

**Praca zespołowa  
Koordynacja –  
Katarzyna Batko-Toluć**

**Standardy  
działania i  
zasady etyczne z  
uwzględnieniem  
perspektywy  
antydiskrymina-  
cyjnej**

*Warszawa 2013*

Autorki i autor (porządek alfabetyczny):

Katarzyna Batko-Tołuć, Dominika Chylińska, Krzysztof Łoś, Aleksandra Migalska i Agata Zakrzewska

# Standardy działania i zasady etyczne z uwzględnieniem perspektywy antydiskryminacyjnej

## I. Wprowadzenie – cele działania, obszar i badacze

Projekt „Równość i różnorodność - praktycznie” składał się z szeregu działań, które prowadzić miały do **wypracowania nowego podejścia i wiedzy służących lepszemu realizowaniu zasad równości i różnorodności przez instytucje publiczne**. Ze względu na to, że w przedsięwzięciu uczestniczyli przedstawiciele i przedstawicielki organizacji pozarządowych, najbardziej zajmowało nas na ile równość i różnorodność są zapewniane w relacji organizacje – instytucje publiczne. Organizacje nie działają jednak same dla siebie, a na rzecz konkretnych grup. Na możliwości współpracy z administracją publiczną i otrzymywanie od niej wsparcia – w przypadku braku równości – może wpływać to, kogo zreszta lub reprezentuje. Czasem zatem - w dalszych rozważaniach - więcej będziemy mówić o ludziach, niż o organizacjach. Zawsze jednak będziemy patrzeć na problemy w kontekście organizacji.

Grupy pracujące w projekcie miały trudne zadanie **wypracowania wiedzy, która w dużej mierze jeszcze nie istniała lub nie została zebrana**. Interdyscyplinarne spotkanie organizacji z różnych stron Polski, specjalistyczne wykłady, własne badania i prowadzona na tej bazie dyskusja – doprowadziły do **wypracowania nowego podejścia do tematu równości i różnorodności**. W przypadku grupy roboczej o nazwie *Standardy działania i zasady etyczne z uwzględnieniem perspektywy antydiskryminacyjnej* na pewno tak się stało. Wykorzystaliśmy wiedzę nabytą w trakcie projektu, nasze prowadzone przez rok dyskusje, podejmowane próby badań, aby w końcu zrozumieć, że nie da się opisywać nieskodyfikowanej w żaden sposób rzeczywistości. Jednak nasze poszukiwania uważamy za ważne – pozwoliły nam opisać to, co dzieje się w relacjach między organizacjami i instytucjami publicznymi i wyróżnić sprawy nieuchwytnie na pierwszy rzut oka.

Nasza grupa składała się w połowie z przedstawiciela i przedstawicielek organizacji działających na rzecz konkretnej grupy – głównie kobiet, jednej wspierającej działania innych organizacji oraz dwóch zajmujących się wspieraniem idei odpowiedzialnych relacji władza – obywatele. Wydaje się, że do tematu etyki i standardów postępowania administracji jest to kompozycja idealna. Wypracowana koncepcja jest wynikiem pracy moderatorki - Katarzyny

Batko-Tołuć (Sieć Obywatelska – Watchdog Polska) oraz Dominiki Chylińskiej (Regionalne Centrum Wspierania Organizacji Pozarządowych – Wrocław), Krzysztofa Łosia (Stowarzyszenie Dialog Społeczny - Warszawa), Olgi Migalskiej (Fundacja Autonomia - Kraków), Katarzyny Tadeusiak-Jeznach (Sieć Obywatelska – Watchdog Polska) Barbary Wyłuddek i Kingi Oleńskiej (Kobieta na PLUS - Ruciane Nida) oraz Agaty Zakrzewskiej (Centrum Praw Kobiet – Łódź). Stale wspierała nas też koordynatorka całego projektu – Agnieszka Siekiera z Fundacji Fundusz Współpracy. W niniejszym tekście korzystamy też z badań nad działaniami organizacji strażniczych zrealizowanych przez Joannę Gucman w ramach jej pracy dla Sieci Obywatelskiej – Watchdog Polska.

## **II. Stworzone definicje i opis sposobu badania**

Etykę w obszarze równości i różnorodności zdefiniowaliśmy jako zbiór akceptowanych zachowań w relacji administracja-organizacje pozarządowe, **które nie utrwalają stereotypów i nie wykluczają, a co więcej promują równość i solidarność ze słabszymi grupami.**

Najpierw określiliśmy sobie, jakie instytucje są związane z rynkiem pracy i edukacją (te bowiem miał być w projekcie szczególnie wyróżnione) i mają relacje z organizacjami pozarządowymi. Mieliśmy na myśli urzędy gmin, ośrodki pomocy społecznej, urzędy pracy, ministerstwa. Katalog ten nie jest wyczerpujący, nam wydał się jednak dostatecznie szeroki do kontynuowania pracy i szukania odpowiedzi na pytanie - na czym polegają relacje tych instytucji z organizacjami pozarządowymi. Okazało się, że w większości przypadków – niezależnie od typu urzędu - dotyczą one podobnych spraw.

Jak instytucje publiczne mogą wpływać na sytuację organizacji pozarządowych, a tym samym na sytuację odbiorców działań tych organizacji?

- dysponują pieniędzmi, za które mogą zlecać wykonywanie zadań publicznych organizacjom pozarządowym lub (jak w przypadku urzędów pracy) mogą także dofinansowywać pracę stażystów i stażystek,
- mogą nawiązywać partnerstwa z organizacjami i realizować wspólnie z nimi projekty,
- mogą dawać rekomendacje do projektów organizacji przedstawianych innym, zewnętrznym donatorom,
- mogą dzielić się majątkiem – wspierać rzeczowo, udostępniać pomieszczenia, wynajmować lokale,
- mogą tworzyć strategie, prawo, programy i polityki, do których przygotowania powinny angażować organizacje pozarządowe i wykorzystywać ich wiedzę i

W każdym obszarze wpływania administracji na sytuację organizacji pozarządowych mogą pojawić się nierówności w dostępie do wsparcia. Jeżeli beneficjentów tych organizacji różnić będzie wiek, płeć, orientacja psychoseksualna, bycie lub niebycie zatrudnionym, miejsce zamieszkania, niepełnosprawność czy wyznanie - to powstanie pytanie **co jest podłożem występujących różnic**. I często okazać się może, że przyczyny nie są oczywiste, albo nierówności nie zawsze mają znaczenie dla sytuacji różnych grup mniejszościowych. Różnorodność sytuacji, która może stać za tymi nierównościami, powoduje że bez wprowadzenia kategorii „wartości”, nie da się im zapobiegać, ani ich naprawiać. To wartości napędzają dobrą wolę i intencję zmieniania świata na lepszy – w tym wypadku równy i różnorodny.

I tu właśnie pojawia się **etyka, jako ta dziedzina, która nie daje gotowych definicji i rozwiązań**. „Podręcznik do etyki nie jest (...) zbiorem przepisów dotyczących tego, jak rozwiązać problemy (... Etyka to wiedza, która może pogłębić wasze rozumienie konfliktów moralnych, dać wam znajomość odmiennych stanowisk, zwiększyć waszą wrażliwość moralną, pomóc Wam znaleźć argumenty dla uzasadnienia waszych przekonań”<sup>1</sup>

Zatem etyka ma swoją największą zaletę w tym, że **kształtuje w nas pewien system wartości, powodujący niepokój gdy widzimy, że te wartości nie są wypełniane, nie pozwala przejść obojętnie i nakazuje szukać rozwiązania takiego, które spowoduje uspokojenie**.

### **III. Rola etyki w pełnieniu służby przez urzędnika**

Uniwersalną prawdą jest, że zawód urzędnika w służbie publicznej należy do sfery zawodów zaufania publicznego, dlatego etyka tego zawodu jest tak ważna.

O pracy instytucji publicznych mówi się, że jest ona **służbą** – urzędy powstają, aby wypełnić konkretne zadania oraz, że musi być pełniona **w interesie publicznym** czy też realizować **dobro wspólne**.

Przejrzeliśmy przykładowe kodeksy etyki przyjmowane na poziomie gminnym i uznanie tych wartości pojawiło się w prawie każdym. Wyjątkowo przekonujące sformułowania znaleźliśmy w Gdyni – sprawiają wrażenie, że zostały wspólnie wypracowane przez pracowników urzędu i stanowią wyraz ich przekonań:

---

<sup>1</sup> Środa M., Etyka dla myślących

**Służba publiczna stanowi nadrzędną wartość naszej pracy. O dobro publiczne troszczymy się z najwyższą starannością. Działamy na podstawie prawa i zgodnie z prawem, strzegąc uzasadnionego interesu każdej osoby. Pamiętamy o służebnym charakterze własnej pracy wobec ludzi i o tym, że jesteśmy dla nich<sup>2</sup>.**

W wielu innych wypadkach<sup>3</sup> kodeksy sformułowane są bezosobowym językiem i są odgórnie wprowadzone zarządzeniami prezydentów, wójtów lub burmistrzów. Niezależnie od tego, czy jest to wymóg formalny czy nie, czy też jak w praktyce wdrażany jest kodeks, warto zwracać uwagę i na ten aspekt myślenia o wartościach – można je **kształtować**, ale **trudno je narzucić**.

Skoro zatem wszystkim działaniom pracowników urzędów przyświecają wartości dobra wspólnego, jak przekłada się to na zapewnienie równości i różnorodność i czy w kodeksach etyki pojawiają się sformułowania nawiązujące do nich bezpośrednio? Przejrzenie kodeksów pracowników urzędów gmin w kilku większych miastach pokazało, że w niektórych urzędach dostrzeżono zjawiska takie jak różny status klientów czy konieczność rozstrzygnięcia między prywatnymi poglądami urzędnika, a jego zobowiązaniami związanymi z pełnieniem służby na rzecz dobra wspólnego.

W Gdyni pisze się o tym w następujący sposób:

Kierujemy się bezstronnością. **Nasz światopogląd nie ma wpływu na wykonywanie przez nas obowiązków służbowych.** (...) Szanujemy innych. Mamy na względzie zasadę, by wybierać takie postępowanie, jakiego sami chcielibyśmy doświadczyć od innych oraz **zasadę poszanowania godności każdego człowieka<sup>4</sup>.**

W Szczecinie:

*Zasada bezstronności i bezinteresowności oznacza, że pracownik Urzędu Miasta Szczecin w prowadzonych sprawach **równo traktuje wszystkich uczestników, bez uprzedzeń ze względu na kolor skóry, płeć, stan cywilny, pochodzenie etniczne, język, religię, orientację seksualną, postawę, reputację lub pozycję społeczną, nie przyjmuje żadnych zobowiązań wynikających z pokrewieństwa, znajomości, pracy lub przynależności<sup>5</sup>.***

<sup>2</sup> Kodeks Etyki Pracowników Urzędu Miasta Gdyni [http://www.gdynia.pl/urząd/kodeks/4615\\_.html](http://www.gdynia.pl/urząd/kodeks/4615_.html) (dostęp 12.05.2013). Podkreślenia własne autorów tekstu.

<sup>3</sup> Białystok <http://www.bip.bialystok.pl/247-statut-i-regulamin-organizacyjny-um/lang/pl-PL/default.aspx>,  
Kraków [http://www.bip.krakow.pl/wladze/zarzadzenia/pliki/zp\\_2224\\_05.pdf](http://www.bip.krakow.pl/wladze/zarzadzenia/pliki/zp_2224_05.pdf); Lublin  
<http://bip.lublin.eu/bip/um/index.php?t=210&id=157567>

<sup>4</sup> [http://www.gdynia.pl/urząd/kodeks/4615\\_.html](http://www.gdynia.pl/urząd/kodeks/4615_.html) (Dostęp 12.05.2013). Podkreślenia własne autorów tekstu.

<sup>5</sup> [http://bip.um.szczecin.pl/umszczecinbip/chapter\\_11435.asp](http://bip.um.szczecin.pl/umszczecinbip/chapter_11435.asp) (Dostęp 12.05.2013). Podkreślenia własne autorów tekstu.

A w Olsztynie:

*W traktowaniu klienta [urzędnik] **przestrzega zasady równości obywateli wobec prawa; bez względu na wiek, płeć, stan cywilny, stan zdrowia, narodowość, wyznanie, przekonania polityczne oraz inne preferencje i cechy osobiste***<sup>6</sup>

Takie sformułowania nie pojawiają się jednak we wszystkich badanych kodeksach. **Wydaje się, że refleksja nad możliwymi uprzedzeniami i ich wpływem na decyzje i działania urzędników wciąż jeszcze musi być dokonana.** Pierwszy krok został już zrobiony. Na poziomie urzędów gmin, istnienie kodeksów etyki jest już dosyć powszechne, pytaniem pozostaje na ile są one dyskutowane i znane w urzędach oraz o jakich wartościach się mówi, bądź jakie padają argumenty i przykłady przy ich omawianiu. Jedną z bardziej powszechnych akcji na rzecz „etycznego myślenia” była prowadzona na masową skalę w latach 2005-2006 akcja „Przejrzysta Polska”. Dotyczyła ona kształtowania myślenia na temat efektywności, rozliczalności czy przejrzystości działania urzędów gmin. Można z niej wyciągnąć kilka lekcji dla innych typów instytucji i innych wartości. Jak czytamy w Podręczniku dobrych praktyk pt. „Przejrzysty samorząd”:

*W Polsce i w Europie od lat toczy się dyskusja jakie zasady powinny rządzić pracą urzędnika służby publicznej, aby można ją było uznać za etyczną. Skład tych zasad jest jeszcze płynny, w różnych środowiskach i krajach różnie się je akcentuje, niemniej jednak niektóre pojawiają się we wszystkich dyskusjach . I tak etyczny urzędnik w swoim działaniu powinien być: bezstronny (...), obiektywny (...), niezawisły (...), przejrzysty (...), rzetelny (...), odpowiedzialny (...).*

W publikacji interpretuje się te zasady od kątem przejrzystości i braku konfliktu interesów, ale czyż nie są one tak samo adekwatne dla równościowego traktowania?

**Bezstronny** jest nie tylko urzędnik lub urzędniczka, którzy stawiają dobro wspólne ponad własne, ale też tacy, którzy stawiają dobro osób, którym służą ponad osobiste przekonania.

Niestety w praktyce działania wielu instytucji powstają sytuacje, które rodzą pytania czy tak jest zawsze:

*Pod koniec maja st. sierżant Katarzyna Wiśniewska i st. sierżant Łukasz Soboń ruszyli na ratunek mężczyźnie, który tonął w Odrze. Po wyciągnięciu okazało się, że jest pijany, agresywnie się zachowywał, więc musieli go skuć. Odwagę obojga policjantów pochwaliła Komenda Główna Policji, opisując ich akcję w swoim miesięczniku "997". Ich nazwiska mają też zostać wpisane do encyklopedii policyjnej. Ale w komendzie opolskiej doceniony został*

---

<sup>6</sup> <http://www.bip.olsztyn.eu/bip/index.php?t=200&id=206420> (Dostęp 12.05.2013). Podkreślenia własne autorów tekstu.

*tylko st. sierżant Soboń. (...) Komendant miejski złożył też wniosek o odznaczenie go Krzyżem Zasługi (...) Zdumieni są koledzy policjantki: - Przecież oboje wskoczyli do wody, oboje ratowali, oboje narażali życie. To bez sensu w takiej sytuacji oceniać, że ktoś wykazał się większą odwagą czy zaangażowaniem. Wiadomo, że oboje nie mogli robić tego samego, jest przecież podział ról.(...) decyzji o tym, by nie nagradzać policjantki, broni szef związku zawodowego policjantów na Opolszczyźnie. - Podniesienie dodatku służbowego dla policjanta było także docenieniem jego wcześniejszej pracy. A policjantka była w tym dniu drugi dzień w pracy po długim zwolnieniu lekarskim (...) Pełnomocnikiem komendanta głównego ds. równego statusu kobiet i mężczyzn w policji jest mężczyzna (...) Mówi, że być może w przypadku podniesienia dodatku służbowego nie bez znaczenia były wcześniejsze zasługi policjanta: - Jednak już w kwestii nagrodzenia bohaterstwa odznaczeniem nie powinno mieć to żadnego wpływu. (...) Ale w końcu zgadza się, że jeżeli oboje byli w rzece i oboje się narażali, to nie powinno być różnic w ocenie ich działań<sup>7</sup>.*

Opisywany przypadek dotyczy wprawdzie stosunków wewnątrz instytucji, jednak dobrze i etycznie działający urząd musi stosować te same wartości w polityce wewnętrznej, jak i skierowanej do odbiorców działań. W tym wypadku nierówność jest rażąca, a aktywnych działań instytucji, które mogłyby podjąć interwencję w omawianej sprawie - związku zawodowego czy pełnomocnika ds. równego statusu kobiet i mężczyzn - po prostu brak. W zamian mamy wypowiedzi usprawiedliwiające nierówność. Być może istniały obiektywne przesłanki dla zróżnicowania sytuacji – trudno bowiem wyrokować na podstawie artykułu prasowego – jednak dowody na ich istnienie nie zostały przedstawione, w zamian mamy dywagacje lub argumenty wskazujące na brak zrozumienia tematu.

Inny przypadek braku reakcji urzędników – który może wynikać z braku bezstronności - opisywały media w sprawie nauczycielki z Wiązownicy, w powiecie jarosławskim:

„Gazeta” we wtorek ujawniła, że (...) [nauczycielka] na swoim Facebooku napisała, że "homoseksualizm trzeba leczyć" (...) Swoje poglądy podpira nauką Kościoła. O tym, że osoby homoseksualne trzeba leczyć, (...) mówiła również uczniom na jednej z ostatnich lekcji wychowania do życia w rodzinie, której tematem były skutki pornografii. Jednym z nich - według nauczycielki - jest homoseksualizm. (...) Reagować nie zamierzają władze gminy Wiązownica. - Nie doszło naszym zdaniem do złamania dobrych obyczajów. O tej pani pedagog możemy mówić w samych superlatywach. Bardzo się angażuje w pracę. Ma bardzo dobry kontakt z uczniami. Często jej metody wykraczają poza ramy szkolne. Nie znam

---

7

[http://m.wyborcza.pl/wyborcza/1,105226,12415364,We\\_dwoje\\_narazali\\_zycie\\_nagroda\\_tylko\\_dla\\_mezczyzny.html](http://m.wyborcza.pl/wyborcza/1,105226,12415364,We_dwoje_narazali_zycie_nagroda_tylko_dla_mezczyzny.html) (dostęp 12.05.2013)

poglądów pani pedagog, ale uważam, że tolerancja oznacza również szacunek dla innych poglądów, także takich, choć mogę się z nimi nie zgadzać - twierdzi (...) wójt Wiązownicy.<sup>8</sup>

**Obiektywny** ma z kolei znaczenie uniwersalne – urzędniczka lub urzędnik wszelkie decyzje powinni *podejmować kierując się wyłącznie kryteriami merytorycznymi*. **Niezawistość** i **przejrzystość** należą bardziej do katalogu antykorupcyjnego niż równościowego, jednak pośrednio też będą miały wpływ na równość.

Kluczowe jednak są dwie inne wartości: **rzetelność** - rozumiana jako realizowanie wszystkich zadań, także bardziej odległych od poglądów urzędnika, z największą starannością i troską z pełnym wykorzystaniem wiedzy i umiejętności; oraz **odpowiedzialność**, czyli świadomość działalności w interesie społecznym i odpowiedzialności za decyzje przed społeczeństwem<sup>9</sup>.

Przykładów z życia – gdy tych zasad jak się wydaje nie wcielono - można znaleźć wiele. Dla zobrazowywania tematyki warto podać kilka z nich.

Jedna ze spraw dotyczyła rozpatrywania wniosku homoseksualnego Ugandyjczyka starającego się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce. W jego kraju homoseksualizm jest karalny, osoba jest nękana i zastraszana przez społeczeństwo. Rada do Spraw Uchodźców uznała, że zeznania Ugandyjczyka były niespójne, a informacja o tym, że cudzoziemiec jest homoseksualistą była niewiarygodna. Na tej podstawie Rada odmówiła przyznania Ugandyjczykowi ochrony. Sprawa trafiła do sądu, który uznał, że **nie został ustalony stan faktyczny** oraz **nie zostały przeprowadzone czynności dowodowe** uzasadniające podważenie zaświadczenie lekarskiego, potwierdzającego, że cudzoziemiec jest homoseksualistą. Sąd powołał się też na notę UNHCR o tym, że wyznacznikiem homoseksualnej orientacji powinna być w przypadku braku dowodów tylko deklaracja<sup>10</sup>.

Innym przykładem – wskazującym także na brak znajomości hierarchii aktów prawnych przez organy gminy i przez urzędników, a co za tym idzie podejmowanie niezgodnych z prawem krzywdzących decyzji - może być historia obywatelki Rosji, która po czterech latach zamieszkiwania w gminie Pruszków – gdzie wynajmowała mieszkanie od prywatnej osoby - uległa poważnemu wypadkowi drogowemu. Po wielu operacjach i długotrwałej rehabilitacji jej życiu przestało zagrażać niebezpieczeństwo. Na zawsze jednak pozostanie osobą niepełnosprawną. (...) Po pogorszeniu się sytuacji osobistej, poszkodowana złożyła pierwszy wniosek o przyznanie lokalu z zasobów komunalnych Miasta Pruszkowa -w marcu 2009 roku. *W odpowiedzi otrzymała informację, że brak jest możliwości udzielenia pomocy, bowiem*

---

8

[http://rzeszow.gazeta.pl/rzeszow/1,34962,12595435\\_Homoseksualistow\\_trzeba\\_leczyc\\_Bedzie\\_kontrola.html#ixzz2Td9TM62u](http://rzeszow.gazeta.pl/rzeszow/1,34962,12595435_Homoseksualistow_trzeba_leczyc_Bedzie_kontrola.html#ixzz2Td9TM62u) (dostęp 12.05.2013). Sprawą ostatecznie zajęło się kuratorium.

<sup>99</sup> Fenrych O., Etyka w działaniu urzędnika publicznego, w: Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk, red. Trutkowski C., Warszawa 2006. S. 98-99

<sup>10</sup> <http://www.hfhr.pl/sad-uchylil-decyzje-o-odmowie-nadania-statusu-uchodzcy-dla-homoseksualisty-z-ugandy/>



zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej „o uzyskanie mieszkania z zasobów komunalnych mogą ubiegać się tylko stali mieszkańcy Pruszkowa”, za których urzędnicy uznają tylko osoby zameldowane w Pruszkowie. Dzięki pomocy Stowarzyszenia Interwencji Prawnej – sprawą zajął się wojewoda i uznał to działanie za bezprawne: „dla przyjęcia danej osoby za mieszkańca danej gminy nie ma znaczenia fakt zameldowania ani jego okres trwania. Mieszkańcem gminy jest każda osoba fizyczna, która ma miejsce zamieszkania na terenie konkretnej gminy”. Na takim stanowisku stoją również sądy administracyjne, wyraźnie wskazując, że „gmina realizując zadanie ‘tworzenia warunków zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej’ nie może arbitralnie, bez upoważnienia ustawowego wyłączać z grona członków wspólnoty osób, które nie posiadają zameldowania stałego czy czasowego<sup>11</sup>”.

Wyjątkowo jaskrawym przykładem są zaś próby wysiedlania rumuńskich Romów we Wrocławiu. Aktywność urzędników wobec tej grupy mniejszościowej jaskrawo kontrastuje z przypadkami braku reakcji na działania grup szerzących nienawiść. O ile w przypadku tych drugich – urzędnicy twierdzą, że nie posiadają środków prawnych, o tyle w przypadku grup słabych i nie mających środków obrony – zachodzi podejrzenie, że pozwalają sobie na odstępowanie od standardów prawnych.

Jak pisze Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego w swoim liście do Prezydenta Miasta Wrocławia: *Należy zwrócić uwagę, iż likwidacja obozowiska przy ul. Kamieńskiego i przymusowe wysiedlenie zamieszkującej je społeczności romskiej stanowi naruszenie zakazu dyskryminacji w dostępie do usług mieszkaniowych. Sytuację jako naruszającą zakaz dyskryminacji należy ocenić z punktu widzenia przepisu art. 6 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, który stanowi, że zakazuje się nierównego traktowania osób fizycznych ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość w zakresie dostępu i warunków korzystania z zabezpieczenia społecznego, usług, w tym usług mieszkaniowych, rzeczy oraz nabywania praw lub energii, jeżeli są one oferowane publicznie. W naszej ocenie dostęp społeczności Romów rumuńskich do mieszkalnictwa, także na terenach obozowiska przy ul. Kamieńskiego we Wrocławiu powinien stanowić jedno z działań władz miasta Wrocławia zmierzających do przeciwdziałania dyskryminacji tej grupy przy uwzględnieniu ich odrębności kulturowej<sup>12</sup>.*

Inne przypadki dotyczą kwestii, które tak łatwo nie mieszczą się w opisywanym katalogu – najbardziej bliskie są odpowiedzialności, ale być może warto rozważyć dodanie takich wartości jak „wrażliwość i niezgodę na odbieranie godności innym ludziom”. Czasami bowiem wszystko może dziać się pozornie zgodnie z prawem – obiektywnie, rzetelnie i odpowiedzialnie jeśli chodzi o ramy prawne, ale może dalej być szkodliwe i krzywdzące dla

<sup>11</sup> <http://interwencjaprawna.pl/pozew-antydyskryminacyjny-sip/> (dostęp 12.05.2013)

<sup>12</sup> <http://www.ptpa.org.pl/public/files/pismoDoPrezydentaWroclawia.pdf> (dostęp 12.05.2013)

jednostki. Warto wtedy pamiętać o prawoczołowieczym sposobie myślenia. Urzędnika obowiązują bowiem nie tylko ustawy, rozporządzenia i akty prawa miejscowego - ale też inne – przyjęte przez Rzeczpospolitą zobowiązania – wyrażone w Konstytucji. Dlatego urzędnicy powinni przejawiać aktywne postawy służące rozwiązywaniu nowych problemów. Do tego potrzebna jest wrażliwość i rozumienie, gdzie pojawiają się obszary nierówności, wykluczenia i nietolerancji.

Przykładem mogą służyć działania władz różnych miast w stosunku do siły prezentowanej przez skrajne grupy szerzące nietolerancję. Wydaje się, że z punktu widzenia sprawowania władzy w sposób etyczny niedopuszczalny jest brak aktywności lub wręcz ustępowanie pod naporem silniejszego.

Stowarzyszenie Otwarta Rzeczpospolita zwróciło się do Prezydenta Miasta Wrocławia w związku z rasistowskim napadem na kubańskiego muzyka oraz manifestacyjnym przejazd tramwajem Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego członków Narodowego Odrodzenia Polski. Stowarzyszenie oczekiwało mocnego głosu publicznego potępienia takich zachowań. Otrzymana odpowiedź nie spełniła tych oczekiwań, przy czym warto przeczytać fragment wywiadu przedstawiający argumentację organizacji:

*(...) nie było w nim [liście z odpowiedzią] śladu ludzkiej wrażliwości. I ani słowa odpowiedzi na nasze wezwanie. To był list biurokraty, który do perfekcji opanował sztukę uchylania się od rozmowy, ignorowania natrętnego petenta. Co złego to nie my. Złe są przepisy, a odpowiedzialność ponoszą inni. We Wrocławiu wszystko jest w porządku, proszę się nie wtrącać. (...) Dziś potrzebujemy krzewienia wrażliwości, że nienawiść krzywdzi, i zdecydowanej na to niezgody. To nie jest sprawa złych czy dobrych przepisów. To sprawa wrażliwości, empatii, której brak i której przykładów potrzebujemy od autorytetów. (...) Takiej wrażliwości powinien prezydent wymagać od swoich urzędników. Wówczas gdy zbezczeszczony zostanie cmentarz żydowski, urzędnik prezydenta nie powoła się na ustawę, żeby "poinformować uprzejmie, że obowiązek utrzymania czystości i porządku we Wrocławiu, w tym usuwania napisów i naprawiania szkód, nałożony jest na zarządzających właścicieli nieruchomości", a z miejskiej zajezdni nie wyjedzie tramwaj oplakatowany nienawistnymi hasłami. (...) - Powtórzę: cenimy i szanujemy działalność prezydenta Wrocławia. Nie prosimy, by jako urzędnik "robił więcej", np. zarządzał chwytaniem bandziorów, którzy napadają lub lżą czarnych. Prosimy, by jako prezydent, obdarzony zaufaniem przez wyborców, pokazał, że tych pokrzywdzonych szanuje. By wyraźnie potępił wszelkie rasistowskie i ksenofobiczne ataki i napaści za każdym razem, kiedy to się zdarzy. I żeby nie nazywał ich chuligańskimi wybrykami, lecz złem nienawiści, na które nie ma zgody<sup>13</sup>.*

---

13

[http://wroclaw.gazeta.pl/wroclaw/1,35771,12509384,Stalismy\\_sie\\_spoledenstwem\\_ktore\\_nie\\_reaguje\\_na.html#ixzz2Td6JGILP](http://wroclaw.gazeta.pl/wroclaw/1,35771,12509384,Stalismy_sie_spoledenstwem_ktore_nie_reaguje_na.html#ixzz2Td6JGILP) (dostęp 12.05.2013)

Podobne poczucie braku proporcji budzą liczne przypadki wycofywania się różnych instytucji publicznych z ustalonych wcześniej działań – wykładów przedstawicieli grup mniejszościowych czy akcji na rzecz tolerancji – pod naporem silnych radykalnych środowisk<sup>14</sup>.

Warto też zastanowić się nad dodaniem takiego obszaru jak „włączanie opinii grup mniejszościowych w podejmowanie decyzji ich dotyczących”. Jest to działanie bardzo konkretne – można i należy je rozwiązać na poziomie procedury. Jednak wciąż wydaje się, że wrażliwość w tej dziedzinie jest jeszcze zbyt mała. Dlatego spis wartości - jakim jest kodeks etyki - może być właściwym miejscem do przypominania, że takie kwestie są niezwykle ważne, aby nie powstawały sytuacje takie jak niewybranie do Polskiej Rady Języka Migowego żadnej osoby głuchej – dla której język ten jest sposobem codziennej komunikacji<sup>15</sup>.

Jak zostało już powiedziane, wartości winny przyświecać pracy w służbie dobra publicznego. Kluczowym zadaniem, jakie stoi przed urzędami jest zdefiniowanie jak je realizować. Wartości te nie istnieją bowiem bez dyskusji i stałego wypełnienia ich treścią. Nie są zdefiniowane raz na zawsze, a wymagają stałego dookreślenia. Zanim zastanowimy się jak to wypełnianie treścią należy przeprowadzić, warto przyrzeć się kilku przypadkom i zastanowić się jaka płynie z nich nauka.

#### **IV. Co zrobić w następujących sytuacjach? – zadanie praktyczne**

##### **IV.1 Różnorodność w szkole**

###### **Opis sytuacji**

W jednym z dużych miast nauczyciele w liceum postanowili zrealizować nowatorski program edukacji antydyskryminacyjnej. Uczniowie wyszli na ulice przebrani za Arabów, Żydów, Hindusów i Romów, przez dwa dni chodzili po ulicach miasta i na własnej skórze doświadczali, co to znaczy być innym. Lekcja okazała się dosyć dotkliwa. Mimo, że miasto

---

<sup>14</sup>

[http://www.tokfm.pl/Tokfm/1,103085,12889453,Bilety\\_z\\_Zydem\\_i\\_czarnoskorym\\_nie\\_wejda\\_do\\_sprzedazy.html](http://www.tokfm.pl/Tokfm/1,103085,12889453,Bilety_z_Zydem_i_czarnoskorym_nie_wejda_do_sprzedazy.html) (dostęp 12.05.2013)

<sup>15</sup> <http://firr.org.pl/index.php/pl/7-aktualnosci/463-list-otwarty-w-sprawie-polskiej-rady-jezyka-migowego>

budowało swój wizerunek jako europejskie i otwarte na wielokulturowość, młodzież spotkała się z docinkami, epitetami i komentarzami, których skala była szokująca.

Sprawą natychmiast zainteresowały się lokalne media. Władze miasta obiecały, że będą walczyły z nietolerancją i że rozpoczną ją od szkół, a nauczyciele, którzy rozpoczęli ten eksperyment zostali poproszeni przez wydział komunikacji (odpowiedzialny za wizerunek urzędu) o przygotowanie specjalnego programu do sfinansowania przez wydział edukacji (odpowiedzialny za szkoły). Dostyc szybko nastąpiło też spotkanie z wydziałem edukacji, podczas którego ustnie przedstawiono zarys koncepcji programu.

Po spotkaniu w urzędzie miasta, nauczyciele rozpoczęli pracę z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz grup mniejszościowych i na rzecz tolerancji. Wśród organizacji znalazły się nie tylko takie, które związane były z grupami wyznaniowymi bądź narodowymi, ale także z mniejszościami seksualnymi.

Program, który powstał w wyniku społecznego zaangażowania nauczycieli i organizacji miał za zadanie stworzyć spójny i kompleksowy system wsparcia w zakresie działań na rzecz promowania i przestrzegania praw człowieka i idei tolerancji. Poza wydarzeniami skierowanymi do społeczeństwa – debatami, promocją, w których miałyby wziąć udział młodzież, zakładał też ponad 80 godzin warsztatów dla nauczycieli. Program powstał w kilka miesięcy – zebrano kilkadziesiąt rekomendacji dla biorących udział organizacji i zespół kilkunastu doświadczonych trenerów.

Już podczas przygotowywania projektu autorzy zaczęli otrzymywać różne sygnały, że program miał dotyczyć wyłącznie mniejszości religijnych i narodowych, a tymczasem pojawiły się też mniejszości seksualne. Następnie kontakt z wydziałem edukacji okazywał się coraz trudniejszy. Pojawiło się przekładanie finansowania, mnożyły się dodatkowe recenzje, i ostatecznie z programu nic nie wyszło.

### **Szkody dla dobra wspólnego**

Nauczyciele i grupa organizacji, która wzięła udział w programie zmarnowali swój czas i zaangażowanie. Można wprawdzie powiedzieć, że każdy kto stara się o sfinansowanie projektu ponosi ryzyko włożenia pracy, która nie doprowadzi do założonego celu. Jednak w tym wypadku współpraca z urzędem miasta miała wyglądać inaczej. Zaufanie potencjalnych realizatorów do władz miasta zostało zawiedzione. Co więcej autorzy zostali zostawieni z przekonaniem o homofobicznym podłożu powstałych trudności. Część z nich zobaczyła w tej sytuacji obietnicę bez pokrycia, którą władze miasta złożyły by ratować wizerunek, ale której nie zamierzały wypełniać.

A przecież mogło być zupełnie inaczej. Być może przeszkody były obiektywne – wynikające z istniejących procedur i ograniczeń w wydatkowaniu publicznych pieniędzy. Być może recenzowanie programów należy do obowiązkowego elementu procedury. Być może, ktoś z

urzędników zdziwił się, że program jest szerszy niż przypuszczał i dotyczy różnych grup mniejszościowych – i po prostu wspominał o tym.

Możliwym skutkiem tej sytuacji jest narastanie niechęci i tworzenie się stereotypów zarówno po stronie organizacji oraz nauczycieli, jak i po stronie urzędników, brak zaufania do drugiej strony oraz zniechęcenia do podejmowania kolejnych prób współpracy.

#### **Po przeczytaniu opisanego przypadku zastanów się nad następującymi pytaniami?**

- Jak powinna wyglądać współpraca wydziału komunikacji z wydziałem edukacji, aby podobna sytuacja nie miała więcej miejsca?
- Co należałoby przygotować przed rozpoczęciem pracy przez autorów projektu – jakie dokumenty przygotować, jakie kwestie i procedury wytłumaczyć?
- Jak należało reagować w momencie pojawienia się trudności we współpracy?

#### **IV. 2 Planowanie polityki antyprzemocowej**

Na mocy ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (z 29 lipca 2005 roku) gminy zostały zobowiązane do opracowania gminnych programów przeciwdziałania przemocy. Mogą one być roczne lub wieloletnie (od 3 do 15 lat). I choć programy powstają, ich skuteczność jest ograniczona przez wiele czynników.

Diagnoza problemu odbywa się w oparciu o dane pochodzące z dostępnych źródeł np. ogólnopolskich badań Centrum Badania Opinii Społecznej czy Komendy Głównej Policji w ujęciu kilku lat. Sprawdzane wskaźniki to: liczba interwencji domowych, stwierdzonych przypadków występowania przemocy w rodzinie, liczby ofiar i sprawców. Gminy zbierają też dane ze źródeł lokalnych - komend policji, prokuratury rejonowej, sądów, ośrodków pomocy społecznej, gminnych ośrodków wsparcia. Przykładowe wskaźniki to liczba Niebieskich Kart w ujęciu rocznym, liczba rodzin wspieranych przez ośrodek pomocy społecznej, liczba udzielonych porad specjalistycznych, liczba dzieci w świetlicach środowiskowych.

Ocena skali problemu opiera się na indywidualnym zaangażowaniu urzędników, niekiedy zespołów opracowujących programy gminne. Te osoby mogą z dostępnego zbioru danych (o ile gmina nie zamówi badań dodatkowych) wyciągnąć dowolne wnioski. I tak się dzieje.

W jednej z gmin na działania na rzecz sprawców przemocy – ich terapię i schroniska, przeznaczają kwoty równe wydatkom na wspieranie bardziej licznej grupy osób i rodzin doświadczających przemocy. Jednocześnie nie bada się na ile przyjęta forma wsparcia przeciwdziała przemocy, czy powstrzymuje sprawców oraz na ile zaspokajają potrzeby ofiar. Jednocześnie w gminie tej nie włącza się myślenia o problemie przemocy w perspektywiczne programy strategii rozwiązywania problemów społecznych. Myśli się tylko o zapewnieniu krótkoterminowego schronienia ofiarom przemocy, pomijając problem mieszkań. W gminie

planowania dokonuje jedna odpowiedzialna urzędniczka, bazując jedynie na danych już dostępnych, nie wyjaśnia co sądzą na temat ich jakości i znaczenia inne wydziały w urzędzie czy zajmujące się problemem organizacje pozarządowe, nie bada skuteczności programów z powodu zbyt dużego obciążenia zadaniami.

### **Szkody dla dobra wspólnego:**

W wyniku nieumiejętnego korzystania z danych przez urzędniczkę, niedofinansowania personelu zajmującego się problemem i nieumiejętność korzystania z wiedzy i umiejętności zewnętrznych ekspertów i organizacji, w tej gminie można dostrzec, że choć ustawa jest realizowana, jej cel – przeciwdziałanie przemocy – nie jest osiągany w takim stopniu jak powinien. To zaś powoduje, że ważny problem społeczny nie jest skutecznie rozwiązywany, na czym cierpią konkretne jednostki. Inną szkodą jest nieefektywne wykorzystanie środków publicznych – są one przypadkowo wydawane, spora część nieefektywnie i nieskutecznie.

### **Po przeczytaniu opisanego przypadku zastanów się nad następującymi pytaniami?**

- Jak należy przygotować się do dobrego tworzenia programów i strategii?
- Jeżeli w gminie brakuje pieniędzy na badania i personel zajmujący się danym problemem społecznym, jakie rozwiązania można przyjąć w celu jak najlepszej realizacji postawionych celów?
- Jakie widzisz szkody w formalnym wypełnianiu obowiązków ustawowych, jeśli nie towarzyszy temu celowość podejmowanych działań?

### **IV.3 Tworzenie strategii, a realne działania – przykład przedszkoli**

Jedno z dużych miast promuje się jako przyjazne rodzinie. Założenia polityki prorodzinnej - między innymi podejmowanie działań na rzecz godzenia życia rodzinnego z zawodowym i zapewnienie opieki dzieciom - zostały wpisane we wszystkie ważne dokumenty - Strategię Rozwoju Miasta, Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych, a jednoroczne oraz wieloletnie Programy Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi.

W tym samym mieście przedstawiciele jednej z młodych organizacji pozarządowych działających na rzecz dzieci i młodzieży postanowili założyć żłobek. Dotacji na założenie żłobków udzielało Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w ramach jednego ze swoich resortowych programów. Z wnioskiem do Ministerstwa oficjalnie mogli wystąpić jedynie przedstawiciele Urzędu Gminy (takie było założenie programu adresowanego do jednostek samorządu terytorialnego), którzy dopiero zleciliby uruchomienie żłobka konkretnemu podmiotowi. Wpisanie polityki prorodzinnej do dokumentów strategicznych i ewidentna potrzeba - żłobek, który chciała otworzyć organizacja miał powstać na osiedlu, na którym mieszkało wiele rodzin, rodziców pracujących zawodowo (lub zamierzających podjąć pracę

zawodową) i którzy nie mogli znaleźć opieki dla swoich małych (do 3 lat) dzieci – wydawały się czynnikami sprzyjającymi. Organizacja była też gotowa uzupełnić wkład własny.

Ku zaskoczeniu organizacji, urzędnicy nie wykazali zainteresowani podjęciem tych zadań – twierdzili, że żłobek jest niepotrzebny, a następnie – gdy zmienili zdanie - przełożyli cały ciężar przygotowania wniosku – w bardzo krótkim czasie – na zainteresowaną organizację.

### **Szkody dla dobra wspólnego:**

Podważone zostało zaufanie do strategicznych dokumentów gminy - czemu służą ich zapisy, jeśli urzędnicy nawet nie próbują ich zastosować? Całe przedsięwzięcie zostało chaotycznie zaplanowane, pod presją czasu, co może spowodować problemy w realizacji. Lekceważące podejście urzędu gminy do tematu stawia pod znakiem zapytania trwałość tej inicjatywy – przerzucenie odpowiedzialności za realizację zadania własnego gminy na organizację pozarządową daje oszczędności na krótką metę. Istnieje zagrożenie dla zmarnowania energii społecznej i całego przedsięwzięcia.

### **Po przeczytaniu opisanego przypadku zastanów się nad następującymi pytaniami?**

- Jak czynniki powinna gmina brać pod uwagę przy wdrażaniu założeń tworzonych programów i strategii, aby ich przepisy nie były martwe?
- Jak urzędnicy mogą tworzyć poczucie społeczności lokalnej, że warto się angażować we wspólne rozwiązywanie problemów?

### **IVI.4 Wykluczający język**

Sposób mówienia o określonych zjawiskach wpływa na to jak są postrzegane, jak się do nich ustosunkowujemy, jakie działania są wobec nich czy w związku z nimi podejmowane. Ta kreacyjna, stwarzająca rzeczywistość moc języka staje się szczególnie istotna wtedy, kiedy z poziomu większości, z pozycji władzy spogląda się na grupy mniejszościowe i wykluczone, które w związku z marginalizacją nie mają możliwości mówienia o sobie własnym głosem. To „język większości” przydziela im role, cechy, definiuje je i umiejscawia określonych ludzi na określonych miejscach w społeczeństwie. Jeszcze bardziej kluczowa kwestia ta staje się wtedy, gdy z tych pozycji władzy występujemy z „dobrą intencją” , a więc gdy poruszamy się w obszarze polityki społecznej, kształtującej strategię i programy działań których celem jest przeciwdziałanie marginalizacji, wykluczeniu, dyskryminacji (co jednak w polskich warunkach zwłaszcza na poziomie lokalnym zdarza się rzadko). To jakim językiem formułowane są cele programów działań, jakie grupy w ogóle brane są pod uwagę, jak są definiowane i opisywane, a także jaki komunikat o nich kierujemy najpierw do nich samych, potem do całego społeczeństwa ma niebagatelne znaczenie.

Zanalizujemy ten problem na poziomie lokalnym, przyglądając się językowi jakim gminy posługują się mówiąc o przeciwdziałaniu wykluczeniu, na przykładzie Strategii

Rozwiązywania Problemów Społecznych jednego z dużych miast. Jest to bowiem dokument, który powstaje w każdej gminie i jest podstawą dla jej polityki społecznej.

Pierwsze pytanie: o czym mówimy, czyli co stanowi podstawowy problem, na który program jest odpowiedzią? W dokumencie mowa wyłącznie o wykluczeniu, unikając pojęcia dyskryminacji, a grupy uznawane za zagrożone wykluczeniem określa się na przykład jako zasiedlające „obszary społecznie wrażliwe”. Obszary te diagnozowane i opisywane są zaś następnie w kategoriach różnego rodzaju patologii i problemów, które się z nimi wiążą i są przyczyną wykluczenia i marginalizacji jednostek. Taka perspektywa, kładąc akcent na „winie” po stronie wykluczanych powoduje, że głównym polem działań staje się eliminowanie patologii i odstępstw od społecznych „norm”, które zgodnie z duchem dokumentu uniemożliwiają „normalne funkcjonowanie”. W konsekwencji podejmowane są działania pomocowe i wyrównawcze w stosunku do wybranych grup, będące często rozwiązaniami doraźnymi i odpowiadającymi na skutek, nie zaś przyczynę marginalizacji. Jeżeli problemu upatruje się wyłącznie po stronie wykluczonych (czy narażonych na wykluczenie) a celem jest wyeliminowanie ich „problematyczności”, znika cały obszar po drugiej stronie: system, w którym do wykluczenia dochodzi. W analizowanym mieście skutkuje to na przykład podejmowaniem działań wobec społeczności romskich, w których uwaga skupiona jest na rozpoznawaniu i eliminowaniu patologii, w związku z czym głównie przez pryzmat tych patologii społeczność ta jest definiowana. Innym przykładem są działania zmierzające do integrowania osób „powracających do społeczeństwa” po odbyciu kary pozbawienia wolności, mające pomóc im powrócić na rynek pracy, skierowane wyłącznie do byłych więźniów/więźniarek, niewrażliwe na bariery, które pojawiają się po stronie pracodawców. Tymczasem dopiero rozszerzenie perspektywy i zauważenie, że wykluczenie ma miejsce w sprzężonym systemie *między* wykluczonymi a wykluczającymi (jednostkami, instytucjami, procedurami itp.), pozwala na całościowe i skuteczne przeciwdziałanie temu zjawisku. Dopóki jednak dokumenty będą unikać mówienia o sytuacji grup marginalizowanych także z perspektywy dyskryminacji, na którą są zresztą właśnie z powodu wykluczenia bardziej narażone, dopóty przedmiotem działań będą skutki, a nie źródła problemu.

Kolejnym problemem pojawiającym się w odniesieniu do sposobu mówienia o grupach narażonych na wykluczenie jest wyraźna stygmatyzacja poprzez język, co zdaje się być szczególnie dotkliwe w przypadku mówienia o beneficjentach tzw. pomocy społecznej. Oczywiście, dokumenty takie jak Strategie Rozwiązywania Problemów Społecznych powstają w odniesieniu do wielu innych dokumentów, z których czerpią, do których się odwołują i nawiązują, stąd muszą funkcjonować w pewnym systemie, w obrębie którego nazewnictwo również powinno być spójne. Wiele sformułowań i celów określonych jest w regulacjach wyższego rzędu, co musi znaleźć swoje odzwierciedlenie na poziomie gminnych programów. Jednakże z perspektywy gminy należy zadać sobie dwa pytania: najpierw o to w jaki sposób takie przejmowanie dyskursu odbija się na sposobie myślenia o grupach



mniejszościowych czy narażonych na wykluczenie przez lokalną administrację i instytucje, a w konsekwencji na perspektywie z jakiej do tych grup się wychodzi, potem zaś o społeczne konsekwencje posługiwania się określonym słownictwem. Z jednej strony już samo nazywanie pewnych grup „wykluczonymi”, „zmarginalizowanymi” umieszcza je w określonym kontekście, gdzieś poza społeczną normą. O ile być może trudno byłoby jednak taką perspektywę wyeliminować na poziomie języka dokumentów, o tyle inną kwestią jest już posługiwanie się nią w ofercie skierowanej na zewnątrz, do osób do których kierowana jest pomoc z racji ich wykluczenia. Warto w odpowiedzialny sposób zastanowić się nad stosowaniem w przestrzeni społecznej, w debacie publicznej (np. w ofertach ośrodków pomocy społecznej) sformułowań takich jak choćby „rodziny niewydolne”, „zagrożone patologiami”, czy wręcz „patologiczne”, „niepełne”, „niewypełniające normalnych funkcji społecznych” czy w ogóle posługiwanie się kontrastem czy opozycją wobec „normalności”. Być może warto dla takich określeń poszukać alternatyw, podobnie jak zastanowić się nad zastąpieniem w komunikacji społecznej samego pojęcia wykluczenia określeniami w rodzaju „godnego życia”, „dobrej jakości życia”, „stopnia życiowej satysfakcji” itp.?

### **Szkody dla dobra wspólnego**

Z jednej strony takie naznaczanie „wykluczeniem”, wyróżnianie w negatywny sposób jest krzywdzące czy dotkliwie dla samych beneficjentów pomocy, a niektórych może wręcz odstręczać i powstrzymywać od otrzymania etykiety „społecznych dewiantów” w ramach tak przedstawianej oferty. Co więcej jednak, budowany jest w ten sposób społeczny obraz określonych grup jako patologicznych, winnych samym sobie, odstających od reszty społeczeństwa, a więc w zasadzie zasługujących na marginalizację. Jeżeli zaś jednym z podstawowych priorytetów samorządu lokalnego w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu czy marginalizacji jest zwiększanie społecznej integracji, wzmacniania więzów łączących lokalne społeczności, to nieodzowne staje się dbanie o to by język w jakim mówi się o grupach, które narażone są na wykluczenie nie wzmacniał podziałów poprzez mówienie w sposób stygmatyzujący.

### **Po przeczytaniu opisanego przypadku zastanów się nad następującymi pytaniami?**

- Jak w Twojej pracy obecne są grupy o których mowa w tekście?
- Jakim językiem o nich mówisz i jaki masz wpływ na kształtowanie obrazu tych osób w społeczności?
- Jakie działania możesz podjąć w celu zwiększenia spójności społecznej poza tymi, które już podejmujesz?

## **IV. 5 Finansowanie usług dla osób z niepełnosprawnościami**

Pomoc udzielana przez organy i instytucje państwowe osobom z niepełnosprawnościami często polega na przekazywaniu środków finansowych organizacjom pozarządowym, które zajmują się świadczeniem szeregu usług dla tych osób. Finansowane w ten sposób są m.in. aktywizacja zawodowa, opieka, dostęp do kultury, edukacja oraz różnego rodzaju usługi rehabilitacyjne. Kwoty i cele ich wydatkowania określone są w gminnych programach współpracy z organizacjami pozarządowymi, budżetach lokalnych lub konkursach organizowanych w ramach programów współpracy publiczno-społecznych. Spora część środków przekazywana jest z funduszy europejskich.

Osoby z niepełnosprawnościami (ruchowymi, umysłowymi, wzrokowymi, słuchowymi i innymi) w zdecydowanej większości przypadków mają bardzo ograniczony wybór instytucji czy organizacji, z których usług mogą korzystać. Zgłaszają się do tych, które w sposób najbardziej kompleksowy i możliwie tani lub bezpłatny są w stanie sprostać podstawowym potrzebom tych osób. Nierzadko ten "wybór" - zwłaszcza w mniejszych ośrodkach - ogranicza się do jedynej organizacji, która ma środki i możliwości, żeby udzielić im wsparcia. Często tą jedyną organizacją, do których zgłaszają się osoby niepełnosprawne jest organizacja o charakterze mniej lub bardziej religijnym, wyznaniowym. W Polsce są to organizacje reprezentujące głównie Kościół rzymskokatolicki.

Taka sytuacja rodzi duży dyskomfort u osób niewierzących, które oczekują, że udzielana im pomoc lub wsparcie będzie miała charakter świecki – bez ingerowania w ich światopogląd lub zwyczaje. Osoby takie mogą się także czuć podwójnie wykluczone i dotknięte – z jednej strony przez fakt bycia w grupie mniejszościowej ze względu na sprawność fizyczną i stan zdrowia, z drugiej zaś ze względu na ich brak przynależności do grupy większościowej osób wyznania katolickiego.

Problem tego typu wykluczenia dotyczy nie tylko osób niewierzących, ale także osób innego wyznania lub religii. Organizacje czy instytucje, które mogłyby udzielać wsparcia osobom z niepełnosprawnościami, a które zostały utworzone w ramach innych niż katolickie wyznania i innych niż chrześcijaństwo religii często albo nie mają dość środków finansowych i organizacyjnych, albo też funkcjonują na niewielkim obszarze (przeważnie są to większe ośrodki miejskie). Według ostatnich danych Głównego Urzędu Statystycznego 87,6% osób zamieszkujących w Polsce należy do Kościoła rzymskokatolickiego. Nie dziwi zatem dominująca rola tego wyznania. Ale co warto zaznaczyć - procentowo w Polsce żyje tyle samo osób niepełnosprawnych co osób innego niż katolickie wyznania lub bezwyznaniowych (12,2% populacji to osoby niepełnosprawne; 12,4% to osoby nie przynależące do Kościoła katolickiego). Zatem fakt istnienia osób niepełnosprawnych, które nie należą do Kościoła katolickiego jest choćby ze statystycznego punktu widzenia oczywisty.

Poniżej przedstawiamy opis trzech przypadków. W każdym z nich osoby z niepełnosprawnościami korzystające ze świadczeń organizacji pożytku publicznego

znajdowały się w sytuacji podwójnego wykluczenia związanego z ich sprawnością fizyczną/stanem zdrowia oraz brakiem przynależności do Kościoła katolickiego.

- Osoba A: homoseksualny mężczyzna mieszkający w południowo-wschodniej części Polski, po urazie kręgosłupa poruszający się na wózku brał udział w obozie rehabilitacyjno-wypoczynkowym organizowanym w części ze środków publicznych przez oddział jednej z katolickich organizacji. Niemal przez cały czas przebywania na obozie słyszał z ust prowadzących obóz osób duchownych poniżające wypowiedzi na temat osób homoseksualnych: „homoseksualiści pójdą do piekła”, „homoseksualiści wykorzystują seksualnie dzieci”, „homoseksualizm to zło, grzech ciężki”, „to powinno się leczyć”. Mężczyzna czuł się poniżany, zastraszany, przybity.
- Osoba B: mężczyzna w wieku 42 lat, głuchy od urodzenia, niewierzący. Uczestniczył w wyjeździe wypoczynkowym dla głuchych organizowanym we współpracy z katolickim stowarzyszeniem z pieniędzy pochodzących w części ze środków publicznych. Podczas wyjazdu jedna z osób opiekujących się grupą zastała mężczyznę masturbującego się w toalecie. Oznajmiła mu, że to co robi jest „grzechem” a on „sieje zgorzenie”. Organizatorzy wyjazdu poinformowali o sprawie rodziców mężczyzny i odesłali go do domu.
- Osoba C: kobieta, 30 lat, poruszająca się na wózku w skutek dziecięcego porażenia mózgowego, niewierząca. Brała udział w turnusie rehabilitacyjnym organizowanym w całości ze środków publicznych. Miejscem turnusu okazał się ośrodek prowadzony przez jeden ze zgromadzeń zakonnych Kościoła katolickiego. Każdego dnia pobytu kobieta była zmuszona uczestniczyć w modlitwach przed i po posiłkach, codziennej Mszy Św. oraz innych nabożeństwach. Na jej uwagę, że nie chce uczestniczyć w modlitwach usłyszała, że „nikt po ciebie specjalnie nie będzie chodził”.

Istnieje powszechne przekonanie, że osoby z niepełnosprawnościami lub osoby przewlekłe chore to osoby wierzące. Istnieje także w Polsce niemal powszechne przekonanie, że każda osoba wierząca to ktoś należący do Kościoła katolickiego. Zapomina się często, że tak jak ogół społeczeństwa – także i ta grupa jest zróżnicowana. Są wśród tych osób osoby innej niż heteroseksualna orientacji psychoseksualnej, różnej etniczności, narodowości a także wyznania, religii i osoby bezwyznaniowe.

### **Szkody dla dobra wspólnego**

W tym wypadku główną szkodę wyrządza się jednostkom, które stawiane są w sytuacji poniżenia, a czasem pozbawiane godności. Tym samym cele realizowanej pomocy i wydatkowania środków publicznych nie są w pełni realizowane.

**Po przeczytaniu opisanego przypadku zastanów się nad następującymi pytaniami?**

- Jakie działania prewencyjne może podjąć urząd gminy, aby organizacje kościelne równo traktowały uczestników obozów rehabilitacyjnych?
- Jakie inne działania można podjąć, aby uniknąć stawiania osób niewierzących lub innych niż katolickie wyznań w sytuacji wykluczenia?

## V. Jak działać - rekomendacje

Przedstawione przykłady pokazują, że instytucje mogą działać całkowicie zgodnie z prawem, spełniać standardy, podnosić w dokumentach ważne społecznie kwestie, a jednocześnie zamiast wypełniać publiczną misję, przyczyniać się do spadku zaufania społecznego, wspierać powstawanie nierówności, opuszczać potrzebujących czy stygmatyzować mniejszości. W wielu wypadkach za takimi skutkami stoi brak wiedzy, brak wrażliwości, brak umiejętności radzenia sobie z informacją pochodzącą od odbiorców pomocy, a czasem nieszczerze intencje i prywatne przekonania urzędników.

Czy z punktu widzenia misji publicznej, którą pełnią urzędnicy, taką sytuację można zostawić bez interwencji? Wszak zgoda na negatywne skutki dla dobra wspólnego, które powstają w wyniku działań urzędu, byłaby w sposób oczywisty nieetyczna.

Co zatem można zrobić w urzędzie, aby radzić sobie z podobnymi sytuacjami?

**Po pierwsze dawać organizacjom okazję do wypowiedzania się i słuchać informacji od organizacji pochodzących. Wtedy wypełniana jest zasada rzetelności, odpowiedzialności, bezstronności i obiektywności.**

Instytucje publiczne tworzą strategie, prawo, programy i polityki. Jeżeli mówi się o standardach konsultacji, to właśnie dlatego, że one dają możliwość zabrania głosu grupom dyskryminowanym i przekazania ich specyficznych potrzeb. To także systemowa szansa na wskazanie, że jakaś polityka się nie sprawdza, ustalone wskaźniki nic nie mierzą, albo co gorsze są szkodliwe, a język stygmatyzuje. Dobre standardy konsultacji powinny być oparte przede wszystkim na wartościach i zmierzać do celu.

Drugim sposobem na wykazanie rzetelności i odpowiedzialności – w tym wypadku - w zakresie równości jest poddawanie się przez instytucje kontroli społecznej. Polska demokracja jest coraz bardziej dojrzała i coraz częściej pojawiają się inicjatywy monitorujące na ile instytucje publiczne spełniają wymogi równościowe. Monitoringi kończą się rekomendacjami – warto, aby urzędy bardzo dokładnie rozważyły jak mogą je wykorzystać w swojej misji. Otwartość na kontrolę społeczną wyraża się także reakcją na sytuacje zachodzące na bieżąco – krytykę medialną czy interwencyjne pisma<sup>16</sup> wskazujące na nierównościowe traktowanie. Wysyłane są one przecież nie po to, żeby wytykać instytucjom

<sup>16</sup> <http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/kldzko.pdf>; <http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/kldzko2.pdf>;

popęłnione błędy, a żeby zwrócić uwagę na występujące problemy. Rzetelne ich potraktowanie jest miernikiem nastawienia na misję publiczną i bezstronność.

**Po drugie w urzędzie powinno się dążyć do systemowego nastawienia na dobre pełnienie misji publicznej. Tego wymaga zasada rzetelności i odpowiedzialności.**

*Jak piszą autorzy tekstu o etyce urzędów samorządowych podmiotem etycznego zachowania jest zawsze osoba, pojedynczy człowiek. Nie działa on jednak w próżni, nie jest sam, podlega wpływom. Dobrze pod względem etycznym zorganizowana instytucja sprzyja etycznym decyzjom i wyborom każdego pracownika, z kolei instytucja zła pod tym względem ułatwia samousprawiedliwienie nieetycznych zachowań. W tej pierwszej nawet osoba o złych przyzwyczajeniach raczej zachowa się przyzwoicie, w tej drugiej nawet osoba uczciwa będzie miała trudności z zachowaniem się wiernie wobec swoich, etycznie właściwych zasad<sup>17</sup>.*

Jak doprowadzić do tego by system był etyczny? Na pewno trzeba stworzyć kanały komunikowania dylematów. Jednym z pomysłów jest stworzenie ciała odpowiedzialnego za rozsądzanie sporów etycznych, np. komisji etyki lub męża/żony zaufania. Innym jest kodyfikowanie tych zasad, ale poprzedzone dyskusją. Narzucenie pracownikom zasad przez kierownictwo urzędu sprawi, że żaden z dylematów, które omawiane były w poprzedniej części nie wybrzmi. Zamiast myśleć jak realizować dobro wspólne czy przypominać sobie nawzajem, że urząd działa na rzecz swoich odbiorców, pracownicy będą dążyli do tego, żeby nikt nie mógł im udowodnić, że nie przestrzegają zasad. Nie będą ich zresztą zbyt dobrze rozumieli. Rozumienie wymaga bowiem pogłębionej refleksji, a ta pojawia się przy sprawdzaniu trafności istniejących sposobów działania.

Dlatego urząd, który chce być etyczny – także pod kątem równościowym – zarówno rozważa dylematy wynikające z własnych obserwacji, jak też z otrzymywanej z zewnątrz informacji, spisuje swoje doświadczenia, np. w postaci kodeksu etyki i wyznacza ciało, które na bieżąco rozstrzyga dylematy i spory.

**Po trzecie urząd – aby dobrze pełnić swoją publiczną misję - winien ma być nie tylko nastawiony na dyskutowanie przypadków, które do niego przychodzą, ale też samodzielnie sprawdzać czy realizuje swoją politykę we właściwy sposób - mierząc zmiany.**

Tym samym punktem wyjścia jest przestrzeganie standardów, ale też planowanie, monitorowanie i ewaluowanie swoich działań.

Skoro urząd mówi, że wspiera edukację przedszkolną, to zawiera to w planach, plany przekłada na programy i ich wskaźniki. I co jakiś czas sprawdza, czy do tego zmierza. Innymi

---

<sup>17</sup>Fenrych O., Etyka w działaniu urzędnika publicznego, w: Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk, red. Trutkowski C., Warszawa 2006. str. 102

słowy planowanie, monitorowanie i ewaluacja są ważnymi narzędziami w działaniu na rzecz dobra wspólnego, a tym samym wskazują na etykę działania urzędu.

Urząd który sprawdza sam siebie pod kątem równościowym – dobierając odpowiednie wskaźniki - będzie też sprawdzał, czy sprawiedliwie dzieli pieniądze, zasoby, kieruje stażystów do różnorodnych organizacji, wchodzi w różnorodne partnerstwa, rekomenduje różnorodne projekty.

**Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej  
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego**



**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



**Więcej materiałów z obszaru równości, różnorodności i przeciwdziałania dyskryminacji w tym m.in. poradniki prawne, baza organizacji, dobre praktyki, słownik i publikacje znajdziesz na portalu [rownosc.info](http://rownosc.info).**

**[www.rownosc.info](http://www.rownosc.info)**