

**MONITORING I ANALIZA REALIZACJI
KRAJOWEGO PROGRAMU DZIAŁAŃ
NA RZECZ RÓWNEGO TRAKTOWANIA
W ZAKRESIE PŁCI, TOŻSAMOŚCI PŁCIOWEJ
I ORIENTACJI SEKSUALNEJ (2013-2016)**

SPRAWOZDANIE PODSUMOWUJĄCE

TORUŃ, KWIECIEŃ-CZERWIEC 2016



WPROWADZENIE

GENEZA KRAJOWEGO PROGRAMU DZIAŁAŃ NA RZECZ RÓWNEGO TRAKTOWANIA

01 stycznia 2011 roku weszła w życie ustawa z 03 grudnia 2010 roku o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. z 2010 roku, Nr 254, poz.1700 z późn. zm.), nazywana często „ustawą antydyskryminacyjną”. Zgodnie z przepisem art. 22 wspomnianej ustawy Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania „opracowuje i przedkłada Radzie Ministrów Krajowy Program Działania na rzecz Równego Traktowania, określający cele i priorytety działań na rzecz równego traktowania, w szczególności w zakresie:

- 1) podnoszenia świadomości społecznej w zakresie równego traktowania, w tym na temat przyczyn i skutków naruszenia zasady równego traktowania;
- 2) przeciwdziałania naruszeniom zasady równego traktowania;
- 3) współpracy z partnerami społecznymi, organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami w zakresie równego traktowania”.

Wykonując dyspozycję powyższego przepisu Pełnomocnik Rządu przedłożył Radzie Ministrów „Krajowy Program Działania na rzecz Równego Traktowania na lata 2013-2016” (KPDRT). Został on przyjęty przez Radę Ministrów 10 grudnia 2013 roku. Zanim do tego doszło, pracowano nad czterema kolejnymi projektami KPDRT: pierwszy został opublikowany 20 lutego 2013 roku i poddany konsultacjom społecznym, kolejne były datowane na 20 czerwca 2013 roku, 06 września 2013 roku i 08 października 2013 roku. Szczegółowe porównanie – w odniesieniu do działań objętych monitoringiem – kolejnych projektów KPDRT oraz przyjętego programu stanowi załącznik do „Sprawozdania dotyczącego 2013 roku”.

BUDOWA KPDRT

KPDRT zbudowany jest z dwóch części. W pierwszej zawarto diagnozę sytuacji oraz opis zjawisk z zakresu równego traktowania. Druga część KPDRT została podzielona na obszary:

- „Polityka antydyskryminacyjna”,
- „Równe traktowanie na rynku pracy i w systemie zabezpieczenia społecznego”,
- „Przeciwdziałanie przemocy, w tym przemocy w rodzinie, i zwiększenie ochrony osób doświadczających przemocy”,
- „Równe traktowanie w systemie edukacji”,
- „Równe traktowanie w systemie ochrony zdrowia”,
- „Równe traktowanie w dostępie do dóbr i usług”.

W każdym z ww. obszarów wyznaczono cele główne oraz cele szczegółowe, zaś dla wykonania każdego celu szczegółowego przewidziano realizację jednego albo większej liczby działań. W odniesieniu do każdego działania KPDRT określono:

- podmiot odpowiedzialny za realizację albo podmioty odpowiedzialne za realizację,
- podmiot wskazany do współpracy przy realizacji albo podmioty wskazane do współpracy przy realizacji,
- termin realizacji działania, który w przypadku niemal wszystkich działań został podany datą roczną; w przypadku działań wieloletnich („działań ciągłych”) w KPDRT określono jedynie termin rozpoczęcia realizacji działania.

CHARAKTER PRAWNY I ZNACZENIE KPDRT

Władze publiczne realizują szereg działań przewidzianych w dokumentach nazywanych „krajowymi programami”. Działania te dotyczą bardzo różnych dziedzin i obszarów życia, a same krajowe programy nie stanowią jednolitej ani osobnej grupy dokumentów, mają różny charakter prawny i są przyjmowane w różnym trybie. Dla przykładu należy wskazać, że część krajowych programów została przyjęta w formie rozporządzeń, a zatem aktów powszechnie obowiązującego prawa (dotyczy to zarówno dokumentów o budowie zbliżonej do KPDRT¹ jak i dokumentów

¹ Patrz m.in. rozporządzenie Rady Ministrów z 15 lutego 2011 roku w sprawie Krajowego Programu Zapobiegania Zakażeniom HIV i Zwalczenia AIDS (Dz.U. z 2011 roku, Nr 44, poz. 227) oraz uchylone rozporządzenie Rady Ministrów z 22 marca 2011 roku w sprawie Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011-2016 (Dz.U. z 2011 roku, Nr 78, poz. 428).



o budowie aktów normatywnych²), a niektóre zostały przyjęte uchwałami Rady Ministrów – są zatem aktami prawnymi wewnątrznie obowiązującymi³.

Inaczej jest w przypadku KPDRT: program nie jest aktem prawnym ani nie ma jakiegokolwiek mocy obowiązującej. Nie jest wiążący nawet dla podmiotów, które wskazuje jako odpowiedzialne za realizację wymienionych przez siebie działań. Dyskusyjne jest też posługiwanie się wobec KPDRT określeniem „przyjęty” (w domyśle: przez Radę Ministrów), w szczególności dlatego, że ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania nie posługuje się takim pojęciem. Przepisy ustawy nie przewidują także, aby – po przedłożeniu jej KPDRT przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania – Rada Ministrów miała podjąć jakiegokolwiek czynności, w tym zająć stanowisko wobec KPDRT albo go zatwierdzić. Należy wobec tego uznać, że jedynym warunkiem wejścia KPDRT do obrotu jest przedłożenie go Radzie Ministrów przez ww. Pełnomocnika.

Uzupełniająco należy dodać, że ww. ustawa nie przewiduje, aby projekt KPDRT albo jego założenia miały być konsultowane, uzgadniane czy zatwierdzane. Literalne brzmienie art. 22 ww. ustawy wskazuje, że Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania jest jedynym autorem KPDRT i ma pełną swobodę w jego formułowaniu. W kontekście przygotowania KPDRT trwającego przez niemal cały 2013 roku oznacza to, że nie było formalnych ani prawnych przeszkód do przedłożenia Radzie Ministrów już pierwszego projektu programu.

Brak mocy prawnej KPDRT jest okolicznością istotną, ale nie wyjaśnia w pełni, czy ani jakie znaczenie ma ten dokument. W myśl przytoczonego wyżej przepisu art. 22 ustawy KPDRT „określa cele i priorytety działań na rzecz równego traktowania”. Ustawa nie wskazuje jednak, czy są to cele i priorytety państwa, administracji rządowej, Rady Ministrów, podmiotów wskazanych w KPDRT czy ww. Pełnomocnika. Nieco światła rzuca na tę kwestię uzasadnienie rządowego projektu ww. ustawy, w którym stwierdzono: „w art. 22 projektu ustawy założono, że dla spójności polityki podejmowanej w obszarze równego traktowania opracowany zostanie Krajowy Program Działania na rzecz Równego Traktowania. Program będzie miał na celu usystematyzowanie działań dotyczących równego traktowania podejmowanych w ramach administracji publicznej, będzie miał charakter ustawicznego działania”.

Jak z powyższego wynika, intencją wnioskodawcy projektu ustawy było, aby KPDRT nie tylko obejmował całą administrację publiczną, ale porządkował jej działania, a zatem miał na nią realny wpływ. Tego ambitnego celu nie udało się osiągnąć, a z przyjętego tekstu ustawy nie wynika nawet to, aby KPDRT można było odczytywać jako zestaw zobowiązań z zakresu równego traktowania, których wykonania podjęły się podmioty rządowe wskazane w programie⁴. W połączeniu z niewiążącym charakterem dokumentu oraz brakiem przeznaczenia na realizację wymienionych w nim działań jakichkolwiek dodatkowych albo nowych środków finansowych⁵ sprawia to, że KPDRT jest znacznie bardziej zbiorem niezobowiązujących deklaracji i zapowiedzi, aniżeli spójnym programem obliczonym na osiągnięcie postawionych w nim celów za pomocą klarownie określonych działań i zasobów. Jedynie sygnalizując w tym miejscu wnioski zawarte w dalszej części niniejszego opracowania należy wskazać, że – jak wynika z przeprowadzonego monitoringu realizacji części działań KPDRT – powyższe okoliczności miały wyraźny wpływ na wykonanie Programu.

Warto również pamiętać, że na etapie przygotowania KPDRT w 2013 roku jego projekt przeszedł – pod wpływem opinii i uwag zgłaszanych m.in. przez ministerstwa i inne instytucje publiczne – szereg zmian. W ich ramach m.in. zrezygnowano z realizacji części działań, w tym ocenianych jako zbyt daleko idące albo przedwczesne, a także wydłużono terminy wykonania działań (patrz załącznik do „Sprawozdania dotyczącego 2013 roku”). Już wówczas – w odniesieniu do szeregu działań – dawała się zauważyć różnica między stanowiskiem Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania (wyrażonym w pierwszym projekcie KPDRT) a m.in. stanowiskiem Ministerstwa Sprawiedliwości (wyrażonym w uwagach do pierwszego projektu KPDRT). Mimo uwzględnienia przez Pełnomocnika szeregu uwag zgłoszonych w trakcie konsultacji programu, między podmiotami wskazanymi do realizacji KPDRT

² Patrz m.in. rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 31 lipca 2012 roku w sprawie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego (Dz.U. z 2012 roku, poz. 912).

³ Patrz m.in. uchwała nr 76 Rady Ministrów 29 kwietnia 2014 roku w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020 (M.P. z 2014 roku, poz. 445) czy uchwała nr 164 Rady Ministrów z 12 sierpnia 2014 roku w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej” (M.P. z 2014 roku, poz. 811).

⁴ Przeciwnego zdania był Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania, który 02 września 2015 roku, podczas pierwszego posiedzenia Zespołu Monitorującego KPDRT, mówił o realizacji działań KPDRT jako o „zadaniach, do realizacji których zobowiązały się wszystkie resorty”.

⁵ Jak stwierdzono w samym KPDRT: „działania przewidziane do realizacji przez podmioty określone, jako odpowiedzialne za ich realizację zostały przypisane zgodnie z właściwymi dla tych podmiotów kompetencjami i będą realizowane w ramach ich budżetów. Działania realizowane z budżetu państwa będą sfinansowane ze środków ujmowanych w ustawie budżetowej na dany rok, bez konieczności ubiegania się o dodatkowe środki na ten cel z budżetu państwa”.



pozostało niemało rozbieżności dotyczących zaprogramowanych działań; ujawniły je nie tylko przeprowadzony monitoring, ale nawet raporty z realizacji KPDRT złożone przez Pełnomocnika w odniesieniu do 2013 i 2014 roku⁶. Bardzo poważnie utrudnia to uznanie KPDRT za wspólne przedsięwzięcie całego rządu.

⁶ Do czasu sporządzenia niniejszego opracowania nie upubliczniono raportu z realizacji KPDRT dotyczącego 2015 roku, który powinien zostać opracowany przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania i przedłożony Radzie Ministrów do 31 marca 2016 roku.



MONITORING

ZAKRES

Przeprowadzonym monitoringiem objęte zostały wszystkie działania KPDR, które dotyczyły równego traktowania w zakresie płci, tożsamości płciowej i orientacji seksualnej, przeciwdziałania dyskryminacji na tle płci, tożsamości płciowej i orientacji seksualnej, w tym przeciwdziałania przemocy na tym tle, których realizacja miała nastąpić (w tym być kontynuowana – tzw. „działania ciągłe”) w 2013, 2014 i 2015 roku, a także w pierwszej części 2016 roku. Dodatkowo monitoringiem objęto działania KPDR dotyczące ogólnej polityki antidyskryminacyjnej, przewidziane do realizacji w ww. okresach.

Łącznie monitoringiem objęto:

- w odniesieniu do 2013 roku – trzydzieści cztery (34) działania KPDR z ogółem siedemdziesięciu jeden (71) działań przewidzianych do realizacji w 2013 roku,
- w odniesieniu do 2014 roku – pięćdziesiąt sześć (56) działań KPDR z ogółem stu ośmiu (108) działań przewidzianych do realizacji w 2014 roku,
- w odniesieniu do 2015 i 2016 roku – trzydzieści siedem (37) działań KPDR z, odpowiednio, osiemdziesięciu dwóch (82) i sześćdziesięciu ośmiu (68) działań zaplanowanych do realizacji w 2015 i 2016 roku.

Ustalenia dotyczące realizacji poszczególnych monitorowanych działań KPDR w ww. okresach przedstawiono w odnośnych sprawozdaniach.

WYKORZYSTANE NARZĘDZIA

Monitoring prowadzono w oparciu o dostęp do informacji publicznej, w tym ujawnionej w biuletynie informacji publicznej oraz na stronach internetowych podmiotów publicznych wskazanych w KPDR do realizacji i współpracy przy realizacji działań programu, w tym na stronie Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania, na której opublikowano raporty z realizacji KPDR dotyczące 2013 i 2014 roku, a w odniesieniu do działań KPDR polegających na zmianie albo przyjęciu ustawy – m.in. na stronie internetowej sejmiku oraz w bazach aktów prawnych – a ponadto w oparciu o informacje pozyskane od podmiotów niepublicznych, w tym organizacji pozarządowych, za pomocą ankiet. Znakomitą większość informacji publicznej pozyskano za pomocą wniosków o jej udostępnienie, przygotowanych w formie ankiet; przykłady wniosków stanowią załącznik numer 1 do niniejszego sprawozdania. Dodatkowe informacje od części podmiotów uzyskano telefonicznie oraz pocztą elektroniczną. Łącznie o udostępnienie informacji zwrócono się do 640 podmiotów i jednostek publicznych oraz do 288 podmiotów niepublicznych, w tym do 232 organizacji pozarządowych; wnioski i prośby przekazywano pocztą tradycyjną i pocztą elektroniczną. Pełna lista podmiotów, do których wystąpiono o udostępnienie informacji – z podziałem na podmioty publiczne i niepubliczne – stanowi załącznik numer 2 do niniejszego sprawozdania.

Podane wyżej liczby podmiotów, do których wystąpiono o informacje, wymagają wyjaśnienia. Znakomita większość monitorowanych działań KPDR miała zostać zrealizowana przez zaledwie kilka podmiotów rządowych, przede wszystkim przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej), Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji) oraz Ministerstwo Sprawiedliwości. Niezależnie od tego KPDR przewidywał, że – w przypadku części monitorowanych działań – w realizacji mają współpracować inne podmioty. W pojedynczych przypadkach KPDR podawał nazwy takich podmiotów albo wskazywał je grupowo, ale w sposób pozwalający na identyfikację, o które (a nie tylko o jakie) podmioty chodzi (np. „wszystkie resorty”, „województwie”). Jednak w większości przypadków KPDR jedynie ogólnie podawał grupę albo kategorię podmiotów wskazanych do współpracy; najczęściej wskazywaną grupą były „organizacje pozarządowe”, ale w odniesieniu do monitorowanych działań KPDR pojawiły się też m.in. takie grupy jak „przedstawiciele świata nauki”, „przedstawiciele kościołów i związków wyznaniowych”, „przedstawiciele mediów”, a także „jednostki samorządu terytorialnego”. Dla weryfikacji, czy podmioty odpowiedzialne za realizację działań KPDR prowadziły wskazaną wyżej współpracę, konieczne było zwrócenie się do odpowiedniej liczby podmiotów z danej grupy wskazanej do współpracy. Ilustrując powyższe przykładami:

- w przypadku działania „Promowanie podręczników posiadających dużą wartość edukacyjną w zakresie problematyki równego traktowania (rekomendacja Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania na wniosek Kapituły składającej się z różnych środowisk w tym środowisk naukowych, eksperckich, przedstawicieli kościołów i związków wyznaniowych)”, które Pełnomocnik miał realizować od 2014 roku we współpracy z organizacjami pozarządowymi, „przedstawicielami środowisk naukowych, eksperckich” oraz



- „przedstawicielami kościołów i związków wyznaniowych” wystąpiono o informacje do m.in. 24 wydziałów, instytutów i katedr pedagogicznych wyższych uczelni oraz 9 największych kościołów i związków wyznaniowych,
- w przypadku działań „Zainicjowanie i przeprowadzenie szerokiej debaty publicznej na temat sposobu przedstawiania osób należących do grup narażonych na nierówne traktowanie w przekazie medialnym (z udziałem znanych postaci publicznych, przedstawicieli środowisk naukowych oraz medioznawców)” oraz „Zawiązanie szerokiej koalicji »Media równych szans« w celu propagowania tematyki równego traktowania w środkach masowego przekazu”, które Pełnomocnik miał zrealizować w 2014 roku we współpracy m.in. z „przedstawicielami mediów” oraz „przedstawicielami środowisk naukowych”, wystąpiono o informacje do m.in. 15 wydziałów, instytutów i katedr dziennikarstwa wyższych uczelni oraz 36 mediów, tj. wydawców albo redakcji dzienników, tygodników i portali internetowych, nadawców albo stacji telewizyjnych i radiowych oraz agencji prasowych,
 - w przypadku działania „Przeprowadzenie szkoleń na temat zjawiska przemocy w ramach programów edukacyjnych skierowanych do mężczyzn i chłopców oraz kobiet i dziewcząt”, które Pełnomocnik miał zrealizować w 2013 roku we współpracy z m.in. jednostkami samorządu terytorialnego, a także w przypadku działania „Działania na rzecz wzmocnienia potencjału politycznego kobiet (edukacja, programy mentorskie, networking)”, które Pełnomocnik miał realizować od 2013 roku we współpracy z m.in. jednostkami samorządu terytorialnego, wystąpiono o informacje do 16 urzędów marszałkowskich, 77 starostw powiatowych (wszystkich z województw pomorskiego i kujawsko-pomorskiego oraz po 3 z każdego innego województwa) oraz 404 urzędów gminy/miasta (wszystkich z województw pomorskiego i kujawsko-pomorskiego oraz po 3 z każdego powiatu, do którego starostwa wystąpiono o informację).

Przy wyborze organizacji pozarządowych, do których zwrócono się o informacje, kierowano się dwoma kryteriami: zakresem działalności organizacji oraz zasięgiem działań – przy czym nie zaniehbując organizacji z siedzibą w Warszawie, znakomitą większością stanowiły podmioty spoza Warszawy. Starano się przy tym, aby jak najwięcej organizacji miało siedziby w powiatach i gminach, do których wystąpiono o informacje publiczne. Dotyczyło to zwłaszcza organizacji zajmujących się prawami kobiet i organizacji niosących pomoc pokrzywdzonym przemocą, które – mimo lokalnego zasięgu działania – były naturalnymi kandydatkami do współpracy przy m.in. takich monitorowanych działaniach KPDRT jak „Przeprowadzenie na poziomie województw serii debat na temat przestępstw z nienawiści”, „Przeprowadzenie na poziomie województw serii debat na temat kulturowego uwarunkowania zjawiska przemocy oraz sposobów przeciwdziałania przemocy wobec kobiet i mężczyzn przy uwzględnieniu perspektywy płci”, „Szkolenia członków zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych w zakresie zjawiska przemocy z uwzględnieniem perspektywy płci” czy „Kontynuacja szkoleń przedstawicieli służb zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy, w tym przemocy w rodzinie, z uwzględnieniem perspektywy płci”. Do organizacji zajmujących się prawami kobiet wystąpiono także o informacje nt. współpracy przy m.in. takich działaniach KPDRT jak „Promowanie udziału kobiet w gospodarczym procesie podejmowania decyzji”, obejmującym (i) upowszechnianie wśród przedsiębiorstw, instytucji, uczelni, jednostek samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowych tzw. Karty Różnorodności, (ii) mentoring, (iii) budowanie sieci kontaktów w celu wsparcia i wzajemnej pomocy (networking) oraz (iv) system szkoleń”, „Promowanie zagadnienia równości płac kobiet i mężczyzn za pracę na tych samych stanowiskach i pracę o jednakowej wartości”, „Promowanie zwiększenia udziału kobiet na kierunkach ścisłych uczelni”, „Eliminowanie stereotypów dotyczących wyborów zawodowych kobiet i mężczyzn z treści podręczników szkolnych” czy „Aktywne upowszechnianie sportów z udziałem kobiet i dziewcząt”. Z kolei organizacje mniejszości narodowych, etnicznych i rasowych, a także organizacje zajmujące się pomocą uchodźczynom, były adresatkami m.in. pytań dotyczących działania „Doskonalenie modelu świadczenia opieki ginekologicznej uwzględniającej kulturową różnorodność kobiet”. W podobny sposób wyszukano organizacje pozarządowe, z którymi możliwa byłaby współpraca przy realizacji innych monitorowanych działań KPDRT.



WNIOSKI

Na podstawie danych zebranych w trakcie monitoringu odnośnie do realizacji objętych nim działań KPDRT sformułowano poniższe wnioski.

WNIOSKI DOTYCZĄCE KPDRT I JEGO REALIZACJI

1. KPDRT przewidywał realizację działań, których wykonanie było przewidziane (i odbywało się) niezależnie od programu.

Przykładami takich działań były: powołanie pełnomocników ds. równego traktowania, część szkoleń opisanych w KPDRT (w przypadku jednego z monitorowanych działań KPDRT wprost stwierdzał, że chodzi o *kontynuację* szkoleń) oraz implementacja przepisów unijnych (np. Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/93/UE z 13 grudnia 2011 roku w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej). Przyznano to zresztą w raporcie z realizacji KPDRT dotyczącym 2013 roku, w którym Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania stwierdził: „pomimo, że Program zaczął obowiązywać w końcu IV kwartału 2013 r. większość podmiotów ujętych w KPDRT realizowała działania zgodnie z harmonogramem. Wpływ na taki stan rzeczy miał fakt, że konstrukcja Programu przewidywała, oprócz nowych działań koniecznych do podjęcia w przyjętej perspektywie czasowej, również zgromadzenie w jednym miejscu, uporządkowanie oraz hierarchizację kluczowych aktywności równościowych, które są już realizowane w różnych resortach i urzędach podległych”.

Podmioty odpowiedzialne za realizację działań KPDRT wykonywały zatem pewne czynności niezależnie od KPDRT – na podstawie obowiązujących przepisów, wcześniej przyjętych programów rządowych i innych okoliczności – przy czym czynności te pokrywały się z działaniami KPDRT. To, że w zakresie takich działań KPDRT nie tworzył niczego nowego tłumaczy, dlaczego przyjęcie programu dopiero 10 grudnia 2013 roku pozostało bez wpływu na realizację tych działań. Należy przy tym odnotować, że brak KPDRT przez ponad jedenaście miesięcy 2013 roku, a zatem pierwszego roku objętego programem, nie był w żadnym monitorowanym przypadku przyczyną braku realizacji danego działania.
2. Dla części działań KPDRT nie określono terminu ich zakończenia realizacji (wykonania), a jedynie termin rozpoczęcia realizacji, choć ich charakter wskazywał na to, że nie są to „działania ciągłe”, tylko działania, które powinny dać określony efekt, zakończyć się w określony sposób.

Przykładami takich działań KPDRT są:

 - „Konsultacje eksperckie na temat obecnego kształtu ustawy”; to, że działanie miało się ono zakończyć się w określonym terminie, potwierdza pierwotne brzmienie odnośnego fragmentu KPDRT, który przewidywał, że ww. konsultacje zakończą się w 2013 roku i że w tym samym roku nastąpi nowelizacja ustawy lub przygotowanie nowej ustawy; dodatkowym potwierdzeniem powyższego jest umieszczenie ww. działania w celu głównym „Podniesienie standardów prowadzenia polityki antydyskryminacyjnej” – trudno przyjąć, że do osiągnięcia tak sformułowanego celu ma prowadzić działanie polegające na „niekończących” się konsultacjach,
 - „Opracowanie programów doskonalenia nauczycieli oraz materiałów metodycznych dla nauczycieli i specjalistów wykonujących zadania z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej (w tym pedagogów, psychologów, logopedów, doradców zawodowych) uwrażliwiających na problematykę równego traktowania, różnorodność oraz niedyskryminację i promowanie tej problematyki w programach kształcenia nauczycieli”, którego termin realizacji określono „od 2013”.
3. Wiele monitorowanych działań KPDRT zostało opisanych w ogólnikowy albo niedookreślony sposób. Ponadto w przypadku znakomitej większości monitorowanych działań KPDRT nie precyzował, jakie są oczekiwane wyniki, mierzalne rezultaty ani skala, w jakiej należy przeprowadzić te działania.

Przykładem działania KPDRT opisanego ogólnikowo było „Promowanie idei równych szans kobiet i mężczyzn oraz mechanizmów pozwalających na godzenie życia zawodowego i rodzinnego” – przy braku bliższych wyjaśnień w KPDRT to pojętnie, a zarazem enigmatycznie sformułowane działanie mogło zostać zrealizowane na szereg sposobów o bardzo różnej skali⁷.

⁷ Co ciekawe, świadomość tego miał Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania, który 02 września 2015 roku – podczas pierwszego posiedzenia Zespołu Monitorującego KPDRT – stwierdził właśnie w odniesieniu do działań KPDRT polegających na promocji „określonych rozwiązań lub idei”, że „należy zauważyć małą aktywność i brak koncepcji podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację.



Przykładem działania KPDRT opisanego w niedookreślony sposób było „Wyznaczenie we wszystkich ministerstwach i wybranych jednostkach podległych Koordynatorów ds. Równego Traktowania” – KPDRT nie wskazywał bowiem „wybranych jednostek podległych”, a zatem adresatów i zarazem podmiotów odpowiedzialnych za realizację ww. działania.

Z kolei m.in. w przypadku działań KPDRT polegających na przeprowadzeniu szkoleń, mentoringu czy networkingu nie określono minimalnej liczby osób (w danym roku ani w całym okresie objętym KPDRT), które należy przeszkolić, objąć mentoringiem czy siecią kontaktów, aby działanie można było uznać za zrealizowane. Nie określono też bliżej, kogo należy przeszkolić, poprzestając na bardzo ogólnym ujęciu (np. „osoby pracujące bezpośrednio z osobami dotkniętymi przemocą” czy „przedstawiciele instytucji publicznych”). Konsekwencje takiego podejścia były widoczne w realizacji KPDRT. Dla przykładu: działanie „Przeprowadzenie szkoleń na temat zjawiska przemocy w ramach programów edukacyjnych skierowanych do mężczyzn i chłopców oraz kobiet i dziewcząt”, zaplanowane na 2013 rok, zostało zrealizowane w taki sposób, że podmiot odpowiedzialny za jego realizację, tj. Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania, *włączył się* w projekt „Wszyscy różni, wszyscy równi. Zwiększenie udziału obojętnej młodzieży w życiu społeczności lokalnej” realizowany przez Fundację Feminoteka w jednej miejscowości, tj. w Olecku. *Włączenie się* polegało na udziale (a nie prowadzeniu ani organizacji) Pełnomocnika w jednym spotkaniu w Olecku (przy czym spotkanie to nie miało charakteru szkolenia). Skupiając się jedynie na skromnej skali, w jakiej nastąpiła realizacja ww. działania (jedno spotkanie w jednej miejscowości) trudno uznać ww. działanie za wykonane, a jeśli nawet – należy wątpić, czy o taką realizację chodziło w dokumencie, w którego tytule jest słowo „krajowy”. Innego przykładu dostarcza realizacja działania „Podnoszenie poziomu wiedzy w zakresie równego traktowania wśród pracowników i wśród pracowników instytucji publicznych (w tym sędziów, urzędników/urzędniczek czy funkcjonariuszy/funkcjonariuszek służb porządku publicznego)”, które większość ministerstw zrealizowała włączając zagadnienia z zakresu równego traktowania do tzw. służby przygotowawczej w służbie cywilnej. W efekcie przez cały okres objęty KPDRT w ministerstwach, których personel liczy po kilkaset osób, przeszkolono po kilkanaście albo kilkadziesiąt osób.

4. KPDRT jest nieznanymi częściami adresatów działań programu oraz części podmiotów wskazanych do współpracy realizacji działań. Dotyczy to w szczególności jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych.
5. KPDRT opracowano i przyjęto o jeden (1) rok za późno w stosunku do tego, co założył ustawodawca (z art. 32 ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania wynika, że pierwszy raport z realizacji KPDRT należało złożyć do 31 marca 2013 roku, a zatem pierwszym rokiem objętym KPDRT miał być 2012 rok). Ponadto KPDRT przewidywał realizację działań w 2013 roku mimo tego, że pierwszy projekt programu pochodził z 20 lutego 2013 roku, a przedłożenie programu Radzie Ministrów nastąpiło dopiero 10 grudnia 2013 roku.
6. Część monitorowanych działań KPDRT nie rozpoczęła się w terminie, przy czym do części opóźnień otwarcie się przyznawano, a część maskowano, np. podając, że w terminie „rozpoczęto realizację”, ale konieczna jest „kontynuacja działania” w kolejnym roku (choć KPDRT tego nie przewidywał) – tymczasem „rozpoczęciem” było np. wysłanie jednego pisma, „nawiązanie kontaktu” z podmiotem współodpowiedzialnym za realizację działania itp. czynności (tak było np. z działaniem „Zawiązanie szerokiej koalicji »Media równych szans« w celu propagowania tematyki równego traktowania w środkach masowego przekazu”; notabene działanie to nie doczekało się realizacji).
7. Część monitorowanych działań KPDRT nie została zrealizowana w całości⁸ albo w części⁹ albo ich realizacja nie została zakończona w terminie.
Z monitorowanych trzydziestu czterech (34) działań planowanych do realizacji w 2013 roku częściowo nie wykonano dziewięciu (9), a w całości nie wykonano trzynastu (13).
Z monitorowanych pięćdziesięciu sześciu (56) działań planowanych do realizacji w 2014 roku częściowo nie wykonano dziesięciu (10), a w całości nie wykonano trzydziestu trzech (33).

Chodzi o to, że promocja ogranicza się często do zamieszczenia danej informacji na stronie urzędu i brak odrębnego myślenia o planowaniu działań promujących w celu poszerzenia skali odbiorców informacji”.

⁸ Przez brak realizacji danego działania w całości rozumie się brak realizacji tego działania przez wszystkie podmioty odpowiedzialne za jego realizację, niezależnie od ich liczby.

⁹ Przez brak realizacji danego działania w części rozumie się jego realizację tylko przez niektóre podmioty odpowiedzialne za jego realizację, niezależnie od ich liczby.



Z monitorowanych trzydziestu siedmiu (37) działań planowanych do realizacji w 2015 i 2016 roku częściowo nie wykonano siedmiu (7), a w całości nie wykonano jedenastu (11).

Ustalono tylko część przyczyn powyższego¹⁰, w tym:

- wykonanie całości albo części działania przed przygotowaniem KPDRT (por. działanie „Wyznaczenie we wszystkich ministerstwach i wybranych jednostkach podległych Koordynatorów ds. Równego Traktowania”: koordynatorzy w ministerstwach istniejących w 2013 roku zostali wyznaczeni jeszcze w 2011 roku; por. także działanie „Powołanie w urzędach wojewódzkich Pełnomocników Wojewody ds. Równego Traktowania”: w trzech urzędach pełnomocników powołano w latach 2011-2012);
- brak realizacji działania KPDRT, które warunkowało realizację danego działania, np. działanie „Koordynacja wykonania Konwencji” nie zostało zrealizowane w 2014 roku, bo było uzależnione od wykonania działania KPDRT „Przedłożenie do ratyfikacji Konwencji Prezydentowi RP, po uprzednim wyrażeniu zgody przez Sejm RP” (Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej weszła w życie w Polsce dopiero 01 sierpnia 2015 roku);
- brak środków finansowych, np. Lubuski Urząd Wojewódzki nie zrealizował w 2014 roku działania „Przeprowadzenie na poziomie województw serii debat na temat przestępstw z nienawiści” – jak podał – „ze względów braku środków finansowych”, a Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych – z takich samych względów – nie zrealizowała działania „Uruchomienie całodobowego, bezpłatnego, ogólnokrajowego telefonu zaufania (działającego 7 dni w tygodniu), udzielającego porad w sprawie wszystkich form przemocy z poszanowaniem poufności lub anonimowości osób dzwoniących”;
- brak kadry i/albo struktury organizacyjnej, która odpowiadała za realizację; tak było np. z działaniem „Opracowanie zestawu kluczowych wskaźników umożliwiających monitorowanie sytuacji grup narażonych na dyskryminację”;
- brak właściwości; np. w odniesieniu do działania „Współpraca administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi i partnerami społecznymi w zakresie monitoringu polityki równościowej”, które miało być realizowane przez „wszystkie resorty”, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego stwierdziło, że „Współpraca z organizacjami pozarządowymi w zakresie monitoringu polityki równościowej nie należy do właściwości MNiSW”;
- brak woli albo „brak potrzeby”; np. działania „Zmiana przepisów prawa karnego – w zależności od wyniku analizy określonej w pkt 1” nie zrealizowano, bo Ministerstwo Sprawiedliwości stwierdziło, że zmiana przepisów jest zbędna (takie stanowisko MS prezentowało jeszcze przed powstaniem pierwszego projektu KPDRT), a działania „Doskonalenie modelu świadczenia opieki ginekologicznej uwzględniającej kulturę różnorodność kobiet” nie zrealizowano, bo Ministerstwo Zdrowia i Urząd do Spraw Cudzoziemców – niezależnie od siebie – stwierdziły, że nie otrzymują skarg na opiekę ginekologiczną (w domyśle: realizacja ww. działania KPDRT jest zbędna).

8. Działania KPDRT polegające na zmianie albo przyjęciu ustaw albo których realizacja wymagała zmiany albo przyjęcia ustawy wskazywały – jako podmiot odpowiedzialny za realizację działania – niewłaściwe instytucje. Dla przykładu:

- działania „Implementacja postanowień Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady do polskiego porządku prawnego”, „Zmiana ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553) w zakresie trybu ścigania przestępstw określonych w Rozdziale XXV tj. art. 197, art. 198 i art. 199 §1 oraz art. 185a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555) w zakresie trybu przesłuchań osób doświadczających przemocy seksualnej na etapie postępowania przygotowawczego i podczas rozprawy” i „Zmiana przepisów prawa karnego – w zależności od wyniku analizy określonej w pkt 1” (cel szczegółowy 3.4 „Podniesienie poziomu ochrony prawnej grup narażonych na dyskryminację”) miały zostać zrealizowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości,
- działanie „Zmiana zapisów art. 39 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry (Dz. U. z 2011 r. Nr 277, poz. 1634 z późn. zm.), w zakresie obowiązku wskazania, przez lekarza korzystającego z »klauzuli sumienia« realnej możliwości uzyskania świadczenia zdrowotnego u innego lekarza lub w podmiocie leczniczym” miało zostać zrealizowane przez Ministerstwo Zdrowia, choć ww. ministerstwa mogły jedynie opracować projekty odpowiednich ustaw, a ich wpływ na uchwalenie tych ustaw przez sejm był – w najlepszym razie – ograniczony.

¹⁰ Choć podmioty odpowiedzialne za realizację działań KPDRT były w odniesieniu do każdego działania pytane o przyczyny braku jego realizacji, większość nie udzielała odpowiedzi w tym zakresie.



9. W KPDRD umieszczono działania wymagające poparcia politycznego (woli politycznej), której brakowało zarówno podczas przygotowania programu jak i jego realizacji. Przykładami są m.in. działania związane z *Konwencją Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej* (zaplanowane na 2013 rok „Przeprowadzenie procesu przygotowania wniosku o ratyfikację Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej”, zaplanowane na „2013/2014” działanie „Przedłożenie do ratyfikacji Konwencji Prezydentowi RP, po uprzednim wyrażeniu zgody przez Sejm RP” oraz zaplanowane „od 2014” działanie „Koordynacja wykonywania Konwencji”), działanie „Zmiana przepisów prawa karnego – w zależności od wyniku analizy określonej w pkt 1” (cel szczegółowy 3.4 „Podniesienie poziomu ochrony prawnej grup narażonych na dyskryminację”) i działanie „Zmiana zapisów art. 39 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz. U. z 2011 r. Nr 277, poz. 1634 z późn. zm.), w zakresie obowiązku wskazania, przez lekarza korzystającego z »klauzuli sumienia« realnej możliwości uzyskania świadczenia zdrowotnego u innego lekarza lub w podmiocie leczniczym”. O ile nie ma przeszkód dla zawarcia w KPDRD działań polegających na zmianie prawa, o tyle niecelowe jest przewidywanie w KPDRD takich działań legislacyjnych, co do których nie ma zgody w obrębie większości sejmowej, a tym bardziej rządu.
10. KPDRD nie był aktualizowany, doprecyzowywany ani zmieniany w inny sposób ani w innym zakresie od przedłożenia go Radzie Ministrów 10 grudnia 2013 roku – choć nic nie stało temu na przeszkodzie, a brak realizacji części działań oraz nieterminowa realizacja części działań przemawiały za dokonaniem aktualizacji.
11. Brak podmiotu albo gremium koordynującego realizację KPDRD. Takiej roli nie pełnił Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania, którego rola – abstrahując od realizacji części przypisanych mu działań KPDRD – ograniczyła się do zebrania od ministerstw informacji o wykonaniu KPDRD w danym roku i sporządzenia raportu w tym zakresie, ani Zespół Monitorujący KPDRD, który po raz pierwszy (i jedyny) zebrał się 02 września 2015 roku, tj. niemal dwadzieścia jeden (21) miesięcy po przedłożeniu KPDRD Radzie Ministrów oraz dziewięć (9) miesięcy przed planowanym zakończeniem realizacji działań wymienionych w KPDRD¹¹.
12. Poza ewaluacją KPDRD jako całości (zaplanowaną na drugą połowę 2016 roku) w programie nie przewidziano działań polegających na ewaluacji, ocenie czy audycie monitorowanych działań¹² ani na weryfikacji tego, czy cele szczegółowe KPDRD zostały osiągnięte. Brak ten był szczególnie zauważalny wobec przedłużających się prac nad powołaniem Zespołu Monitorującego KPDRD oraz w odniesieniu do „działań ciągłych”.
13. Do realizacji części działań KPDRD wskazano więcej podmiotów, niż to było konieczne. Dla przykładu: działanie „Wpisanie do »Wytycznych oceny skutków regulacji« zasad oceny dokumentu pod kątem przestrzegania zasady równego traktowania” miały realizować Ministerstwo Gospodarki oraz Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania. Zważywszy, że projekt dokumentu „Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach procesu legislacyjnego” przygotowywało ww. ministerstwo i mogło – w myśl ww. działania KPDRD – wpisać do tego dokumentu zasadę równego traktowania, udział Pełnomocnika był zbędny.
14. Część monitorowanych działań KPDRD nie została zrealizowana przez podmioty wskazane w KPDRD, tylko przez inne podmioty, w tym jednostki im podległe. Dla przykładu:
 - w odniesieniu do realizacji działania „Opracowanie programów doskonalenia nauczycieli oraz materiałów metodycznych dla nauczycieli i specjalistów wykonujących zadania z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej (w tym pedagogów, psychologów, logopedów, doradców zawodowych) uwrażliwiających na problematykę równego traktowania, różnorodność oraz niedyskryminację i promowanie tej

¹¹ Tj. przed połową 2016 roku – jak bowiem stwierdzono w przedostatnim akapicie KPDRD: „Działania w Programie zostały zaplanowane do końca pierwszej połowy 2016 roku. Drugie półrocze przeznaczone zostało na końcową ewaluację Programu oraz wypracowanie rekomendacji do kolejnej edycji Programu”.

¹² Jednocześnie KPDRD przewidział jedno (1) działanie polegające na ewaluacji innego działania – pozostające poza monitoringiem działanie „Ewaluacja efektów kampanii” (cel szczegółowy „Podniesienie świadomości społecznej na temat wpływu profilaktyki zdrowotnej na poczucie dobrostanu osób powyżej 50+”) odnoszące się do (również pozostającego poza monitoringiem) działania „Przeprowadzenie kampanii społecznej skierowanej do osób powyżej 50 roku życia oraz ich otoczenia mającej na celu ukazanie wpływu profilaktyki zdrowotnej na poczucie dobrostanu”.



problematyki w programach kształcenia nauczycieli” Ministerstwo Edukacji Narodowej opisało aktywność Ośrodka Rozwoju Edukacji – przypominając przy tym, że ORE jest placówką prowadzoną przez MEN¹³;

- w odniesieniu do realizacji działania „Kontynuacja szkoleń przedstawicieli służb zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy, w tym przemocy w rodzinie, z uwzględnieniem perspektywy płci” Ministerstwo Spraw Wewnętrznych nie opisało własnych działań, tylko działania Policji (i to inaczej, niż zrobiła to Komenda Główna Policji) – mimo, że zarówno MSW jak i Policja były podmiotami wskazanymi do współpracy w realizacji tego działania;
- w odniesieniu do realizacji działania „Szkolenia dla przedstawicieli instytucji publicznych z zakresu problematyki równego traktowania” w 2015 roku Ministerstwo Sprawiedliwości wskazało, że jego personel nie został objęty szkoleniami, i opisało szkolenia antydyskryminacyjne w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury i w Centralnym Ośrodku Szkolenia Służby Więziennej;
- w odniesieniu do realizacji działania „Szkolenia członków zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych w zakresie zjawiska przemocy z uwzględnieniem perspektywy płci” Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej – podmiot odpowiedzialny za realizację działania „z udziałem Marszałków Województw” – stwierdziło, że „nie uczestniczy w realizacji szkoleń”, odpowiada tylko „za sprawozdawczość w tym zakresie i opracowanie Wytycznych do szkoleń”, zaś „prowadzenie szkoleń jest zadaniem nałożonym zgodnie z przepisami ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie na samorząd województwa”;
- w odniesieniu do realizacji działania „Analiza i monitoring dotychczasowego wykonania ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania” Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania nie prowadził monitoringu, natomiast poprosił Ministerstwo Sprawiedliwości o dane zebrane przez ten resort w ramach jego monitoringu (w swoim zakresie dane zbierało też Ministerstwo Obrony Narodowej),
- w odniesieniu do realizacji działania „Analiza międzynarodowego prawa w zakresie monitorowania luki płacowej” Pełnomocnik poprosił Biuro Analiz Sejmowych o przygotowanie informacji dotyczącej metod obliczania luki płacowej w państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz na temat działań zmierzających do zmniejszenia nierówności wynagrodzeń kobiet i mężczyzn.

15. KPDRT nie precyzował na czym miała polegać wspólna realizacja działania (w sytuacjach, gdy program wskazywał więcej niż jeden podmiot odpowiedzialny za realizację) ani nie wyjaśniał, czym różni się ona od współpracy przy realizacji działania (pomiędzy podmiotem odpowiedzialnym za realizację a podmiotem wskazanym do współpracy). Program nie określał też – w odniesieniu do działań, za realizację których odpowiadał więcej niż jeden podmiot – podziału obowiązków. Konsekwencją powyższego były niższe zjawiska.

15.1. Brak wspólnej realizacji działań przez podmioty do tego wskazane.

Wbrew odnośnemu założeniu KPDRT („Podmiotami zaangażowanymi w realizację działań zaplanowanych w Krajowym Programie Działania na Rzecz Równego Traktowania na lata 2013-2016 są poszczególne resorty oraz inne podmioty administracji centralnej. Podmioty odpowiedzialne za realizację działań w ramach Programu współpracują ze sobą zgodnie z horyzontalnym założeniem realizacji polityki równego traktowania”) poza pojedynczymi przypadkami regułą była samodzielna realizacja przez poszczególne podmioty czynności, które wpisywały się w dane działanie KPDRT i – w raporcie z realizacji KPDRT oraz udostępnianych informacjach – były przedstawiane jako wykonane w ramach programu¹⁴. Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania zwrócił uwagę na ten problem podczas pierwszego posiedzenia Zespołu Monitorującego KPDRT¹⁵.

¹³ Widać przy tym niekonsekwencję KPDRT: w przypadku wskazanego działania ORE, choć był jego faktycznym wykonawcą, nie było nawet „podmiotem wskazanym do współpracy”, tymczasem przy działaniu „Prowadzenie szkoleń z zakresu edukacji antydyskryminacyjnej dla rzeczoznawców oraz nauczycieli w celu eliminowania błędów oraz wprowadzania do podręczników, materiałów edukacyjnych i dydaktycznych treści uwzględniających problematykę równego traktowania” MEN i ORE są podmiotami współodpowiedzialnymi za jego realizację.

¹⁴ Jednocześnie bez odpowiedzi pozostawały pytania o informacje nt. wspólnej realizacji działań i podziału obowiązków między podmiotami odpowiedzialnymi za realizację.

¹⁵ W protokole posiedzenia zanotowano: „większość instytucji wskazanych w Programie jako odpowiedzialne za realizację działania, rzadko podejmuje współpracę z innym podmiotem administracji państwowej, czego wynikiem jest często brak komplementarności pomiędzy poszczególnymi działaniami w ramach tego samego celu. Dzieje się tak w niektórych przypadkach gdy za działanie odpowiada więcej niż jeden podmiot i każdy z tych podmiotów realizuje działanie samodzielnie, bez podejmowania współpracy z innymi. Odbija się to niekorzystnie na jakości wykonania działania, ponieważ każdy z podmiotów skupia się na swoich kompetencjach i nie powstaje wartość dodana w postaci spójnej koncepcji sposobu realizacji działania”.



15.2. Brak współpracy podmiotów odpowiedzialnych za realizację działań z podmiotami wskazanymi do współpracy, w tym organizacjami pozarządowymi¹⁶ i jednostkami samorządu terytorialnego¹⁷.

W trakcie monitoringu szczególną uwagę zwracały takie informacje od podmiotów publicznych wskazanych do współpracy, z których wynikało, że właściwy dla danej sprawy jest inny podmiot (zwykle odpowiedzialny za realizację działania w myśl KPDRT), a także informacje, z których wynikało, że dany podmiot nie został zaproszony do współpracy przez podmiot odpowiedzialny za realizację działania, że nie zwrócono się do niego w danej sprawie (tak opowiadały nawet ministerstwa – np. gdy były pytane o współpracę przy realizacji działania „Analiza i monitoring dotychczasowego wykonania ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania”). Poza pojedynczymi przypadkami nie stwierdzono, aby doszło do współpracy przewidzianej w KPDRT¹⁸, w tym współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Odrębnym, ale występującym w powyższym kontekście problemem było to, że podmioty wskazane do współpracy nie współpracowały z podmiotem odpowiedzialnym za realizację działania, tylko realizowały pewne czynności we własnym zakresie, a udostępniając informację przedstawiały te działania jako ww. współpracę. Mimo klarownego, wydawałoby się, podziału na „podmioty odpowiedzialne za realizację działania” oraz „podmioty wskazane do współpracy” nie było tak, że dane działania realizowały te pierwsze, a te drugie tylko z nimi współpracowały. Np. w przypadku działania „Upowszechnianie wiedzy o przepisach prawnych umożliwiających ojcom aktywne włączenie się w proces wychowania i opieki nad dzieckiem” Pełnomocnik, choć był „jedynie” podmiotem wskazanym do współpracy, nie tylko nie współpracował z odpowiedzialnym za realizację Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej, ale sam prowadził dwuletnią kampanię „Tato polski”, która wpisująca się w ww. działanie.

WNIOSKI DOTYCZĄCE UDOSTĘPNIANIA INFORMACJI PUBLICZNEJ

16. Brak odpowiedzi na dużą część pytań zawartych we wnioskach o udostępnienie informacji publicznej, przy czym dotyczyło to w mniejszym stopniu pytań o samą realizację działania albo współpracę w realizacji działania (pierwsze pytanie każdej ankiety, za pomocą której zbierano informacje), a w większym pytań szczegółowych, zwłaszcza dotyczących przebiegu realizacji działania albo współpracy oraz personelu, który odpowiadał za realizację albo współpracę (celem pytań szczegółowych było nie tylko zebranie większej ilości informacji na temat realizacji albo współpracy przy realizacji poszczególnych działań KPDRT objętych monitoringiem – ich podstawowym celem była weryfikacja prawdziwości odpowiedzi na pytania o to, czy realizacja albo współpraca miały miejsce).

17. Udostępnione informacje nie miały związku z odnośnymi działaniami KPDRT (dlaczego tak postępowano, w szczególności czy wynikało to z błędnego zrozumienia, na czym polega dane działanie KPDRT, czy z próby ukrycia tego, że działanie KPDRT nie zostało zrealizowane – nie ustalono). Dla przykładu:

- zamiast o realizacji działania „Analiza i monitoring dotychczasowego wykonania ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania” większość ministerstw informowała o realizacji KPDRT jako takiego albo o pomocy udzielonej Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Równego Traktowania w sporządzeniu rocznego raportu z realizacji KPDRT,
- zamiast o realizacji działania „Współpraca administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi i partnerami społecznymi w zakresie monitoringu polityki równościowej” większość ministerstw podawała

¹⁶ Tymczasem KPDRT stwierdzał, że „przy realizowaniu przydzielonych działań każdy podmiot odpowiedzialny za ich realizację powinien w jak największym stopniu uwzględniać współpracę z organizacjami pozarządowymi. Wymaga to odpowiedniego zabezpieczenia finansowego realizacji działań wskazanych w Programie tak aby mogły być zlecone organizacjom pozarządowym”.

¹⁷ KPDRT stwierdzał, że „przy realizacji niektórych działań w Programie jednostki samorządu terytorialnego zostały wymienione jako podmioty wskazane do współpracy. Oznacza to, że podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych działań mogą nawiązywać współpracę z jednostkami samorządu terytorialnego przy ich realizacji korzystając z ich zaplecza eksperckiego i doświadczenia w danym zakresie”.

¹⁸ Na marginesie należy odnotować, że zaobserwowano też swego rodzaju „odwrócenia ról” między podmiotem odpowiedzialnym za realizację wskazanym do współpracy. Np. w 2015 roku realizacja działania „Promowanie udziału kobiet w gospodarczym procesie podejmowania decyzji: - upowszechnianie wśród przedsiębiorstw, instytucji, uczelni, jednostek samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowych Karty Różnorodności, - mentoring, - budowanie sieci kontaktów w celu wsparcia i wzajemnej pomocy (networking), - system szkoleń” przed podmioty odpowiedzialne (Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Skarbu Państwa i Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania) została przesłonięta przez aktywność MPIPS w ramach kończącego się projektu „Równość kobiet i mężczyzn w procesie podejmowania decyzji ekonomicznych narzędziem zmiany społecznej”. Co więcej, MPIPS współpracowało przy realizacji ww. projektu z wszystkimi trzema podmiotami odpowiedzialnymi za realizację ww. działania KPDRT, dzięki czemu wyrosło na podmiot odpowiedzialny za realizację działania, a trzy podmioty przewidziane do tej roli w KPDRT spadły do roli podmiotów współpracujących.



informacje dotyczące swojej szeroko pojętej współpracy z organizacjami pozarządowymi – przy czym współpraca ta nie obejmowała ani nie dotyczyła monitoringu polityki równościowej.

18. Informację o realizacji części działań KPDRT ograniczono do wskazania, że dany podmiot prowadzi działania zgodne z obowiązującym prawem albo działania wynikające z obowiązującego prawa. Analogiczny problem dotyczy rocznych raportów z realizacji KPDRT sporządzanych przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania na podstawie informacji od poszczególnych podmiotów odpowiedzialnych za realizację działań KPDRT¹⁹.
19. O realizacji części działań KPDRT zebrano rozbieżne albo sprzeczne informacje od podmiotów, które były odpowiedzialne za realizację albo od tych podmiotów i od podmiotów wskazanych do współpracy. Dla przykładu: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej informowało, że we wszystkich 16 województwach przeprowadzono debaty w sprawie funkcjonowania zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych, natomiast informacje od urzędów wojewódzkich wskazują, że stało się tak tylko w 7 województwach, zaś w pozostałych odnośne działania KPDRT zrealizowano w inny sposób albo wcale. W przypadku części działań KPDRT powyższe mogło być spowodowane bardzo ogólnym opisem działania w programie (np. „Kontynuacja szkoleń przedstawicieli służb zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy, w tym przemocy w rodzinie, z uwzględnieniem perspektywy płci”) i wskazaniem do współpracy licznych podmiotów (udzielając informacji każdy z tych podmiotów relacjonował co innego).
20. Żaden z dotychczasowych rocznych raportów z realizacji KPDRT²⁰ nie został złożony Radzie Ministrów przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania w terminie ustawowym, tj. do 31 marca roku następnego po objętym raportem (art. 23 pkt 3 ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania): raport dotyczący 2013 roku złożono 27 czerwca 2014 roku, raport dotyczący 2014 roku złożono 05 czerwca 2015 roku, nie ma też – mimo upływu ww. terminu – informacji o złożeniu raportu dotyczącego 2015 roku.

¹⁹ Zwrócił na to uwagę Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania. W protokole z pierwszego posiedzenia Zespołu Monitorującego KPDRT z 02 września 2015 roku odnotowano wniosek Pełnomocnika sformułowany na podstawie raportu z realizacji KPDRT w 2014 roku: „z analizy poszczególnych sprawozdań wynika ponadto, że wciąż utrzymuje się tendencja do umieszczania w opisie realizacji działania dosłownie przytaczanych treści określonych dokumentów lub brzmienia przepisów prawnych zamiast przedstawienia informacji, w jaki sposób działanie było realizowane. Przytoczenie treści przepisów bez informacji o ich realizacji może wskazywać na fakt, że resorty zdają sobie sprawę z istniejących obowiązków, ale albo godzą się z tym, że nie są one realizowane, albo nie monitorują i nie gromadzą informacji na temat wykonania obowiązków”.

Dla przykładu: w raporcie dotyczącym 2014 roku stwierdzono, że Ministerstwo Sportu i Turystyki realizowało działanie „Wyrównywanie szans kobiet i mężczyzn w dostępie do sportu” w ten sposób, że „realizuje działania związane z wyrównywaniem szans kobiet i mężczyzn w dostępie do sportu zgodnie z ustawą z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie”. Podano, że zgodnie z tą ustawą „świadczenia pieniężne dla medalistów igrzysk olimpijskich, igrzysk paraolimpijskich i igrzysk głuchych wypłacane są w jednakowych wysokościach zarówno dla kobiet jak i dla mężczyzn” (nie wyjaśniono przy tym, jaki to ma związek z wyrównywaniem dostępu do sportu). Dodatkowo podano, że przepisy dwóch rozporządzeń MSiP (wydanych w październiku 2012 roku, a nie w czasie realizacji KPDRT) stanowią, że stypendia sportowe oraz nagrody za wysokie wyniki (międzynarodowe) są jednakowe dla kobiet i mężczyzn (także w tym przypadku nie wyjaśniono, jaki to ma związek z wyrównywaniem dostępu do sportu).

²⁰ W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania stwierdzono: „Roczne raporty z wykonania Krajowego Programu Działania na rzecz Równego Traktowania pozwolą na analizę kwestii dotyczących przeciwdziałania dyskryminacji oraz naruszenia zasady równego traktowania, opiniowanie działań zmierzających do wyeliminowania zjawiska dyskryminacji i rekomendowania najefektywniejszych sposobów pozwalających osiągnąć założone cele. Zobowiązano Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania do przedkładania Radzie Ministrów sprawozdań, informacji, wniosków oraz rekomendacji dotyczących realizacji zasady równego traktowania, a także rocznych raportów z realizacji Krajowego Programu Działania na rzecz Równego Traktowania”.



REKOMENDACJE

- I. KPDRT musi być wiążący dla podmiotów wskazanych w programie do realizacji przewidzianych nim działań. Należy dążyć do tego, aby KPDRT był wiążący dla podmiotów publicznych wskazanych w programie do współpracy w realizacji działań.
- II. Realizację działań należy powierzać wyłącznie takim podmiotom, które mają odpowiednie zasoby kadrowe (m.in. pozwalające na samodzielną realizację działania) albo/i finansowe (m.in. pozwalające odpłatnie zlecić realizację działania podmiotom wyspecjalizowanym) oraz kompetencje – nawet kosztem zmniejszenia łącznej liczby zaprogramowanych działań w stosunku do KPDRT na lata 2013-2016.
- III. Powierając realizację działania więcej niż jednemu podmiotowi należy dokonać przynajmniej podstawowego podziału obowiązków albo wskazania poszczególnym podmiotom zakresów realizacji przez nie działania.
- IV. Programując współpracę w realizacji działań z podmiotami określonymi przez wskazanie grupy albo kategorii należy zobowiązać podmioty odpowiedzialne za realizację działań do przesłania propozycji (oferty, zaproszenia do) współpracy określonej liczbie podmiotów wskazanych do współpracy.
- V. Należy stosować szczegółowe i jednoznaczne opisy działań, określając przy tym – w odniesieniu do wszystkich działań, w przypadku których jest to możliwe – wymierne wskaźniki pozwalające ustalić oczekiwane zakres i skalę danego działania, a następnie ustalić realizację i/albo zaawansowanie danego działania. W przypadku „działań ciągłych” wskaźniki należy określić dla poszczególnych lat albo krótszych okresów, w których mają być realizowane („kamienie milowe”). Wskaźniki o charakterze niewymiernym i opisowym można stosować jedynie w braku innego rozwiązania.
- VI. Należy unikać programowania działań, które są już przewidziane do realizacji na podstawie innej niż KPDRT.
- VII. Należy unikać programowania działań, których realizacja jest uzależniona od zdarzeń przyszłych i niepewnych, w tym od realizacji innych działań KPDRT.
- VIII. Nie można programować działań wymagających finansowania bez zapewnienia tego finansowania.
- IX. Nie można programować działań, których realizacja przekracza zakres kompetencji podmiotów wskazanych do realizacji.
- X. Należy wprowadzić obowiązek aktualizacji KPDRT przynajmniej w następujących sytuacjach: (i) nieterminowe rozpoczęcie realizacji działania (w przypadku skrócenia okresu realizacji zaktualizowany KPDRT powinien określać sposób nadrobienia opóźnienia), (ii) nieterminowe zakończenie realizacji działania, (iii) zamiana działania (zastąpienie działania innym, prowadzącym do osiągnięcia tego samego celu szczegółowego), (iv) brak realizacji działania (zaktualizowany KPDRT powinien określać sposób osiągnięcia danego celu szczegółowego pomimo braku realizacji działania).
- XI. Realizację KPDRT musi na bieżąco monitorować i koordynować wyznaczony podmiot (naturalnym kandydatem jest Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania) albo gremium o stałym charakterze (obecny Zespół Monitorujący KPDRT musiałby zmienić swój czasowy charakter, aby pełnić taką rolę), zbierające się z częstotliwością co najmniej jeden raz na kwartał.
- XII. Należy wprowadzić obowiązkową ewaluację i/albo audyt realizacji działań, którego wyniki byłyby przekazywane podmiotowi albo gremium monitorującemu i koordynującemu realizację KPDRT.
- XIII. Należy wprowadzić obowiązek sprawozdawania z realizacji działań KPDRT przez wszystkie podmioty odpowiedzialne za realizację działań – minimum jeden raz na pół roku, bezpośrednio podmiotowi albo gremium monitorującemu i koordynującemu realizację KPDRT.
- XIV. Kolejny KPDRT należy przyjąć w 2016 roku.
- XV. Rada Ministrów albo wyznaczony przez nią podmiot powinien przeprowadzić akcję informacyjną dotyczącą kolejnego KPDRT, w tym w szczególności przesłać go wszystkim podmiotom publicznym wskazanym do realizacji albo współpracy przy realizacji działań programu, wyjaśniając znaczenie i status programu.



O PROJEKCIE | O PROGRAMIE

„Monitoring i analiza realizacji Krajowego Programu Działań na Rzecz Równego Traktowania w zakresie płci, tożsamości płciowej i orientacji seksualnej (2013-2016)” to projekt realizowany przez Stowarzyszenie na Rzecz Lesbijek, Gejów, Osób Biseksualnych, Osób Transpłciowych Oraz Osób Queer „Pracownia Różnorodności” oraz Stowarzyszenie Miłość Nie Wyklucza na podstawie umowy zawartej Fundacją im. Stefana Batorego działającą w partnerstwie z Polską Fundacją Dzieci i Młodzieży.

Projekt jest realizowany w ramach programu Obywatele dla Demokracji, finansowanego z Funduszy Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG). Fundacja im. Stefana Batorego działająca w partnerstwie z Polską Fundacją Dzieci i Młodzieży jest operatorem programu Obywatele dla Demokracji.

Informacje nt. programu Obywatele dla Demokracji można znaleźć na stronie www.ngofund.org.pl

OBYWATELE
DLA DEMOKRACJI



Informacje nt. funduszy EOG można znaleźć na stronie <http://eeagrants.org>



Informacje nt. Fundacji im. Stefana Batorego można znaleźć na stronie www.batory.org.pl



Informacje nt. Polskiej Fundacji Dzieci i Młodzieży można znaleźć na stronie www.pcyf.org.pl



Informacje nt. Stowarzyszenia Miłość Nie Wyklucza można znaleźć na stronie <http://miloscniewyklucza.pl>



Informacje nt. Stowarzyszenia Pracownia Różnorodności można znaleźć na stronie www.spr.org.pl

