mało jest przestrzeni, które są idealne dla wszystkich, ale nie znaczy to, że projektowanie dla osób atypowych jest skazane na porażkę. Wręcz przeciwnie!

Przez odpowiedni układ różnych przestrzeni i stosowanie się do kilku prostych zasad można stworzyć przyjazne miejsca do pracy i spędzania wolnego czasu dla osób różniących się od siebie również innymi, nie tylko poznawczymi charakterystykami.

RÓŻNICOWANIE LICZBY BODŹCÓW

Jeśli mielibyśmy znaleźć jedno pojęcie, które mogłoby opisać problemy, których doświadczają osoby atypowe, to byłoby to natężenie bodźców. Nadmiar bodźców może przytłaczać, ale jednocześnie ich brak – otepliać. Jak tłumaczy nam Elaine N. Aron, autorka książki *Wysoko wrażliwi*, człowiek funkcjonuje najlepiej, gdy jego układ nerwowy jest umiarkowanie pobudzony. „Niedostatek pobudzenia sprawia, że człowiek jest przytępiony, nieskuteczny”. Z kolei „zbyt silne pobudzenie układu nerwowego sprawia, że ludzie stają się zestresowani, niezdarci i skołowani” (Aron 2022, s. 59). Na przykład osoby z ADHD będą potrzebowały znacznie większego poziomu pobudzenia niż osoby w spektrum autyzmu czy wysoko wrażliwe. Dostarczenie odpowiedniej liczby bodźców czy troska o różnorodność nie musi oznaczać sterylnej przestrzeni. Wręcz przeciwnie. Najlepsze przestrzenie to takie, które są różnorodne i pozwalają na płynne przemieszczanie się pomiędzy różnymi typami bodźców i doznań. Przykładem budynku, który dobrze pokazuje, jak można w praktyce poradzić sobie z tym wyzwaniem, jest Szpital Dziecięcy Uniwersytetu Medycznego w Karolinie Południowej (Stany Zjednoczone). Budynek jest podzielony na wiele połączonych ze sobą sekcji, z których część ma jednocześnie otwarty, jak i kameralny charakter. Przestrzeń jest bardzo kolorowa, jednak dobór barw sprawia, że bliżej jej do lasu otoczonego polami i kwietnymi łąkami niż do centrum handlowego. Ściany mają kolor biały, są wyłożone jasnym drewnem albo pomalowane w organiczne wzory przedstawiające rośliny i zwierzęta⁴⁰.

W świecie architektury tworzenie przestrzeni dających nam podobny poziom ukojenia, co obecność przyrody, nazywane jest architekturą biologiczną i coraz częściej pojawia się w różnego rodzaju certyfikatach – na przykład w certyfikacie Zielony Dom, stworzonym przez Polskie Stowarzyszenie Budownictwa Ekologicznego (PLGBC⁴¹). Jeśli chodzi o wytyczne dla budynków, dobrym punktem

⁴⁰ <https://www.halkinmasonphotography.com/healthcare-1>, <https://www.zgf.com/work/507-children-s-hospital-of-philadelphia-medical-behavioral-unit>.

⁴¹ *Zielony Dom*, <https://zielonydom.plgbc.org.pl/>.

odniesienia do rozmowy o przestrzeni w ogóle jest również zestaw wytycznych stworzonych przez BBC⁴². Projekt CAPE (Creating a Positive Environment – Tworzenie pozytywnego środowiska), zainicjowany przez brytyjską telewizję, opiera się właśnie na założeniu, że podstawowym wyzwaniem jest redukcja nadmiaru doznań. Lista kontrolna stworzona w ramach tego projektu obejmuje bodźce: wizualne, słuchowe, węchowe i dotykowe. Wytyczne wizualne odnoszą się do kwestii wrażliwości osób neuroróżnorodnych na różne poziomy natężenia światła, migotanie światła, silne odbicia, jasne, odważne kolory i ruchliwe wzory, w tym odbicia. Wśród zaleceń znajdziemy między innymi zachętę do różnicowania rodzajów światła tak, aby można było punktowo je wyłączać albo zmniejszać natężenie. Jest to szczególnie ważne dla osób wysoko wrażliwych i osób w spektrum autyzmu. Preferowanych typem oświetlenia jest światło dzienne.

Z kolei skupienie się na bodźcach słuchowych pozwala nam zauważyć, że niektóre odgłosy mogą powodować trudności i stres. Głównym źródłem hałasu są zwykle inni ludzie i pojazdy, więc wszystkie zatłoczone miejsca są wyzwaniem zwłaszcza dla osób w spektrum autyzmu – zarówno przestrzenie otwarte (ruchliwe ulice) czy zamknięte (dworce, centra handlowe czy biura na otwartym planie – *open space*). Dodatkowo zespół BBC wskazuje, że źródłem nieprzyjemnych drażliwych dźwięków mogą różnego rodzaju sprzęty: krany z gorącą wodą, światła (zwłaszcza świetlóvky), sprzęt elektryczny, kserokopiarki, komputery i inne maszyny wywołujące brzęki i szumy. Powinno się więc korzystać z najcichszych możliwych sprzętów, wyłączać je, kiedy nie są używane i dbać o to, żeby ich umieszczenie było jak najmniej kłopotliwe. Źródłem przeszkadzających dźwięków mogą być również skrzypiące krzesła, które wydają dźwięk przy ich odsuwaniu. Dobrym rozwiązaniem jest również tworzenie cichych kącików pracy, budek do rozmów czy innych przestrzeni, gdzie można odpocząć od nadmiaru dźwięków.

W przypadku zarządzania przestrzenią pomocne jest nie tylko eliminowanie nadmiaru dźwięków, ale również wprowadzanie dodatkowych elementów akustycznych. Na przykład biały szum. Jest to rozwiązanie, które jest często stosowane w gabinetach psychoterapeutycznych, ale można je znaleźć również w nowoczesnych przestrzeniach czytelniczych. Biały szum to rodzaj szumu akustycznego o całkowicie płaskim widmie, czyli taki, który pokrywa inne dźwięki. Ta wielowymiarowość szumów to efekt,

który sprawia, że w gwarnej kawiarni czasami łatwiej się skupić na pracy albo na lekturze niż w pozornie cichym pokoju biurowym, gdzie rytm dnia nadaje stukot klawiatury, dźwięk trącego o papier długopisu, szuranie krzeseł czy stukot obcasów po posadzce. Przebywanie w neutralnej dźwiękowo przestrzeni może być z kolei trudne dla osób z ADHD. Jednak tutaj dobrym rozwiązaniem jest po prostu założenie słuchawek z ulubioną muzyką albo inną wybraną przez siebie ścieżką dźwiękową. Najlepiej takich z opcją redukcji szumu.

Problem mogą sprawiać również bodźce zapachowe. Tu szczególnie chodzi o takie kwestie jak strefy palenia – coraz więcej budynków ma wokół siebie linię z napisem wskazującym, że jest to strefa wolna od dymu. Znajdziemy takie oznaczenia zarówno przed biurowcami, i takimi budynkami, jak uczelnie wyższe (takie oznaczenie ma np. przestrzeń przed Szkołą Główną Handlową w Warszawie). Inne źródła kłopotliwych zapachów to toalety, obiekty i przestrzenie gastronomiczne (w tym biurowe kuchnie), zapachy środków do czyszczenia (szczególnie silnie odczuwane od czasu początku pandemii COVID) czy zapach śmieci (zwłaszcza w przypadku źle ustawionych harmonogramów wywozu odpadów). Problemem są również zapachy ludzkich ciał – zarówno te związane z brakiem higieny, jak i nadmiernym użyciem perfum czy środków higienicznych.

Ostatnim zmysłem, któremu zespół BBC poświęca swoje wytyczne, jest dotyk. Materiały używane do siedzenia powinny być gładkie i miękkie. Materiały teksturowane mogą powodować dyskomfort, rozproszenie uwagi lub wręcz ból. Jest to kryterium stworzone dla budynków biurowych, ale doskonale nadaje się również do miejskich środków transportu, w których często spotykamy: albo niepokojąco śliskie lub klejące się latem do ciała pokrycia, albo wręcz przeciwnie szorstkie drapiące materiały. Oba te typy materiałów mogą wywoływać niepokój. Jeśli chcielibyśmy jednym słowem opisać wytyczne dotyczące projektowania przyjaznego dla zmysłów, to powinniśmy szukać rozwiązań, które są kojące.

Dodatkowym elementem, który może powodować negatywny odbiór przestrzeni, są brzydota i dysharmonia. I chociaż często powtarza się, że budowanie przestrzeni przyjaznych dla osób neuroróżnorodnych to więcej niż tworzenie „pięknych przestrzeni”, to jednak element harmonii jest czymś, co pozytywnie działa na nasze mózgi⁴³.

⁴² *Neurodiversity and Buildings Design for the Mind*, <https://bbc.github.io/uxd-cognitive/>.

⁴³ *Built Beautiful: A New Documentary on Architecture and Neuroscience*, <https://www.venetianletter.com/2021/05/03/built-beautiful-a-new-documentary-on-architecture-and-neuroscience/>.

Jak przekonują nas osoby prowadzące badania z obszaru neuronauk, piękno i harmonia wpływają pozytywnie na nasze mózgi. Podobnie jak w powyższych przykładach chodzi tutaj zarówno o bodźce wizualne, zapachowe, dźwiękowe, jak też sensoryczne i motoryczne. Powinniśmy więc pamiętać o tym, że trudna w uchwyceniu estetyka jest również ważnym aspektem, który może albo harmonizować nasze ciała i umysły, albo wprowadzać w nie niepokój.

CZYTELNOŚĆ PRZESTRZENI

Ważną kwestią jest również czytelność przestrzeni. Oznakowanie powinno być proste, czytelne i wizualne. Znaki zaś łatwe do zrozumienia i jeśli to możliwe oznaczone również symbolami i grafikami. Warto przy tym pamiętać o osobach z daltonizmem i poza kolorami dodać wyraźne wzory. Takie rozwiązania są popularne na parkingach centrów handlowych, gdzie poszczególne poziomy oznaczone są np. zwierzątkami, wzorami i kolorami. Powinno się też unikać nieprzecyjn timer wskazyujących strzałek, map oraz pionowych napisów, bo są one kłopotliwe dla osób z dysleksją. Dobrą praktyką jest strefowanie przestrzeni na przykład nadając im nazwy odnoszące się do jednej rodziny pojęć. Takie rozwiązania znajdujemy na nowych osiedlach, na których nazwy pochodzą na przykład od ptaków, kwiatów czy roślin. Podobną logikę przyjął również coworking CIC Warsaw, gdzie każda z części ma swój własny charakter i powiązane z nimi nazwy: na przykład w części poświęconej mikrobiologii sale i ściany korytarzy są zielone i pełne roślin, a nazwy sal to np.: DNA, CRISPR, Mollecule, Penicilin, Cell Theory. W części artystycznej kolorem dominującym są odcienie czerwieni i różu i znajdziemy tam sale: Canvas, Camera, Microphone. Nazwy zastępują tutaj łatwe do pomylenia numery sal. Dodatkowo w każdej z sal znajdziemy dwujęzyczny opis (po polsku i po angielsku), wyjaśniający każdą z tych nazw.

To nadawanie charakteru nowo budowanym przestrzeniom, które zwykle kojarzymy z tworzeniem ducha miejsca, jest również dużym ułatwieniem dla osób dyslektycznych. Przy czym pamiętać tutaj musimy, żeby nie tylko nazwy były logiczne, ale również sposób ich zapisania był przystępny. Litery powinny być duże, napisane prostym drukowanym bezszeryfowym fontem (litery bez ozdóbników). Napisy zaś zawsze powinny być umieszczone poziomo, bez dzielenia na części. Dzięki temu otrzymamy zarówno estetyczny efekt, jak i nadamy charakter danej przestrzeni. Powiązanie czytelności z narracją o danej przestrzeni (jak wspomniane wcześniej tabliczki z opisami) pokazuje, jak można w prosty

sposób połączyć wymiar edukacyjny z projektowaniem dla osób atypowych.

SEKWENCJONOWANIE PRZESTRZENI

Projektowanie dla neuroróżnorodności nie oznacza zamiany miasta ani budynku w przestrzeń pozbawioną bodźców i aktywnego życia. Nie chodzi tutaj o sterylne, puste przestrzenie wolne od dźwięków, ani o miejsca podobne do czytelników bibliotecznych, w których możemy usłyszeć swój własny oddech, czy o zamknięte pomieszczenia z miękkimi ścianami, ale o mądre różnicowanie przestrzeni, tak aby można było samodzielnie wybierać poziom natężenia bodźców. W dobrze zaprojektowanych miastach na zapleczych tętniących życiem ulic handlowych możemy znaleźć kameralne pasáže i niewielkie skwery, które pozwalają nam odetchnąć od wielkomiejskiego zgiełku. Takie podejście do projektowania Magda Mostafa, architektka zajmująca się projektowaniem dla osób w spektrum autyzmu, nazywa sekwencjonowaniem⁴⁴. Polega ono na tworzeniu logicznych, przewidywalnych i czytelnych ciągów przestrzeni, które pozwalają przewidzieć, co się zdarzy za chwilę. Takie przestrzenie powinny jak najbardziej płynnie przechodzić z jednego typu aktywności do kolejnego, aby pozwolić na oswojenie się ze zmieniającym się natężeniem bodźców. Jest to szczególnie ważne dla osób w spektrum autyzmu, jednocześnie troska o różnorodność przestrzeni jest receptą na nudę i brak odpowiedniej liczby bodźców – to ostatnie jest szczególnie ważne dla osób z ADHD.

Poza sekwencjonowaniem Mostafa wskazuje również na takie elementy jak: różnorodność i podział na części, tworzenie przestrzeni tranzytowych różnymi typami przestrzeni będącymi rodzajem śluz sensorycznych, strefowanie oraz tworzenie miejsc ucieczki. Te ostatnie są szczególnie ważne w miejscach, gdzie jest dużo ludzi i innych bodźców. Pozwalają one wyciszyć się w sytuacji przebodźcowania i dają chwilę wytchnienia po nadmiernej stymulacji ze strony otoczenia. Takie przestrzenie mogą obejmować małe wydzielone obszary lub przestrzenie w cichej części pokoju lub w całym budynku. W przestrzeni miejskiej taką rolę pełnią parki kieszonkowe i skwery. Przestrzenie te powinny zapewniać neutralne środowisko sensoryczne z minimalną stymulacją. Dobrze, jeśli w budynkach takie miejsca pozwalają na własnoręczne dostosowanie poziomu światła, dźwięku i ciepła. Dobrą praktyką byłoby umieszczenie w takiej przestrzeni poduszek i ciężkiego koca albo kołdry obciążeniowej, która

⁴⁴ <https://www.autism.archi/aspectss>.

pozwala na szybsze zrelaksowanie się osobom w spektrum autyzmu. Miejsce ucieczki jest taką przyjazną norcą, w której można zaszyć się przed światem, aby ponownie zebrać energię.

Piękne kolorowe różnorodne przestrzenie i ciche norki lub kameralne zielone zaułki kojarzą się nam ze światem dzieci albo malowniczymi miasteczkami, jednak coraz częściej stają się również wyznacznikiem przestrzeni dla dorosłych. W tym duchu zaprojektowane są również współczesne przestrzenie coworkingowe. Przykładem projektu wzorcowego pod kątem różnorodności i zastosowania barw i sekwencjonowania przestrzeni jest właśnie wspomniane już wcześniej CIC Warsaw. Poza czytelnym oznakowaniem i różnorodnością estetyką jest to miejsce, które pozwala również na stopniowanie poziom stymulacji. Do budynku wchodzimy z wyniesionego na piętro pierwsze tarasu, co daje oddech po wejściu do przestrzeni i przenosi nas jakby do innego świata przygotowując do wejścia do przestrzeni biurowej, albo do skorzystania z przestrzeni eventowej lub kawiarni i restauracji. Wokół jest dużo przestrzeni, co daje oddech i możliwość zebrania myśli. CIC zajmuje dwa piętra biurowca (pierwsze i drugie), z których dolne jest bardziej dynamiczne – tam znajduje się kuchnia w żywych stymulujących barwach (intensywnej żółci, zieleni, czerwieni i niebieskim), do której przylega również sala gier z koszem do piankowej piłki, konsolą i dużym telewizorem. To również na tym piętrze są bardziej dynamiczne sale, w podobnej kolorystyce jak kuchnia. Bliskość wejścia sprawia, że na tym piętrze jest również więcej gości z zewnątrz.

Górne piętro jest znacznie większe, ale jednocześnie bardziej kameralne dzięki sieci korytarzy. Salki są w stonowanych kolorach: zieleniach, pastelach i granatach, ale są też miejsca dynamiczne, z elementami czerwieni i neonowych barw. Kuchnia jest tutaj wyłożona jasnym drewnem i spokojniejsza niż na dole, zamiast konsoli i piłek są szachy i gazety. W zielonej przestrzeni jest również więcej roślin i drewnianych elementów oraz miękkie wnęki obite pluszowym ciemnozielonym materiałem, wyłożone poduszkami – to przestrzeń relaksu, która może służyć również jako miejsce ucieczki. Na obu piętrach są również budki telefoniczne rozmów indywidualnych oraz kilka budek, w których można usiąść wspólnie przy stoliku i odbyć prywatną rozmowę w dwie osoby. CIC byłoby idealną przestrzenią dla neuroróżnorodności, gdyby nie nadmiar światła, które atakuje z każdego fragmentu wnętrza oraz zły system wentylacji, która sprawia, że zapachy z mięsnej kuchni roznoszą się po dużej części budynku. Gdyby nie te dwie uciążliwości byłby to wzorcowy projekt przestrzeni.

ENERGIA MIEJSCA I LUDZI

Poza pięcioma zmysłami, z których wzrok, słuch, węch i dotyk odgrywają ważną rolę w postrzeganiu przestrzeni – mamy jeszcze szósty zmysł. Można go nazwać intuicją albo energetycznym odczuwaniem przestrzeni i sytuacji. To trudna do opisanego cecha, która – jeszcze bardziej niż piękno – wymyka się opisowi. Jednocześnie jeden z aspektów naszego poznawania, który bywa szczególnie czuły u osób atypowych neurologicznie. Posiadając trochę inaczej skalibrowane ciało-umysł niż większość ludzi, sporo informacji pozyskujemy pozawerbalnie. Na przykład mimo że o osobach w spektrum autyzmu mawia się, że są pozbawione empatii, to w praktyce są nadwrażliwe na niewerbalne bodźce. Podobnie jest z osobami, które określa się jako wysoko wrażliwe. To nadmierne wyczulenie na kontekst energetyczny silnie wpływa na odczuwanie przestrzeni. Jak to opisuje Elaine N. Aron, o ile większość ludzi wchodząc do pomieszczenia zauważa obecne w nim przedmioty oraz ludzi, to „wysoko wrażliwi z miejsca automatycznie rejestrują panującą tam atmosferę, oznaki wzajemnej życzliwości i niechęci, zaduch lub świeżość powietrza, charakter osoby, która układała kwiaty” (Aron 2020, s. 57). Odczuwanie tych wszystkich wymiarów bycia w danym miejscu sprawia, że osoby o wysokiej wrażliwości szybko wyczerpują swoje pokłady energetyczne po wyjściu do zewnętrznego świata.

Omawiane wcześniej przebudźcowanie wynikało z nadmiaru stymulacji, tutaj dochodzą również kwestie związane nie tyle z samą obecnością przestrzeni, ale również z obecnością innych ludzi. Osoby o wysokiej wrażliwości, jeśli nie umieją świadomie odcinać się od otoczenia, wchłaniają jak gąbki energię innych osób. Dodatkowo osoby w spektrum autyzmu, ze względu na to, że mają trudności z odczytywaniem kodów kulturowych, które czytamy jako wewnętrznie sprzeczne (więc w konsekwencji nielogiczne i niezrozumiałe), mają tendencje do holistycznego skanowania osób w otoczeniu, aby zrozumieć kontekst i sposób ich działania. Podobnie jak roboty sprzątające skanują pomieszczenia, żeby unikać przeszkód. Sprawia to, że sama obecność innych osób, zwłaszcza jeśli są one zdenerwowane albo smutne, jest obciążeniem poznawczym i utrudnia skupienie się na pracy, rozmowie towarzyskiej, lekturze czy innych czynnościach. O ile postulat bycia zawsze w dobrym humorze i utrzymywania wewnętrznej harmonii brzmi jak rodem z orwellowskiej dystopii, to świadomość nadwrażliwości osób atypowych może być pomocna, aby zrozumieć, dlaczego

takie osoby unikają danych miejsc albo czują się w nich źle, pomimo że większość mierzalnych wytycznych została spełniona. To również zachęta do tego, żeby osoby nadwrażliwe traktować jako potencjalnych mistrzów i mistrzynię harmonii, pozwalających innym zobaczyć brakujące elementy układanki, które rozbijają atmosferę miejsca.

EMPATIA NASZĄ PRZEWODNICZKĄ

Chociaż większość wytycznych dla tworzenia przestrzeni przyjaznych osobom atypowym dotyczy mierzalnych wytycznych, to kluczem do pełnego zrozumienia neuroróżnorodności jest empatia. Powinniśmy więc korzystać nie tylko z pomocy nauki, ale również literatury, która otwiera w nas wielowymiarowe spojrzenie na otaczający nas świat, proponując nam nowy język opisu rzeczywistości. Jednym z takich pojęć, które włączają naszą empatię jest czułość, która do dyskursu publicznego weszła w roku 2019 wraz z noblowską mową Olgi Tokarczuk. W wygłoszonym po otrzymaniu nagrody eseju *Czuły narrator* Tokarczuk pisze: „czułość jest spontaniczna i bezinteresowna, wykracza daleko poza empatyczne współodczuwanie. Jest raczej świadomym, choć może trochę melancholijnym, współdzieleniem losu. Czułość jest głębokim przejęciem się drugim bytem, jego kruchością, niepowtarzalnością jego nieodpornością na cierpienie i działanie czasu. Czułość dostrzega między nami więzi, podobieństwa i tożsamości. Jest tym trybem patrzenia, które ukazuje świat jako żywy, żyjący, powiązany ze sobą, współpracujący, i od siebie współzależny”⁴⁵. Czułość, życzliwość, miękkość, której obecnie tak bardzo brakuje w projektowaniu świata, jest wyzwaniem współczesności.

To dyspozycja poznawcza, która jest blisko związana z neuroróżnorodnością ze względu na holistyczne podejście do świata. Osoby, które czują więcej, to często właśnie osoby atypowe. Wśród znanych osób świata literatury, wieszczek i wieszczów jest sporo osób uznanych jako dyslektyczne. Czytając więc ich dzieła patrzymy na świat z perspektywy osób atypowych. Do najsławniejszych z nich należą takie osoby jak Adam Mickiewicz, Virginia Woolf, Agatha Christie, Ernest Hemingway czy Szekspir (Eide i Eide 2012). Nic zresztą dziwnego, bo jak to pisze Ronald D. Davis w *Darze dysleksji* „u dyslektyków pragnienie tworzenia jest głębiej zakorzenione niż u pozostałych osób. Myślenie obrazowe, myślenie intuicyjne, myślenie polimodalne oraz ciekawość

w niebagatelny sposób wspomagają ich kreatywność. Kreatywność powołuje do istnienia rzeczy, których wcześniej nie było” (Davis 2018, s. 128). Jak tłumaczy nam to w innym miejscu Davis, osoby dyslektyczne nie patrzą na świat z jednego punktu widzenia, ale ich spojrzenie jest zmienne i wielowymiarowe – jakbyśmy patrzyli na świat z perspektywy zewnętrznego oka – na przykład oka kamery, która pokazuje nam daną scenę przenosząc się od jednej osoby do drugiej. Więc, jeśli chcielibyśmy spojrzeć na świat oczami osób atypowych, pomyślmy, że jesteśmy twórcami kreskówki z wyrazistymi postaciami, gdzie każda ma swoje inne cechy. Podobnie jak się to dzieje w filmach Walta Disneya, który zresztą też był dyslektykiem.

Neuroróżnorodność ma wiele twarzy i tak jak w przypadku różnych ludzkich charakterów – każda z osób ma swoją unikalną kombinację cech, a tym samym różne poziomy wrażliwości i nadwrażliwości. Żeby dowiedzieć się, na czym polega każda z tych odmienności, nie musimy być dyslektykami i sami modelować cudzych zachowań w głowie. Możemy po prostu słuchać tego, co mówią nam o swoich potrzebach innej osoby, a w razie potrzeby zapytać. Rozmowa bywa lepsza nieraz niż lektury wytycznych, bo jak przekonuje nas stworzony przez Universal Music UK poradnik – *Creative Differences*, ważne jest, aby nie generalizować i nie narzucać osobom neuroróżnorodnym swojego postrzegania atypowości. Zamiast na różnicach, powinniśmy się skupić na dialogu⁴⁶. Rozmowa jako punkt wyjścia pozwoli nie tylko zrozumieć siebie nawzajem, ale również przy pomocy branżowych osób specjalistycznych znaleźć techniczne rozwiązania na defekty przestrzeni, z której korzystamy. Wtedy trudne wyzwania projektowe staną się technikaliai, zaś przestrzeń stworzona z troską o różnorodne potrzeby – miejscem przyjaznym dla wszystkich.

OD CZEGO WIĘC ZACZAĆ?

Chcąc stworzyć przestrzeń przyjazną dla osób neuroróżnorodnych:

- Ogranicz nadmiar bodźców: wizualnych, dźwiękowych, zapachowych oraz dotykowych. Twoim sprzymierzeńcem jest natura: zarówno naturalne światło, jak i wprowadzenie elementów nawiązujących do przyrody oraz żywych roślin.
- Stwórz miejsca ucieczki – przestrzenie, gdzie można odpocząć od bodźców. Ogranicz tam światło, ilość

⁴⁵ Olga Tokarczuk, *Czuły narrator*, przemowa noblowska, <https://e-kreatywni.eu/index.php/proza-44/czulosc-olga-tokarczuk>.

⁴⁶ *Creative Differences. A handbook for embracing neurodiversity in the creative industries*, Universal Music UK, <https://umusic.co.uk/Creative-Differences-Handbook.pdf>.

dźwięków i obecność ludzi. Projektując je w przestrzeni publicznej, posadź tam dużo roślin, jednak pamiętaj, że ich zapach również może być zbyt intensywny.

- Zadbaj o harmonię – zarówno wizualną, jak i energetyczną. Dobra atmosfera to również ważny element przestrzeni.
- Każda osoba trochę inaczej odczuwa przestrzeń, nie ma jednego rozwiązania dla przestrzeni, które byłoby dobre dla wszystkich – to, że nie jest idealne, nie znaczy, że jest złe.
- Pytaj o opinię i wdrażaj poprawki.
- Rozmawiaj. Wprowadzaj zmiany. I znów rozmawiaj. Życie jest procesem, a przyjazna przestrzeń powinna ewoluować wraz z potrzebami osób przebywających w niej na co dzień.
- Ćwicz wyobraźnię i patrz oczami różnych osób na przestrzeń wokół ciebie.
- Żadna, nawet najlepsza przestrzeń nie zastąpi empatii i otwartości na drugą osobę.
- Dbając o potrzeby innych, pamiętaj również o sobie. Znając i rozumiejąc własne potrzeby lepiej zrozumiesz również innych.

BIBLIOGRAFIA

- Aron, E.N. 2022, *Wysoko wrażliwi. Jak funkcjonować w świecie, który nas przytłacza*, tłum. Rossowski Dariusz, Biecki Józef. Łódź: Wydawnictwo Feeria.
- Coburn, A., Vartanian O., Chatterjee, A. 2017, „*Buildings, Beauty, and the Brain: A Neuroscience of Architectural Experience*”. Neuroethics Publications. University of Pennsylvania: Center for Neuroscience and Society. https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1161&context=neuroethics_pubs.
- Davis, R.D. 2018, *Dar dysleksji*, tłum. Grażyna Skoczylas. Warszawa: Zys i S-ka.
- Eide, B.L. i Eide, F., *The Dyslexic Advantage. Unlocking the Hidden Potential of the Dyslexic Brain*. London: Penguin Books Ltd.
- Silberman, S. 2020. *Neuroplemiona. Dziedzictwo autyzmu i przyszłość neuroróżnorodności*, tłum. Bartłomiej Kotarski. Białystok: Wydawnictwo Kobiectwo Vivante.



JOANNA ERBEL

(ona, jej)

Socjolożka, działaczka miejska, ekspertka do spraw mieszkaniowych. Założycielka Fundacji Blisko zajmującej się wspieraniem aktywności lokalnych i tworzeniem wiedzy na temat innowacji mieszkaniowych. Koordynowała prace nad przygotowaniem polityki mieszkaniowej i programu Mieszkania2030 dla m.st. Warszawy. W latach 2017–2020 zajmowała się tematem innowacji mieszkaniowych w PFR Nieruchomości. Członkini grupy eksperckiej Laboratorium Rynku Najmu oraz CoopTech Hub, pierwszego w Polsce centrum technologii spółdzielczych. Autorka książek *Poza własnością. W stronę udanej polityki mieszkaniowej* (2020) oraz *Wychylone w przyszłość. Jak zmienić świat na lepsze* (2022). Współpracowniczka Fundacji A/typowi działającej na rzecz neuroróżnorodności.



3.6.

OSOBY W KRYZYSIE BEZDOMNOŚCI, OSOBY Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI ORAZ OSOBY Z DOŚWIADCZENIEM REPATRIACJI I UCHODŹSTWA JAKO GRUPY SZCZEGÓLNIE NARAŻONE NA WYKLUCZENIE (W KONTEKŚCIE SOPOCKICH DOŚWIADCZEŃ W ZAKRESIE PRZESTRZEGANIA PRAW CZŁOWIEKA)

NATALIA POBŁOCKA

MACIEJ KISAŁA

MACIEJ RUSEK

Prawa człowieka są ściśle powiązane z równością. Konieczne jest więc takie organizowanie usług publicznych, aby były one modelowo dostępne dla wszystkich oraz nie powodowały dyskryminacji i wykluczenia jakiejkolwiek osoby.

Kryzys bezdomności w ujęciu socjologicznym to problem społeczny, charakteryzujący się brakiem miejsca zamieszkania. Bezdomność w ujęciu psychologicznym to kryzysowy stan egzystencji osoby nieposiadającej faktycznego miejsca zamieszkania, pozbawionej środków niezbędnych do zaspokojenia elementarnych potrzeb, trwale wykorzenionej ze środowiska w wyniku rozpadu więzi społecznych. Wiąże się to z poważnym upośledzeniem psychicznego i społecznego funkcjonowania człowieka.

Dlatego tak ważne jest, by wszelkie działania na rzecz osób w kryzysie bezdomności były planowane i wdrażane z poszanowaniem godności każdego człowieka. Szczegółne znaczenie ma choćby język, którym określamy osoby niemające domu. Już samo określenie osoba bezdomna niesie w sobie znamię wykluczenia. Bardziej włączającym określeniem jest stosowany już w politykach miejskich termin: osoba w kryzysie bezdomności.

SKALA BEZDOMNOŚCI W LICZBACH

Brakuje informacji o skali bezdomności w Polsce. Liczbę osób w kryzysie bezdomności szacuje się od 30 do nawet 300 tysięcy. Jedynym miarodajnym źródłem wiedzy jest liczba osób, którym formalnie udzielona została pomoc przez ośrodki pomocy społecznej. Na podstawie sprawozdań organizacji pozarządowych wiadomo, że systematycznie udzielają one wsparcia ok. 80–130 tys. osobom. Wg oficjalnych danych w 2015 roku w kryzysie bezdomności było około 36 tys. osób. Podczas przeprowadzonego po raz piąty Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych, które odbyło się w nocy z 13 na 14 lutego 2019 r.,

zidentyfikowano 30 330 osób bezdomnych, z czego 82,1% stanowili mężczyźni, 14,6% kobiety, natomiast dzieci 3,3%. Z podawanych co dwa lata danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wynika, że na działania pomocowe na rzecz osób w kryzysie bezdomności wydano ze środków publicznych w 2016 r. – ponad 224,6 mln zł, w 2018 r. – niemal 271 mln zł.

Ponad 90% kwot przekazały samorządy, m.in. na finansowanie działalności placówek pomocowych, a także na zasiłki i inne świadczenia.

Ten ważny problem społeczny już w 2000 r. doczekał się rozwiązań systemowych w postaci realizowanych cyklicznie program rządowym. Ostatni, z 2021 r., „Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym” zawiera rozwiązania z obszarów profilaktyki, wsparcia, tworzenia infrastruktury i innowacyjnych rozwiązań.

Aby podnieść społeczną świadomość, jak ważne są problemy osób w kryzysie bezdomności, od 1996 r. 14 kwietnia obchodzony jest w Polsce Dzień Ludzi Bezdomnych – nieformalne polskie święto, które zainicjował Marek Kotkański, twórca stowarzyszenia Monar i Ruchu Wychodzenia z Bezdomności Markot, natomiast pomysłodawcą był współpracujący z Monarem Krzysztof Cybruch. Obchody polegają na organizowaniu rozmaitych akcji pomocy osobom w kryzysie bezdomności oraz akcji informacyjnych mających zwrócić uwagę całego społeczeństwa ten ważny problem społeczny.

Miasto Sopot ma wieloletnie doświadczenia w projektowaniu i wdrażaniu rozwiązań skierowanych na ograniczenie zjawiska bezdomności. Na ich podstawie wypracowaliśmy dobre praktyki umożliwiające efektywne

reagowanie i przeciwdziałanie wykluczeniu osób w kryzysie bezdomności. Ich filarem jest elastyczne i innowacyjne podejście do pomocy pozwalające dotrzeć do osób w kryzysie bezdomności:

- stworzenie wachlarza form wsparcia zależnego od zdiagnozowanych potrzeb,
- współpraca z organizacjami pozarządowymi jako fundament planowanych rozwiązań,
- intensyfikacja działań w okresie jesienno-zimowym,
- monitorowanie miejsc niezamieszkałych,
- nocne patrole,
- nawiązanie kontaktu, udzielenie wsparcia psychologicznego.

I INNOWACYJNE DZIAŁANIA PROJEKTOWE – WACHLARZ SPRAWDZONYCH ROZWIĄZAŃ

Krok pierwszy: diagnoza

- Czy zjawisko bezdomności ma charakter sezonowy, związany z okresem wakacyjnym?
- Czy osoby w kryzysie bezdomności przebywają w mieście w sposób nieprzerwany?
- W jakich miejscach najczęściej można spotkać osoby w kryzysie bezdomności, czy są to np. przestrzenie publiczne, ogródki działkowe, pustostany?
- O jakiej porze osoby w kryzysie bezdomności potrzebują największego wsparcia i opieki?
- Czy potrzeba udzielania pomocy jest uzależniona od pory roku?

Krok drugi: wybór form wsparcia na podstawie analizy (przykłady sopockie)

Streetworking. To przykład metody *outreach*, czyli pracy poza instytucjami, w środowisku przebywania osób w kryzysie bezdomności. Jest to forma pracy socjalnej, która w różnych formach realizowana jest już od końca lat 90., a z większą regularnością w różnych miastach w Polsce już od przeszło dekady.

Metoda składa się z kilku etapów:

- a. badanie środowiska – czyli pozyskiwanie informacji o miejscach przebywania osób doświadczających bezdomności,
- b. obecność w terenie – ten etap to głównie poznanie okolicy z perspektywy obserwatora,

c. bezpośrednia ingerencja – polega na przejściu z obserwacji do działania,

d. budowanie więzi z osobą doświadczającą bezdomności – wejście w relację pomocową.

Asystent osoby bezdomnej. To metoda pracy, która polega na wspieraniu i towarzyszeniu osobie w kryzysie bezdomności do osiągnięcia samodzielności życiowej.

Autobus SOS. Na trasie Sopot – Gdańsk w okresie jesienno-zimowym od listopada do marca (a podczas sroższych zim, nawet do końca kwietnia) kursował Autobus SOS, w którym osoby potrzebujące mogły skorzystać z ciepłego posiłku, odzieży, pomocy ratownika medycznego.

Zimowy Punkt Interwencyjny, prowadzony przez Caritas Archidiecezji Gdańskiej, finansowany przez miasto.

Na terenie Sopotu m.in. w ramach streetworkingu w okresie kwiecień – wrzesień 2021 r. udzielono wsparcia 977 osobom, w tym 23 cudzoziemcom. W ramach działań Autobusu SOS w 2021 r. wsparcia udzielono 1141 osobom. Autobus już od pięciu lat wyjeżdża niosąc pomoc w okresie jesienno-zimowym.

Krok trzeci: realizacja praw człowieka – systemowe przywracanie osoby w kryzysie bezdomności do funkcjonowania społecznego

Proces usamodzielnienia osoby w kryzysie bezdomności składa się z kilku etapów:

- pomocy doraźnej,
- diagnozy i doradztwa,
- wsparcia spersonalizowanego,
- reintegracji, np. w Centrum Integracji Społecznej,
- mieszkania chronionego,
- wyjścia z bezdomności – mieszkania docelowego.

Sprawdzoną sopocką praktyką okazało się być finansowane ze środków gminy mieszkanie chronione. Znajdują się w Sopocie przy ul. Młyńskiej 11, przeznaczone jest dla 8 osób. To propozycja dla osób wychodzących z bezdomności, usamodzielniających się, nabierających umiejętności społecznych, przygotowujących się do rozpoczęcia samodzielnego życia poza systemem pomocy społecznej. Do mieszkania kierowane są osoby w kryzysie bezdomności z terenu Sopotu, realizujące Indywidualny Program Wychodzenia z Bezdomności lub kontrakt socjalny zawarty z pracownikiem socjalnym sopockiego MOPS. Okresowy pobyt w mieszkaniu chronionym ma charakter treningowy i zapewnia osobom w nim przebywającym wsparcie terapeutyczne w formie pracy indywidualnej i zespołowej.

Daje także warunki do readaptacji społecznej, w tym pracy z rodziną i otoczeniem osoby przebywającej w mieszkaniu w celu zapewnienia jej wsparcia po powrocie do środowiska. Osoby przebywające w mieszkaniu chronionym oczekują na lokal socjalny lub mieszkanie docelowe. W przypadku usamodzielnienia i podjęcia zatrudnienia, jeśli osoba taka nadal potrzebuje wsparcia, sopocki MOPS może pomóc w wynajęciu mieszkania na wolnym rynku i pokryciu kosztów wynajmu lub skorzystania z mieszkania docelowego.

Kolejną formą wsparcia jest mieszkanie docelowe, to efekt wieloletniej współpracy miasta z organizacjami i instytucjami działającymi na rzecz osób w kryzysie bezdomności. Jest to końcowy etap procesu usamodzielniania osób z doświadczeniem bezdomności. Mieszkanie docelowe jest rodzajem mieszkania socjalnego. Osoby, które w nim mieszkają, podejmują samodzielne decyzje i działają autonomicznie, nie otrzymując już dotychczasowych form wsparcia ze strony gminy. Są to osoby, które dzięki własnej pracy i przy wsparciu pracowników i pracowników socjalnych oraz opiekuna_ki, asystenta lub asystentki osoby bezdomnej przeszły drogę wychodzenia z bezdomności: od pobytu w noclegowniach, schroniskach, mieszkaniach chronionych, aż do przyznania im lokalu socjalnego. Osoby te posiadają własny dochód z zatrudnienia, renty, emerytury czy zasiłku stałego, który pozwala na utrzymanie lokalu.

Mieszkanie docelowe jest częścią Sopockiego Programu Przeciwdziałania Bezdomności, w ramach którego miasto najpierw wyremontowało 140-metrowe mieszkanie przy ul. Fiszera, a następnie przeznaczyło je na lokal socjalny dla usamodzielnionych osób z doświadczeniem bezdomności.

Inkubator Przedsiębiorczości Społecznej jako sopocka innowacja społeczna

Temat osób w kryzysie bezdomności samorząd Sopotu podejmuje ze szczególną uwagą, gdyż to właśnie do tego kurortu co roku latem przyjeżdża wiele osób liczących na finansowe wsparcie od turystek i turystów, zwiększając tym samym populację osób doświadczających bezdomności. Takim osobom streetworkerzy i streetworkerki udzielają informacji na temat ich praw i możliwości pomocy, a także edukują i pomagają zmienić sposób życia.

Jedną z form oferowanego wsparcia jest innowacyjne rozwiązanie w postaci Inkubatora Przedsiębiorczości Społecznej. Sopockie doświadczenia wskazują kierunek sprawdzonego wspierania osób w kryzysie bezdomności

i efektywnego przywracania osób chętnych do funkcjonowania w społeczeństwie w ramach wychodzenia z kryzysu bezdomności, podejmowania pracy i wynajmowania własnej przestrzeni życiowej.

Inkubator powstał przy udziale samych osób doświadczających bezdomności w budynku dawnego młyna papierniczego, na terenie tzw. parku Grodowego. Jest to ośrodek dla osób bezrobotnych i tych w kryzysie bezdomności. Budynek jest bazą, którą osoby te najpierw samodzielnie wybudowały, a następnie będą się w niej kształcić, zdobędą umiejętności, które przyspieszą ich powrót na rynek pracy. Właśnie powrót do grona osób czynnych zawodowo jest głównym celem programu.

Systemowe działania w tym zakresie realizowane są przez samorząd w bliskiej współpracy z sektorem pozarządowym. 8 września 2012 r. prezydent Sopotu podpisał z organizacjami pozarządowymi Sopocki pakt na rzecz przedsiębiorczości społecznej. Akt podpisały:

1. Gmina Miasta Sopotu,
2. Koło Gdańskie Towarzystwa im. św. Brata Alberta,
3. Stowarzyszenie Na Drodze Ekspresji,
4. Fundacja Zrównoważonego Rozwoju Społecznego i Fizycznego „Zorza”,
5. Stowarzyszenie „Przyjazny Sopot”,
6. Stowarzyszenie na Rzecz Wspomagania Rozwoju i Aktywności Zawodowej Osób Niepełnosprawnych „ZADBA”,
7. Caritas Archidiecezji Gdańskiej.

W przedsięwzięciach tego typu bardzo ważna jest współpraca i duża otwartość partnerów na współdziałanie i wzajemne wsparcie dla rozwoju. „Intencją niniejszego paktu jest podjęcie wspólnych działań na rzecz rozwoju przedsiębiorczości i ekonomii społecznej w Sopocie. Zamiarem sygnatariuszy paktu jest podejmowanie działań w celu aktywizacji społecznej i zawodowej osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym” – czytamy w Sopockim Pakcie na rzecz przedsiębiorczości społecznej. W 2013 r. miasto zainicjowało kolejne działania. W czerwcu Rada Miasta Sopotu podjęła uchwałę w sprawie powołania Spółdzielni Socjalnej „Koooperacja”. Jej członkiniami i członkami założycielami są: Gmina Miasta Sopotu, Caritas Archidiecezji Gdańskiej, Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta, Koło Gdańskie.

Celem tego działania jest umożliwienie osobom pozostającym bez pracy oraz osobom z niepełnosprawnościami aktywizacji zawodowej, a także prowadzenie reintegracji społecznej osób zatrudnionych w spółdzielni.

II

REALIZACJA PRAW CZŁOWIEKA NA PRZYKŁADZIE SOPOCKICH ROZWIĄZAŃ DLA OSÓB Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI

Sytuacja osób z niepełnosprawnościami w ujęciu ogólnym

Według aktualnych danych Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności BAEL liczba osób z niepełnosprawnościami w wieku 15 lat i więcej w 2018 roku wynosiła ok. 3 mln osób. Oznacza to, że 10,0% ludności w wieku 15 lat i więcej posiadało orzeczenie o niepełnosprawności. Liczba osób z orzeczeniem o niepełnosprawności w tzw. ekonomicznym wieku produkcyjnym (18–59 dla kobiet i 18–64 dla mężczyzn) wynosiła średniorocznie 1 625 tys., co stanowiło 7,6% ludności Polski w tym wieku.

Prawa osób z niepełnosprawnościami są integralną i nierozdzielalną częścią praw człowieka. Każdy człowiek może czasowo albo trwale doświadczać niepełnosprawności lub mieć szczególne potrzeby związane ze zdarzeniem losowym. Rolą państwa i samorządu jest umożliwienie wszystkim osobom bez względu na ich stan zdrowia dostępu do wszelkich usług i form uczestnictwa w życiu społecznym i zawodowym.

Jednak osoby z niepełnosprawnościami często napotykały na bariery – od architektonicznych (ograniczona dostępność w związku ze schodami, progami w drzwiach, dostępność toalet) po ludzkie niezrozumienie, traktowanie drugiego człowieka jako niepełnowartościowego ze względu na towarzyszącą mu niepełnosprawność. Warto przy tym pamiętać, że 93% osób z niepełnosprawnościami nie porusza się za pomocą wózka⁴⁷, a większość niepełnosprawności jest niewidoczna. Niepełnosprawność może, ale nie musi wiązać się z niepełnosprawnością fizyczną. Dlatego na poziomie samorządowym niezwykle ważne jest pamiętanie, uznanie i projektowanie rozwiązań włączających także dla osób z niepełnosprawnościami, które doświadczają barier innych niż architektoniczne, np. osób z niepełnosprawnością wzroku, osób głuchych. W ramach działań systemowych realizowanych w Sopocie takie rozwiązania projektowane są kilkuetapowo.

1. Realizacja praw człowieka – otoczenie opieką i wsparciem

Pierwszy krok:

diagnoza wyzwań

Należy zatem rozpoznać, jakie problemy mogą dotyczyć osób z niepełnosprawnościami w środowisku miejskim, a także w ich codziennej życiowej przestrzeni, poprzez dialog z organizacjami pozarządowymi oraz zbierając informacje od jednostek miejskich mających pod swoimi skrzydłami programy wsparcia osób z niepełnosprawnościami.

Drugi krok:

określenie guru wsparcia

Na przykładzie Sopotu rekomendujemy możliwy kierunek działań. Miasto wychodzi naprzeciw realizowaniu podstawowego prawa do godnego życia, oferując wsparcie dla osób z różnymi formami niepełnosprawności: ruchowej, intelektualnej, a także dla osób opiekujących się nimi.

Trzeci krok:

określenie form wsparcia

Spośród różnorodnych możliwych do podjęcia działań można i warto wybrać te, które najlepiej wpasowują się w profil wsparcia określony dla danego rodzaju zdiagnozowanych potrzeb.

Wybrane innowacyjne działania projektowe, zlecane przez Miasto

Opieka wytchnieniowa jest przeznaczona dla osób, które opiekują się dziećmi z orzeczeniem o niepełnosprawności lub dorosłą osobą ze znacznym stopniem niepełnosprawności. Będą one mogły skorzystać z programu finansowanego z Funduszu Solidarnościowego. Jego celem jest odciążenie członków rodzin lub opiekunów w ich codziennych obowiązkach lub zapewnienie czasowego zastępstwa. Opiekunowie i opiekunki mogą skorzystać ze specjalistycznego poradnictwa (psychologicznego lub terapeutycznego) oraz nauki pielęgnacji, rehabilitacji i diety.

Asystent_ka osoby z niepełnosprawnością – z tego wsparcia mogą skorzystać mieszkanki i mieszkańcy Sopotu, którzy posiadają orzeczenie o niepełnosprawności. Od ponad 2 lat kilkanaście osób korzysta z takiej formy wsparcia. Asystent_ka pomaga m.in. w rozwijaniu umiejętności zaspokajania potrzeb, samodzielnemu dbaniu o otoczenie, w załatwianiu spraw urzędowych, towarzyszy podczas wizyt u lekarza. Wspiera również w nawiązywaniu kontaktów społecznych, a także w aktywizacji zawodowej.

⁴⁷ Raport: Pracodawca na TAK, Fundacja TAKpełnosprawni, 2021. https://takpelnosprawni.pl/wp-content/uploads/2021/09/raport_Pracodawca_na_TAK_2021.pdf (dostęp 27.02.2022).

Telefon wsparcia opiekuna_ki – osoby, które sprawują opiekę nad niesamodzielnymi osobami podopiecznymi, mogą skorzystać z porad telefonicznych dyżurujących psychologów i psycholożek, które zapewnia sopocki MOPS.

Standard Minimum na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami – Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot jako pierwsza metropolia w Polsce wprowadza zakrojone na szeroką skalę rozwiązania systemowe dla osób z niepełnosprawnościami i ich opiekunek i opiekunów ujęte w Standardzie Minimum na Rzecz Osób z Niepełnosprawnościami i Otoczenia. Standard Minimum to zbiór działań, które zostaną wdrożone w 59 samorządach, w tym w Sopocie, którego przedstawicielki i przedstawiciele brali udział w procesie jego powstania. Są to dokładne wytyczne dla samorządów dotyczące wprowadzania w metropolitalnych miastach, gminach i powiatach działania na rzecz poprawy jakości życia osób z niepełnosprawnościami i ich otoczenia. Standard obejmuje m.in. szkolenia dla przedstawicieli i przedstawielek służby zdrowia, nauczycieli_ek, urzędników i urzędniczek, działania edukacyjne, zamówienia publiczne z klauzulami społecznymi, bezpłatne punkty porad prawnych, doradztwo zawodowe, metropolitalną bazę danych obejmującą np. gabinety lekarskie ze specjalnym wyposażeniem i procedurami.

Czwarty krok:

dotarcie z informacją

o możliwych formach pomocy

Bardzo potrzebna jest odpowiednia kampania informacyjna w różnorodnych mediach, w formie broszur udostępnianych w instytucjach miejskich, podczas spotkań senierek, seniorów, poprzez gazety i miejskie kampanie informacyjne, plakaty, ulotki roznoszone do mieszkańek i mieszkańców, a także kampanie na platformach społecznościowych i stronach internetowych. Miasto Sopot wydaje stale aktualizowany **informator** na temat wszelkich form pomocy i usług dedykowanych osobom z niepełnosprawnościami dostępnych na terenie Sopotu.

2. Realizacja praw człowieka – proces usamodzielnienia

Planowane wsparcie ma charakter spersonalizowany i progresywny, tak aby nie tracąc jakości usług, oferować je w optymalnej ilości i zakresie. Aby osoby z niepełnosprawnościami mogły w pełni uczestniczyć w życiu społecznym, ważna jest m.in. dostępność usług, przestrzeni publicznej i cyfrowej.

Zidentyfikowanie barier dla samodzielności i diagnoza potrzeb

- a. Przeprowadzenie audytu dostępności budynków instytucji miejskich i przestrzeni ogólnodostępnych, za które odpowiada miasto.
- b. Weryfikacja warunków, w tym otoczenia, w jakim osoby z niepełnosprawnościami funkcjonują na co dzień, i pozyskanie informacji o formach wsparcia, które ułatwiłyby im funkcjonowanie, np. pomoc w dotarciu do lekarza.
- c. Określenie priorytetów i nakreślenie harmonogramu i planu finansowego realizacji poszczególnych form wsparcia.

Sopockie przykłady form wsparcia zwiększających szeroko pojętą dostępność

Miasto dofinansowuje **specjalistyczny transport** odpowiednim samochodem osobom, które nie mogą korzystać z transportu publicznego.

Na sopockiej plaży osoby z niepełnosprawnościami mogą latem bezpłatnie skorzystać z **kąpieli w morzu** dzięki specjalnej **amfibii** pozwalającej na wjazd do wody.

Sopot proponuje bezpłatnie osobom z niepełnosprawnościami chcącym **samodzielne poruszać** się po Sopocie **trójkołowe rowery** dostępne w Miejskim Ośrodku Sportu i Rekreacji.

Dział punkt nieodpłatnego **użyczania sprzętu rehabilitacyjnego** dla mieszkańek i mieszkańców z niepełnosprawnościami (np. wózki, chodziki, podnośniki wannowe, toalety przenośne).

Ponadto niwelowaniu barier w przestrzeni i w wymiarze informacyjnym służy wdrażanie wypracowane standardów. Np. standard JASNO (język administracyjny skuteczny, nieskomplikowany, otwarty) to wytyczne do świadczenia usług publicznych dostosowanych do potrzeb osób starszych, niedowidzących, niedosłyszących lub cudzoziemców i cudzożemek. Wdrożenie standardu poprawi komunikację urzędu z interesantami_tkami i ułatwi zrozumienie urzędowych pism i informacji. Dostosowuje też wybrane obszary pracy urzędu do wytycznych programu rządowego Dostępność Plus 2018–2025, który przewiduje nie tylko likwidację barier architektonicznych, ale również poprawę dostępności w wymiarze informacyjno-komunikacyjnym.

Z kolei projekt Nasz Przyjazny Dom został zrealizowany jako inwestycja budowlana w centrum Sopotu, na działce należącej do miasta, w parku dzięki wysiłkom

fundacji Nasz Przyjazny Dom, powołanej z inicjatywy rodziców podopiecznych Domu. Jest to ośrodek, który tworzy nowe standardy i łamie stereotypy związane z funkcjonowaniem osób z niepełnosprawnością intelektualną. Na dom składa się z 12 jednoosobowych pokoi z łazienkami dla stałych mieszkanek i mieszkańców, pokoi w ramach oferty opieki wytnieniowej, sal rehabilitacyjnych i konferencyjnych oraz pokoi dla osób uczestniczących w turnusach rehabilitacyjnych. Dom zapewnia dorosłym osobom z niepełnosprawnością intelektualną:

mieszkania o charakterze chronionym, usługi opiekuńcze/wspierające, rehabilitację leczniczą w ramach przestrzeni rehabilitacyjnej w „Przyjaznym”;

rehabilitację społeczną, która ma na celu umożliwienie osobom z niepełnosprawnością uczestnictwo w życiu społecznym, realizowaną przez wyrabianie zaradności osobistej i pobudzanie aktywności społecznej oraz umiejętności samodzielnego uczestniczenia w życiu społecznym;

aktywizację zawodową w ramach działalności gospodarczej prowadzonej przez Fundację.

Ponadto działają także 3 ośrodki i kluby prowadzone przez różne stowarzyszenia (jak np. Klub Aktywności Społecznej „STER” – Klub Samopomocy dla Osób z Zaburzeniami Psychicznymi) zapewniające realizację programu zajęć terapeutycznych, udział w zajęciach integrujących ze środowiskiem, m.in. wycieczkach, wyjściach do kina, wieczorkach poetyckich, przygotowaniu uroczystości, zajęciach z języka angielskiego.

III

REALIZACJA PRAW CZŁOWIEKA NA PRZYKŁADZIE SOPOCKICH ROZWIĄZAŃ DLA REPATRIANTEK, REPATRIANTÓW ORAZ OSÓB Z DOŚWIADCZENIEM UCHODŹCZYM I MIGRACYJNYM

W związku z narastającymi konfliktami zbrojnymi i reżimowymi systemami ograniczającymi prawa i wolności jednostki coraz częściej Polska, ale i cała Europa staje przed problemem napływu imigrantów i uchodźców, poszukujących lepszego życia dla siebie i swoich rodzin, uciekających przed prześladowaniami, a także repatriantek i repatriantów, pragnących wrócić do kraju swoich przodków.

Obecnie ponad 21 mln osób – 0,3% populacji na świecie – to uchodźczynie i uchodźcy, którzy zostali zmuszeni do opuszczenia swojego kraju z powodu konfliktów zbrojnych, poważnych naruszeń praw człowieka oraz prześladowań. Ryzykują swoje życie, aby otrzymać ochronę międzynarodową.

Zmuszeni są do podejmowania niebezpiecznych przepraw przez lądowe i morskie przejścia graniczne, zmagają się z zwracaniem, nadużyciami i przemocą ze strony funkcjonariuszy, gangów przemytników i handlarzy ludźmi.

DOBRE PRAKTYKI

Sopot od lat wspiera osoby z doświadczeniem uchodźstwa lub migracji oraz repatriantki i repatriantów. Otrzymują oni od miasta i instytucji konkretną pomoc w procesie integracji, aktywizacji zawodowej i usamodzielniania się w społeczeństwie. Przez 25 lat zaprosiliśmy już 80 repatriantów_tek, z czego już 50 osób znalazło w Sopocie swój nowy dom. Zarówno one, jak i osoby z doświadczeniem uchodźstwa borykają się z podobnymi problemami, jednak sposób ich rozwiązania jest różny, zależnie od statusu prawnego danej osoby.

Wsparcie oferowane w trybie Indywidualnego Programu Integracji (IPI) zgodnie z polskim prawem realizowane jest tylko przez 12 miesięcy. W innych państwach ten okres wynosi 36 miesięcy. Jego wydłużenie wymagałoby zmiany ustawy o pomocy społecznej. W ramach IPI przekazywane jest świadczenie w wysokości niespełna 1,5 tys. zł miesięcznie, które jest niewystarczające na podstawowe wydatki, wynajem mieszkania, opłacenie drogich kursów czy tłumaczeń. Wsparcie samorządu jest tu więc niezbędne zwłaszcza wobec barier piętrzonych przez formalności i zawiłości prawne.

Pokonanie bariery językowej jest warunkiem efektywnej integracji, więc informacje dotyczące wsparcia cudzoziemców i cudzoziemców prezentowane są w kilku językach. Bywa jednak, że niezbędna jest pomoc osoby tłumaczącej nie tylko jako osoby wspierającej komunikację, ale i towarzyszącej cudzoziemcom i cudzoziemcom przy załatwianiu ważnych spraw, jak choćby wizyta u lekarza czy zapisanie dziecka do szkoły.

Kursy językowe organizowane centralnie przez rządowe agencje nie są skuteczne. Oferują one wyjazdowe kursy realizowane w Warszawie osobom, które właśnie przeprowadziły się, często z całą rodziną do nowego miasta i przechodzą przez urzędowe procesy meldunkowe w miejscu często odległym od stolicy. W ramach wsparcia samorządu kursy organizowane są w zupełnie innym trybie i na miejscu, w ramach grantów w Sopockim Centrum Integracji i Wspierania Cudzoziemców. Można tam otrzymać pomoc prawną, a także psychologiczną, o którą często proszą nasi goście.

Podstawą działań integracyjnych są zaangażowane i empatyczne osoby pracujące w urzędzie. Osoby zmuszone do emigracji, mimo wielu prawnych zawiłości

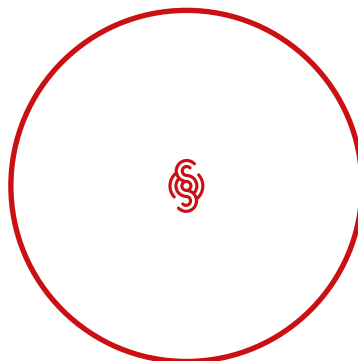
i niekompletności przepisów, są traktowane z szacunkiem. Urzędnicy i urzędniczki z zaangażowaniem udzielają fachowej pomocy i wspierają w wielu dziedzinach, by proces przeniesienia życia całych rodzin do Polski, do naszego

miasta, był jak najmniej uciążliwy i stresujący. Wielopłaszczyznowe ujęcie pomocy, mimo luk i niespójności prawa w wielu aspektach, pomaga cudzoziemcom i cudzoziemkom stać się częścią sopockiej społeczności.

**NATALIA POBŁOCKA**

Architektka i przedsiębiorczyni, Radna Miasta Sopotu z ramienia Platformy Sopotian Jacka Karnowskiego i Przewodnicząca .Nowoczesnej w Regionie Pomorskim.

Od lat bierze udział w wielu akcjach społecznych, jak np. Wigilia dla Osób Bezdomnych, I Ty możesz zostać Świętym Mikołajem, akcje wspierające na rzecz dzieci z domów dziecka czy uchodźczyń i uchodźców oraz kampaniach samorządowych, pomagając przedstawicielom i przedstawicielkom lokalnych społeczności, wykluczonym czy niepełnosprawnym.

**MACIEJ KISAŁA**

Z wykształcenia socjolog, od ponad 20 lat zajmujący się koordynacją polityki społecznej na różnych poziomach samorządu.

Obecnie pełni funkcję Naczelnika Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych w Urzędzie Miasta Sopot.

**MACIEJ RUSEK**

Filozof, absolwent Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego oraz podyplomowych studiów na Uniwersytecie Warszawskim z zakresu ewaluacji projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej. Samorządowiec, działacz społeczny.

Od 28 lat nieprzerwanie pracuje w na rzecz lokalnego samorządu w Sopocie oraz Malborku. Od 2017 roku ponownie w Sopocie jako Pełnomocnik Prezydenta, a potem Naczelnik Biura ds. Kontaktów Samorządowych i Repatriacji.

Wieloletni Radny Sejmiku Województwa Pomorskiego oraz Miasta Malborka, później także Wiceburmistrz Malborka odpowiedzialny za sprawy gospodarcze. Obecnie także Wiceprezes Zarządu Obszaru Metropolitalnego Gdańsk – Gdynia – Sopot. W latach 2007–2013 ekspert Narodowej Agencji Programu Leonardo da Vinci. Członek Koła Przewodników Malborskich.

