

Anna Pięta-Szawara¹ Renata Świrgoń-Skok²

Działalność instytucji rządowych na rzecz realizacji zasady równości wobec prawa w Polsce po 1989 r.

Słowa kluczowe: równouprawnienie, równe traktowanie, polski ruch feministyczny, pełnomocnik rządu do spraw równego traktowania

Keywords: equality of rights, equal treatment for women and men, polish feminist movement, government plenipotentiary for equal treatment

Streszczenie

Instytucje i organizacje, które składają się na polski ruch feministyczny funkcjonujący w Polsce po 1989 r., można sklasyfikować na wiele sposobów. Jednym z nich jest wyodrębnienie podmiotów o charakterze rządowym oraz pozarządowym, na podstawie kryterium jednostki założycielskiej oraz źródła finansowania ich działalności³. Przedmiotem analizy podjętej na potrzeby przygotowania niniejszego tekstu stały się wyłącznie instytucje publiczne, powstałe z inicjatywy organów administracji rządowej i im podlegające. Skoncentrowano się na powoływanym przez Prezesa Rady Ministrów urzędzie pełnomocnika rządu do spraw związanych z równym traktowaniem⁴, którego zarówno

¹ ORCID ID: 0000-0002-7237-295X, doktor, Uniwersytet Rzeszowski. E-mail: apieta@ur.edu.pl.

² ORCID ID: 0000-0003-2635-6462, doktor habilitowany, Uniwersytet Rzeszowski. E-mail: rskok@ur.edu.pl.

³ E. Malinowska, *Organizacje kobiece w Polsce*, „Studia Socjologiczne” 1999, nr 1, s. 75.

⁴ Zasada równego traktowania (eng. *equal treatment for women and men*) jest jedną z głównych zasad prawnych obowiązujących w Unii Europejskiej, związaną z ekonomicznym i socjalnym wymiarem praw człowieka. Oznacza takie samo traktowanie kobiet i mężczyzn i brak zróżnicowania ze względu na płeć we wszystkich obszarach życia społecznego. Równość

nazwa, jak i kompetencje oraz sposób usankcjonowania prawnego, zmieniały się po transformacji ustrojowej wielokrotnie.

Abstract

Activities of Government Departments for the Realization of Equality Before the Law Principles in Poland after 1989

Institutions and organizations that constitute Polish feminist movement acting in Poland after 1989 can be classified in many ways. One of them is isolating government and non-government subjects based on the criteria of founding body and the sources of financing the activities. Only public institutions formed at the initiative of government departments and supervised by them are the subject of the analysis undertaken for preparation of hereby paper. The main focus of the paper is the Office of the Government Plenipotentiary for Equal Treatment appointed by the Prime Minister. The title, competence and methods of legal recognition of the Office has changed multiple times after the political transformation.

★

Po raz pierwszy, urząd, w zakresie zadań którego leżało zwalczanie przejawów dyskryminacji ze względu na płeć, został powołany w 1985 r. pod nazwą Pełnomocnika Rządu do spraw Kobiet, jako skutek Trzeciej Światowej Konferencji ONZ w Sprawach Kobiet, która odbyła się 15–26 lipca tego samego roku w Nairobi. W przyjętym wówczas dokumencie *Perspektywiczne strategie na rzecz awansu kobiet (Forward-looking Strategies for the Advancement of Women)* pojawiła się strategia *gender mainstreaming*, na podstawie której możliwe, a zarazem konieczne, stało się tworzenie instytucji umożliwiających realizację krajowej polityki równościowej oraz podjęcie działań na rzecz zwiększenia udziału kobiet w życiu publicz-

dotyczy przede wszystkim stosunków pracy (równa płaca za równą pracę, równe warunki pracy, równy dostęp do szkoleń i awansów) oraz oznacza eliminację bezpośredniej i pośredniej dyskryminacji ze względu na płeć. A.M. Wróblewska, *Polityka gender mainstreaming w Unii Europejskiej, [w:] Płeć. Między ciałem, umysłem i społeczeństwem*, red. K. Palus, Poznań 2011, s. 16.

nym⁵. Urzeczywistniając postulaty ONZ, Rada Ministrów powołała pełnomocnika rządu, mającego prowadzić działania zmierzające do poprawy statusu społecznego i zawodowego kobiet w Polsce⁶. Było to możliwe na mocy ustawy z 12 listopada 1985 r. o zmianach w organizacji oraz zakresie działania niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej, która w art. 12 przewidywała możliwość ustanowienia w strukturze naczelnych organów administracji państwowej pełnomocnika Rządu „do zadań o szczególnym znaczeniu społecznym lub gospodarczym”, powoływanego i odwoływanego przez Prezesa Rady Ministrów⁷.

W okresie od czerwca 1986 r. do września 1989 r. funkcję Pełnomocnika ds. Kobiet (w randze podsekretarza stanu) sprawowała Anna Kędzierska⁸. Formalnie pełnomocnik funkcjonował w strukturze Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, będąc jednak od niego niezależnym finansowo i merytorycznie⁹.

W kwietniu 1991 r. nastąpiła pierwsza zmiana organizacyjna. Na mocy uchwały nr 53/91 Rady Ministrów utworzono instytucję Pełnomocnika Rządu do spraw Kobiet i Rodziny, którego zadaniem stało się przede wszystkim koordynowane polityki państwa wobec rodziny, dzieci i młodzieży oraz urzeczywistnianie równouprawnienia we wszystkich obszarach życia¹⁰. Została nim Anna Popowicz. Pełnomocnik został odwołany w lutym 1992 r. i przez

⁵ Szerzej zob.: *Report Of The World Conference To Review And Appraise The Achievements Of The United Nations Decade For Women: Equality, Development And Peace*, Nairobi, 15–26 July 1985, United Nations, New York, 1986, <https://www.un.org/womenwatch/confer/nfls/Nairobi1985report.txt> (1.08.2022).

⁶ G. Giejlaszewska, *Realizacja polityki równego traktowania kobiet i mężczyzn*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2019, t. XX, z. 3, cz. II, s. 8.

⁷ Ustawa z 12 listopada 1985 r. o zmianach w organizacji oraz zakresie działania niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej (Dz.U. Nr 50, poz. 262).

⁸ Anna Kędzierska należała do PZPR. W latach 1964–1980 pracowała w Komitecie ds. Gospodarstwa Domowego Ligi Kobiet, pełniąc funkcję jego dyrektora w okresie 1973–1980. W latach 1980–1983 pełniła funkcję wiceprezesa, a następnie (1983–1984) prezesa Rady Krajowej Federacji Konsumentów. W rządzie Wojciecha Jaruzelskiego sprawowała urząd ministra handlu wewnętrznego i usług (maj 1984 – listopad 1985), następnie pełniła funkcję pełnomocnika rządu ds. kobiet, a później (czerwiec 1986–1990) wiceprezesa Polskiego Komitetu Normalizacji, Miar i jakości. T. Moldawa, *Ludzie władzy*, Warszawa 1991, s. 371.

⁹ G. Giejlaszewska, op.cit.

¹⁰ Uchwała nr 53/91 Rady Ministrów z 2 kwietnia 1991 r. w sprawie powołania Pełnomocnika Rządu do Spraw Kobiet i Rodziny.

dwa lata stanowisko to nie było obsadzone¹¹. Działalność Pełnomocnika została przywrócona w okresie rządów koalicji SLD-PSL. W 1994 r. Józef Oleksy powołał do pełnienia tej funkcji urzędującą wówczas Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, Barbarę Blidę, która jednak zrezygnowała ze sprawowania urzędu po trzech miesiącach. Kolejnym Pełnomocnikiem została Jolanta Banach, sprawująca tę funkcję do 1997 r.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 12 maja 1995 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny i Kobiet odebrało moc obowiązującą wcześniej funkcjonującym aktom prawnym, regulującym działalność pełnomocnika do spraw kobiet. Określiło zadania Pełnomocnika, powoływanego w randze podsekretarza stanu, jako: dokonywanie analiz i oceny sytuacji bytowej i społecznej rodzin, kobiet i dzieci; inicjowanie i koordynowanie działań w zakresie kształtowania właściwych warunków ich życia oraz na rzecz ochrony ich praw i interesów; opiniowanie, udział w opracowywaniu oraz przygotowywanie projektów programów działań na rzecz poprawy warunków życia rodzin, kobiet i dzieci, a także udział w przygotowywaniu projektów regulacji prawnych w tym zakresie; propagowanie humanistycznych wartości dotyczących rodziny i wychowania oraz inspirowanie i wspieranie działalności samopomocowej grup, organizacji i środowisk, działających na rzecz rodzin, kobiet i dzieci. Ponadto wskazano również zadania Pełnomocnika na forum międzynarodowym, do których zaliczono: współpracę z międzynarodowymi organizacjami oraz instytucjami, międzyrządową współpracę dwustronną w sprawach rodzin, kobiet i dzieci; czuwanie nad stosowaniem obowiązujących Polskę konwencji i umów międzynarodowych, przygotowywanie sprawozdań i raportów z ich realizacji, badanie możliwości oraz przedstawienie wniosków w sprawie przystępowania do kolejnych umów i konwencji, a także koordynowanie działań w zakresie realizacji zasad zawartych w przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych Konwencji o prawach dziecka z 20 listopada 1989 r.¹² Pełnomocnik miał wykonywać swoje zadania we współpracy z właściwymi organami, stowarzyszeniami, instytucjami oraz jednostkami samorządu terytorialnego. Miał prawo występować do nich z wnioskami lub sygnalizować dostrzeżone

¹¹ E. Malinowska, op.cit.

¹² Rozporządzenie Rady Ministrów z 12 maja 1995 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny i Kobiet (Dz.U. Nr 49, poz. 260).

w ich działalności problemy związane z zakresem jego obowiązków, a także żądać zajęcia przez nie stanowiska. Mógł powoływać zespoły o charakterze opiniotwórczym lub do opracowywania określonych zagadnień oraz zlecać przygotowanie ekspertyz. W bieżącej działalności wspierało go Biuro, stanowiące komórkę organizacyjną Urzędu Rady Ministrów¹³.

W maju 1996 r. Pełnomocnik zinstytucjonalizował współpracę z sektorem NGO, powołując stałe Forum Współpracy Organizacji Pozarządowych i Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny i Kobiet. Niezwykle ważną inicjatywą podjętą z inicjatywy Banach przez rząd SLD-PSL (we współpracy z United Nations Development Programme) było podpisanie 28 sierpnia 1997 r. programu *Przeciw przemocy – wyrównać szanse*, w ramach którego powstały trzy regionalne centra udzielające pomocy prawnej, socjalnej, medycznej i psychologicznej, a także pierwsze projekty kampanii społecznych. Pod rządami koalicji SLD-PSL, z inicjatywy Parlamentarnej Grupy Kobiet, został również przygotowany projekt ustawy o równym statusie kobiet i mężczyzn. Nie podjęto jednak jego procedowania, ponieważ w międzyczasie nastąpiła zmiana ugrupowań rządzących.

Urząd Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny i Kobiet zlikwidowano po objęciu rządów przez koalicję Akcji Wyborczej „Solidarność” oraz Unii Wolności, w której silną rolę odgrywały środowiska pravicowe. Został on zniesiony przez premiera Jerzego Buzka, rozporządzeniem Rady Ministrów z 7 listopada 1997 r.¹⁴ Tego samego dnia ustanowiony został Pełnomocnik Rządu do Spraw Rodziny, co oznaczało nie tylko formalne usunięcie słowa „kobieta” z jego nazwy, ale także wyeliminowanie z zakresu zadań kwestii dotyczących równouprawnienia. Pełnomocnik miał odtąd zajmować się jedynie inicjowaniem i koordynowaniem działań na rzecz kształtowania i realizacji polityki państwa wobec rodziny, w tym w szczególności ochrony praw i interesów dzieci oraz młodzieży¹⁵. Zmiany nabrały symbolicznego znaczenia także dlatego, że stanowisko to powierzono wówczas mężczyźnie, Kazimierzowi Kaperze z Ligi Polskich Rodzin. Powyższym działaniem rząd pró-

¹³ Ibidem.

¹⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 listopada 1997 r. w sprawie zniesienia urzędu Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny i Kobiet (Dz.U. Nr 138, poz. 928).

¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 listopada 1997 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny (Dz.U. Nr 138, poz. 927).

bował zawęzić kwestię kobiecą do spraw związanych z funkcjonowaniem w rodzinie, odstępując od podkreślenia jej znaczenia na forum społecznej, demokratycznej sfery publicznej. Podejście takie jest charakterystyczne dla ugrupowań prawicowych, promujących przede wszystkim rolę matki i żony, wspieranych mocno przez kościół katolicki z uwagi na nawiązywanie do wartości chrześcijańskich w życiu społecznym. Jego wyrazem może być również fakt, że pod rządami AWS odstąpiono od realizacji krajowego programu *Przeciw przemocy – wyrównanie szans*, w wersji przyjętej przez rząd SLD-PSL. Za jego prowadzenie odpowiedzialny był Pełnomocnik Rządu ds. Rodziny, który przedstawił szereg zastrzeżeń dotyczących realizacji programu oraz – z uwagi na konieczność uzgodnienia jego założeń z polityką rządu – przeprowadził znaczącą nowelizację dokumentu, zatwierdzoną przez Radę Programową 30 kwietnia 1998 r., a następnie przez Radę Ministrów, 26 maja tego samego roku¹⁶. Zmieniając uprzedni projekt, Pełnomocnik stwierdził, że „oferowanie pomocy kobietom i dzieciom poza ich domem rodzinnym wpływa na zerwanie więzów tej rodziny”¹⁷. Rząd nie wyraził też zgody na podpisanie dokumentu końcowego z obrad Komisji do spraw Statusu Kobiet ONZ, z uwagi na to, że zawierał przepisy dotyczące ochrony praw mniejszości seksualnych.

Od 2000 r. urząd Pełnomocnika sprawowała Maria Smereczyńska, związana z organizacjami katolickimi, krytycznie ustosunkowana do odmienności na tle seksualnym, aborcji oraz edukacji seksualnej. Z tego powodu, aż do jesieni 2001 r., wszystkie działania wynikające z realizacji postanowień Konwencji o likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, których wykonywanie spoczywało na Pełnomocniku, prowadziła Parlamentarna Grupa Kobiet oraz sektor NGO.

Po wyborach parlamentarnych z września 2001 r., kiedy rządy przejęła koalicja Sojuszu Lewicy Demokratycznej z Unią Pracy oraz Polskim Stronictwem Ludowym, a prezesem Rady Ministrów został Leszek Miller z SLD,

¹⁶ Program „Przeciw przemocy – wyrównać szanse”, https://www.srk.opoka.org.pl/srk/srk_pliki/dokumenty/prprzpr.html (1.08.2022).

¹⁷ E. Matynia, *Provincializing Global Feminism: The Polish Case*, „Social Research” Summer 2003, vol. 70, no. 2, s. 507. Cyt. za: M.E. Szatlach, *Kobieta i alternatywna sfera publiczna – w kierunku nowego zdefiniowania roli polskiego feminizmu w społeczeństwie obywatelskim*, [w:] *Polska demokracja: koncepcje, płaszczyzny, instytucje*, red. S. Wróbel, Toruń 2008, s. 132.

pojawiły się nadzieje na zmianę polityki równościowej prowadzonej przez rząd. Pierwszym pozytywnym sygnałem było powołanie w drodze Rozporządzenia Rady Ministrów z 20 października 2001 r. Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny oraz Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, w randze sekretarza lub podsekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. Poza zakresem zadań związanych z oceną sytuacji społecznej i bytowej rodzin, w obowiązkach Pełnomocnika pojawiły się ponownie kwestie związane z równością płci. Zaliczono do nich: dokonywanie analiz i ocen sytuacji w zakresie statusu kobiet i mężczyzn, inicjowanie i koordynowanie działań zmierzających do zapewnienia równego statusu obu płci we wszystkich dziedzinach życia, opiniowanie i przygotowywanie projektów programów i regulacji prawnych oddziałujących na sytuację w zakresie równego statusu kobiet i mężczyzn, inspirowanie i wspieranie działalności różnych grup i środowisk na rzecz równouprawnienia, a także współpraca z organami administracji publicznej i organizacjami pozarządowymi w tym zakresie oraz upowszechnianie problematyki równego statusu kobiet i mężczyzn, przede wszystkim w zakresie nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy, warunków zatrudniania i awansowania¹⁸.

Kolejne zmiany w funkcjonowaniu urzędu zostały wprowadzone niewiele ponad miesiąc później, z uwagi na sprzeciw środowisk kobiecych, podkreślających, że urząd w zaproponowanym przez rząd kształcie nie był w stanie realizować zadań równościowych, a tym samym nie mógł stanowić gwarancji pełnego urzeczywistnienia zadań wynikających z problematyki równego statusu kobiet i mężczyzn¹⁹. Ponadto wymagały tego standardy europejskie, których realizacja była niezbędna z uwagi na przygotowania Polski do wejścia do Unii Europejskiej. Na konieczność zlikwidowania nierówności płci oraz wspierania równości kobiet i mężczyzn wskazywał art. 3 pkt 2 Traktatu

¹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z 20 października 2001 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny oraz Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn (Dz.U. Nr 122, poz. 1331).

¹⁹ VI Sprawozdanie okresowe Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z wykonania postanowień Konwencji w Sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet, obejmujące okres od 1 czerwca 1998 r. do 31 maja 2002 r., s. 13, <https://arch-bip.ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/onz-i-prawa-czlowieka/konwencje/konwencja-w-sprawie-likwidacji-wszelkich-form-dyskryminacji-kobiet> (15.06.2022).

ustanawiającego Wspólnotę Europejską²⁰, natomiast bezpośrednio wymagały tego dyrektywy: 2000/43/WE z 29 czerwca 2000 r. w art. 13: „Państwa Członkowskie wyznaczają organ lub organy mające wspierać równe traktowanie wszystkich osób bez dyskryminacji” oraz 2002/73/WE, zgodnie z którą: „Państwa Członkowskie wskazują i podejmują niezbędne ustalenia dotyczące utworzenia organu lub organów do spraw promowania, analizowania, nadzorowania i wspierania równego traktowania wszystkich osób bez dyskryminacji ze względu na płeć. Organy te mogą stanowić część agencji odpowiedzialnych na szczeblu krajowym za ochronę praw człowieka lub ochronę praw jednostki”²¹. Zadaniem takiego organu miała być pomoc ofiarom dyskryminacji we wnoszeniu skarg odnośnie do zaistniałej sytuacji, prowadzenie niezależnych badań nad dyskryminacją, przygotowywanie sprawozdań na temat tego zjawiska oraz wydawanie zaleceń dotyczących wszystkich problemów związanych z nierównym traktowaniem.

Z uwagi na powyższe, Rozporządzeniem Rady Ministrów z 27 listopada 2001 r., rząd Leszka Millera zdecydował o usunięciu z nazwy urzędu słowa „rodzina”, przez co przyjął on nazwę Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn²². Został umiejscowiony w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w randze sekretarza lub podsekretarza stanu, a niej, jak dotychczas, w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. Zadania Pełnomocnika koncentrowały się wokół inicjowania i koordynowania działań na rzecz zapewnienia równego statusu obu płci we wszystkich obszarach życia, przygotowywania adekwatnych aktów prawnych oraz współpracy z właściwymi

²⁰ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, https://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14436&Itemid=436 (20.07.2022).

²¹ Dyrektywa Rady 2000/43/WE z 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0043> (20.07.2022); Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/73/WE z 23 września 2002 r. zmieniająca dyrektywę Rady 76/207/EWG w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32002L0073> (20.07.2022).

²² Rozporządzenie Rady Ministrów z 27 listopada 2001 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Sprawy Rodziny oraz Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn (Dz.U. Nr 140, poz. 1572).

organami administracji publicznej i sektorem NGO w obszarze polityki równościowej. Sprawy z zakresu rodziny, dzieci i młodzieży, które uprzednio leżały w gestii Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny oraz Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, zostały przekazane na rzecz ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. W dniu 17 grudnia 2001 r. na nowe stanowisko została powołana Izabela Jaruga-Nowacka.

Rozporządzeniem Rady Ministrów z 25 czerwca 2002 r. zmieniono i znacznie rozszerzono zakres zadań Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, a także ustalono jego rangę na podsekretarza stanu²³. Pozostała nim Izabela Jaruga-Nowacka. Głównym zadaniem Pełnomocnika nadal miała być dbałość o równe prawa obu płci oraz realizacja działań na rzecz awansu kobiet. Ponadto przyznano mu obowiązek przeciwdziałania dyskryminacji z innych powodów niż płeć, tj. rasy, pochodzenia etnicznego i narodowości, religii lub wyznania, wieku oraz orientacji seksualnej, do czasu utworzenia odrębnego urzędu do spraw przeciwdziałania tym zjawiskom. Pełnomocnik miał zadbać także o upowszechnianie wiedzy w zakresie problematyki równego traktowania i równości szans kobiet i mężczyzn, przygotowywać adekwatne akty prawne oraz przystępować do programów wspólnotowych na rzecz przeciwdziałania dyskryminacji. Do realizacji swoich zadań Jaruga-Nowacka powołała Radę Programowo-Konsultacyjną, jako organ doradczy i opiniotwórczy dla Pełnomocnika, służący utrzymywaniu kontaktów z organizacjami kobiecymi w terenie. W jej skład weszli eksperci ze środowiska naukowego oraz przedstawiciele organizacji pozarządowych, merytorycznie przygotowani do prowadzenia polityki równościowej²⁴.

Wśród przykładowych działań podjętych przez Pełnomocnika można wymienić: 1. w zakresie ustawodawstwa – poszerzenie przepisów Kodeksu pracy o kwestie dotyczące zwalczania dyskryminacji ze względu na płeć oraz przygotowanie projektu ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie; 2. w zakresie współtworzenia programów rządowych – opracowanie zadania Integracja i reintegracja kobiet na rynku pracy, do projektu Strategii Polityki Społecznej i Zabezpieczenia Społecznego na lata 2002–2006²⁵. W tym okresie

²³ Rozporządzenie Rady Ministrów z 25 czerwca 2002 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn (Dz.U. Nr 96, poz. 849).

²⁴ VI Sprawozdanie okresowe..., s. 14.

²⁵ *W trosce o pracę. Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2004*, Warszawa 2004, s. 186–187.

powstał również Krajowy Programu Działania na Rzecz Kobiet na lata 2003–2005 (II etap wdrożeniowy). Kluczowym założeniem aktywności Pełnomocnika była realizacja zasady *gender mainstreaming* we wszystkich politykach krajowych i na wszystkich ich poziomach.

16 sierpnia 2004 r. Pełnomocnikiem powołanym przez Marka Belkę została Magdalena Środa. Powołała ona 16 Pełnomocników Wojewodów do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn przy Urzędach Wojewódzkich, co pozwoliło na wprowadzanie i upowszechnianie w terenie Krajowego Programu Działań. Wyznaczono również w 12 urzędach administracji rządowej osoby odpowiedzialne za monitorowanie realizacji polityki równościowej w dostępie do stanowisk kierowniczych²⁶. M. Środa pełniła funkcję jedynie do 4 listopada 2005 r., ponieważ po zwycięstwie w wyborach Prawa i Sprawiedliwości oraz utworzeniu koalicyjnego rządu PiS, LPR i Samoobrony, jego premier, Kazimierz Marcinkiewicz, podjął decyzję o likwidacji urzędu²⁷, przekazując zadania dotychczasowego Pełnomocnika Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej. W jego ramach działania antydyskryminacyjne prowadził Departament do spraw Kobiet, Rodziny i Przeciwdziałania Dyskryminacji. Podsekretarzem stanu w MPiPS odpowiedzialnym za dotychczasowe zadania Pełnomocnika została Joanna Kluzik-Rostkowska. Powyższą decyzję krytycznie oceniły środowiska kobiece, jednak nawet pomimo ich protestu urząd Pełnomocnika przestał funkcjonować na trzy lata.

Po kolejnych wyborach parlamentarnych Donald Tusk przywrócił stanowisko Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania, w randze sekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, 22 kwietnia 2008 r.²⁸ Została nim Elżbieta Radziszewska, pełniąca funkcję do 18 listopada 2011 r. Pełnomocnik miał zadanie realizować politykę rządu w zakresie równego

²⁶ E. Waszkiewicz, *Regulacje prawne równego statusu kobiet i mężczyzn w III Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przeгляд Prawa i Administracji” 2009, t. 79, s. 236; VII i VIII Sprawozdanie okresowe Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z wykonania postanowień Konwencji w Sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet obejmujące okres od 1 czerwca 2002 r. do 31 maja 2010 r., s. 9.

²⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z 3 listopada 2005 r. w sprawie zniesienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn (Dz.U. Nr 222, poz. 1913). Na temat przyczyn likwidacji urzędu zob.: G. Giejlaszewska, op.cit., s. 11.

²⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z 22 kwietnia 2008 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania (Dz.U. Nr 75, poz. 450).

traktowania, w tym przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię lub wyznanie, poglądy polityczne, wiek, orientację seksualną, stan cywilny oraz rodzinny; opiniować projekty aktów prawnych i innych dokumentów rządowych we wskazanym zakresie; prowadzić analizy i oceniać istniejące rozwiązania prawne w zakresie zgodności z polityką równościową oraz promować jej zagadnienia, a ponadto usuwać skutki naruszania zasady równego traktowania. Co ważne, Pełnomocnik zyskał możliwość wnoszenia do rozpatrzenia przez Radę Ministrów gotowych projektów dokumentów rządowych, dotyczących zakresu powierzonych mu spraw²⁹, jednak nie posiadał inicjatywy ustawodawczej. Rozporządzenie zmieniono 9 czerwca 2010 r., kiedy do zakresu jego obowiązków dodano przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność oraz usankcjonowano współpracę w tym obszarze z Pełnomocnikiem Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych³⁰.

Na poziomie ustawowym funkcjonowanie Pełnomocnika uregulowała ustawa z 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania. W rozdziale trzecim wskazano, że organami właściwymi w sprawach przeciwdziałania naruszeniom zasady równego traktowania są Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania, którego umiejscowiono w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w randze sekretarza stanu, ustanawiając jego bezpośrednią podległość wobec premiera³¹. W ten sposób urząd, który w przeszłości podlegał rozlicznym zmianom na poziomie rządowych aktów wykonawczych, zyskał jednoznaczne umocowanie i stał się trwałym elementem polskiej infrastruktury antydyskryminacyjnej, równocześnie jednak nie dysponując polityczną niezależnością. Zadanie Pełnomocnika określono jako realizowanie polityki rządu w zakresie zasady równego traktowania, w obszarach tożsamyh ze wskazanymi wcześniej w aktach wykonawczych. Wśród nich znalazł

²⁹ Ibidem.

³⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z 9 czerwca 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania (Dz.U. Nr 109, poz. 710).

³¹ Ustawa z 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. Nr 254, poz. 1700). Na temat interpretacji przepisów ustawy szerzej zob.: J. Podgórska-Rykała, *Zasada równości płci – wybrane regulacje prawa krajowego*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2017, nr XVII, s. 25 i n.

się także obowiązek przygotowania Krajowego Programu Działań na rzecz Równego Traktowania, mającego na celu podnoszenie świadomości społecznej w obszarze równościowym, przeciwdziałanie naruszeniom zasady równego traktowania oraz budowanie współpracy z organizacjami pozarządowymi w zakresie równego traktowania.

Od 1 grudnia 2011 r. Radziszewską zastąpiła Agnieszka Kozłowska-Rajewicz. Jednym z jej sukcesów było przygotowanie pierwszego Krajowego Programu Działań na Rzecz Równego Traktowania na lata 2013–2016, wyznaczającego cele i narzędzia polityki rządu w obszarze równościowym, zgodnie z rozwiązaniami obowiązującymi na poziomie europejskim, tj. Strategią na rzecz równości płci 2010–2015 oraz Europejskim paktem na rzecz równości płci na lata 2011–2020. Kluczowe działania zaplanowano w następujących obszarach: polityka antydyskryminacyjna, równe traktowanie: na rynku pracy i w systemie zabezpieczenia społecznego, w systemie edukacji, w systemie ochrony zdrowia, w dostępie do dóbr i usług, przeciwdziałanie przemocy, w tym przemocy w rodzinie oraz zwiększenie ochrony osób doświadczających przemocy³².

Po objęciu przez M. Kozłowską-Rajewicz mandatu posła do Parlamentu Europejskiego w 2014 r., na stanowisku Pełnomocnika zastąpiła ją Małgorzata Fuszara. Urząd ten sprawowała ona od 1 sierpnia 2014 r. do 16 listopada 2015 r. Wśród istotnych działań, które realizowała należy wymienić: ratyfikację Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej oraz rozszerzenie współpracy pomiędzy instytucjami administracji rządowej na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym w obszarze równego traktowania, w tym zwłaszcza w zakresie współpracy koordynatorów i pełnomocników do spraw równego traktowania³³.

Po wyborach parlamentarnych z jesieni 2015 r. i zwycięstwie Prawa i Sprawiedliwości ponownie nastąpiły zmiany w polityce równościowej państwa, wynikające z konserwatywnego stanowiska obozu rządowego. Z kompetencji Pełnomocnika do Spraw Równego Traktowania wyodrębniono obszar przeciwdziałania dyskryminacji i przekazano go Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Sam urząd Pełnomocnika do Spraw Równego Traktowania połączono

³² *Krajowy Program Działań na Rzecz Równego Traktowania na lata 2013–2016*, Warszawa 2013, s. 6.

³³ *Sprawozdanie z działalności Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania za okres od stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r.*, Warszawa 2016, s. 4.

z urzędem Pełnomocnika Rządu do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego. Połączone stanowisko pierwotnie objął Wojciech Kaczmarczyk (w okresie 6 stycznia 2016 r. – 3 października 2016 r.), natomiast później, od 5 października 2016 r. zastąpił go Adam Lipiński³⁴.

Zgodnie ze zmianą wprowadzoną na podstawie art. 70 ustawy z 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o działaniach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania został przeniesiony 29 lutego 2020 r. z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej³⁵, co oznaczało, że jego umiejscowienie zmieniło się po raz kolejny. W dniu 5 marca 2020 r. Pełnomocnikiem została Anna Schmidt, od października 2020 r. powołana na sekretarza stanu w MRPiPS (później w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej), która funkcję pełni do chwili obecnej. W czasie jej urzędowania rozpoczęły się prace nad przygotowaniem kolejnego programu działań na rzecz równego traktowania, ponieważ obowiązywanie poprzedniego skończyło się w 2016 r. Ogłoszono wówczas konsultacje publiczne „Zgłoś pomysł”, trwające od 4 lipca do 19 listopada 2020 r., w ramach których organizacje pozarządowe, związki wyznaniowe i inne grupy zyskały możliwość zgłoszenia propozycji do przygotowywanego projektu. Sam program został poddany konsultacjom między 24 listopada a 18 grudnia 2020 r.³⁶, a następnie przyjęty do realizacji na lata 2022–2030 uchwałą Rady Ministrów z 24 maja 2022 r.³⁷ Zgodnie z ustawą równościową miał on na celu przede wszystkim: podnoszenie świadomości społecznej w zakresie równego traktowania, w tym na temat przyczyn i skut-

³⁴ *Sprawozdanie z działalności Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania za okres od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r.*, Warszawa 2017, s. 4. Na temat działań prowadzonych przez W. Kaczmarczyka i A. Lipińskiego w okresie pełnienia urzędu Pełnomocnika szerzej zob. N. Klejdysz, *Urząd pełnomocnika ds. równego traktowania jako element walki politycznej w Polsce*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2016, nr 4, s. 38 i n.

³⁵ *Sprawozdanie z działalności Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania za okres od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r.*, Warszawa 2020, s. 6; A. Czarnacka, *Działania państwa wobec kobiet*, [w:] U. Nowakowska i in., *Kobiety w Polsce w XXI wieku. Raport Centrum Praw Kobiet*, Warszawa 2020, s. 27.

³⁶ *Krajowy Program Działania na rzecz Równego Traktowania – sprawozdanie z konsultacji publicznych*, <https://www.gov.pl/web/rownetraktowanie/krajowy-program-dzialan-na-rzecz-rownego-traktowania> (1.08.2022).

³⁷ Uchwała nr 113 Rady Ministrów z 24 maja 2022 r. w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Działania na rzecz Równego Traktowania na lata 2022–2030 (M.P. 2022, poz. 640).

ków naruszenia zasady równego traktowania, przeciwdziałanie naruszeniom zasady równego traktowania oraz współpracę z partnerami społecznymi, organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami w zakresie równego traktowania³⁸. Zakres działań, jakie zostały w nim przewidziane, obejmuje m.in. urzeczywistnianie włączenia społecznego pod kątem równouprawnienia płci, zwiększanie zatrudnienia kobiet i ich udziału na stanowiskach kierowniczych oraz dążenie do równości płac kobiet i mężczyzn za tą samą pracę. Od grudnia 2020 r. do zadań Pełnomocnika zostały włączone kwestie związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie³⁹. Powierzono mu także funkcję Krajowego Koordynatora Realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania przemocy w Rodzinie. W 2020 r. utworzono podstronę na portalu rządowym gov.pl.: <https://www.gov.pl/web/rownetraktowanie>, informującą o kluczowych sprawach związanych z działalnością Pełnomocnika.

Pomimo prowadzenia przez państwo polityki antydyskryminacyjnej, przejawiającej się zarówno w procesie stanowienia prawa, jak i tworzeniu narzędzi i instrumentów jego realizacji, zauważyć można wyraźny brak jej ciągłości, będący skutkiem odmiennego stanowiska politycznego i ideowego kolejnych ekip rządowych. Trudno nie odnotować, że podejmowane działania wynikały niejednokrotnie z konieczności wprowadzania w życie zasad prawa międzynarodowego, zwłaszcza w okresie zabiegów podejmowanych przez rząd o wejście Polski do Unii Europejskiej, a nie z faktycznego uznania polityki równościowej za istotny obszar działań państwa. Z tego powodu urzeczywistniane rozwiązania, zwłaszcza przez konserwatystów, często miały charakter powierzchowny i wzbudzały zastrzeżenia ze strony ekspertów i organizacji pozarządowych. Taka sytuacja ma miejsce również obecnie, gdy kolejne rządy PiS nie podejmują realnych działań na rzecz wyrównania szans, czy wyeliminowania nierównego traktowania, wprowadzając tylko pozorne i poje-

³⁸ *Krajowy Program Działań na rzecz Równego Traktowania 2022–2030 (wersja z 8 listopada 2021 r.)*, <https://www.gov.pl/web/rownetraktowanie/aktualizacja---krajowy-program-dzialan-na-rzecz-rownego-tractowania-na-lata-2022-2030> (1.08.2022).

³⁹ Nastąpiło to zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, stanowiącym załącznik do Zarządzenia nr 33 Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z 10 grudnia 2020 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej (Dz. Urz. Min. Rodz. i Pol. Społ., poz. 39). Za: *Sprawozdanie z działalności Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania za okres od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r.*, Warszawa 2021, s. 6.

dyncze rozwiązania, jak choćby podwyższenie wymiaru kar za zgwałcenie, czy poprawę skuteczności egzekwowania długów alimentacyjnych⁴⁰. Pokazuje to, jak wiele jest wciąż do zrobienia w zakresie polityki równościowej i antidyskryminacyjnej w Polsce, mimo istnienia formalnych gwarancji konstytucyjnych, ustawowych i ponadnarodowych.

Literatura

- Czarnacka A., *Działania państwa wobec kobiet*, [w:] U. Nowakowska i in., *Kobiety w Polsce w XXI wieku. Raport Centrum Praw Kobiet*, Warszawa 2020.
- Giejałszewska G., *Realizacja polityki równego traktowania kobiet i mężczyzn*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2019, t. XX, z. 3, cz. II.
- Klejdyś N., *Urząd pełnomocnika ds. równego traktowania jako element walki politycznej w Polsce*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2016, nr 4.
- Krajowy Program Działań na rzecz Równego Traktowania – sprawozdanie z konsultacji publicznych*, <https://www.gov.pl/web/rownetraktowanie/krajowy-program-dzialan-na-rzecz-rownego-traktowania>.
- Krajowy Program Działań na rzecz Równego Traktowania 2022–2030 (wersja z 8 listopada 2021 r.)*, <https://www.gov.pl/web/rownetraktowanie/aktualizacja---krajowy-program-dzialan-na-rzecz-rownego-traktowania-na-lata-2022-2030>.
- Krajowy Program Działań na Rzecz Równego Traktowania na lata 2013–2016*, Warszawa 2013.
- Malinowska E., *Organizacje kobiece w Polsce*, „Studia Socjologiczne” 1999, nr 1.
- Matynia E., *Provincializing Global Feminism: The Polish Case*, „Social Research” Summer 2003, vol. 70, no. 2.
- Mołdawa T., *Ludzie władzy*, Warszawa 1991.
- Podgórska-Rykała J., *Zasada równości płci – wybrane regulacje prawa krajowego*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2017, nr XVII.
- Szatlach M.E., *Kobieta i alternatywna sfera publiczna – w kierunku nowego zdefiniowania roli polskiego feminizmu w społeczeństwie obywatelskim*, [w:] *Polska demokracja: koncepcje, płaszczyzny, instytucje*, red. S. Wróbel, Toruń 2008.
- Waszkiewicz E., *Regulacje prawne równego statusu kobiet i mężczyzn w III Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2009, t. 79.
- Wróblewska A.M., *Polityka gender mainstreaming w Unii Europejskiej*, [w:] *Płeć. Między ciałem, umysłem i społeczeństwem*, red. K. Palus, Poznań 2011.

⁴⁰ A. Czarnacka, op.cit., s. 29.