

EWA WASZKIEWICZ

Uniwersytet Wrocławski

REGULACJE PRAWNE RÓWNEGO STATUSU KOBIEŃ I MĘŻCZYŹN W III RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Czasom ustroju socjalistycznego w Polsce towarzyszył powielany pogląd, że kobiety osiągnęły w tym modelu państwa pełne równouprawnienie. Lansowano wizerunek kobiety, która jest wyemancypowana, wykonuje prace wcześniej przypisywane tylko mężczyznom, pełni funkcje w polityce, ale także w domu i wychowuje potomstwo.

W rzeczywistości istniało prawne równouprawnienie¹, jednak kobiety w PRL, wykonując często tę samą pracę co mężczyźni, mniej zarabiały, bardzo rzadko pełniły funkcje kierownicze, w polityce było ich niewiele. Pożądany model społeczny przedstawiał rodzinę, w której panował ścisły podział ról na męskie i kobiece.

Ruch kobiecy był całkowicie zmonopolizowany przez socjalistyczne państwo – sprawy kobiet reprezentowała Liga Kobiet mająca bardzo niewiele do powiedzenia w sprawach równouprawnienia. W 1966 r. powstała Narodowa Rada Kobiet Polskich. Organizacja ta miała reprezentować kobiety wobec struktur władzy i delegacji zagranicznych, była, jak wiele wówczas innych organizacji, strukturą ozdobną i fasadową².

Transformacja ustrojowa w 1989 r. przyniosła duże zmiany w postrzeganiu problemów kobiet, w tym w kwestii równouprawnienia. Wraz z przeobrażeniami polityczno-ustrojowymi Polski, w kolejnych latach nowe władze powołały urząd, który miał zajmować się problematyką równości płci, jednak później wielokrotnie

¹ Konstytucja PRL z 22 VII 1952 r. w rozdz. 7, art. 66 stanowiła: „1. Kobieta w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej ma równe z mężczyzną prawa we wszystkich dziedzinach życia państwowego, politycznego, gospodarczego, społecznego i kulturalnego. 2. Gwarancję równouprawnienia kobiety stanowią: 1) równe z mężczyzną prawo do pracy i wynagrodzenia według zasady »równe płace za równą pracę«, prawo do wypoczynku, do ubezpieczenia społecznego, do nauki, do godności i odznaczeń, do zajmowania stanowisk publicznych”. Po nowelizacji Konstytucji w 1976 r. pojawił się zapis: art. 67 pkt 2: „Obywatele Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej mają równe prawa bez względu na płeć [...], art. 78 pkt 3 Polska Rzeczpospolita Ludowa umacnia w społeczeństwie pozycję kobiet, zwłaszcza matek i kobiet pracujących zawodowo”.

² Por. M. Fuszara, *Kobiety w polityce*, Wyd. Trio, Warszawa 2006.

zmieniano jego nazwę, zakres spraw i usytuowanie w strukturze administracyjnej państwa. Osobę kierującą urzędem mianowano: Pełnomocnikiem do spraw Kobiet, potem Kobiet i Rodziny, Rodziny i Kobiet, wreszcie Pełnomocnikiem do spraw Rodziny³. Zakres możliwości kolejnych pełnomocników był znikomy, a fundusze symboliczne.

Ruch kobiecy rozwijał się własnym nurtem, bardzo dynamicznie, kobiece organizacje pozarządowe prowadziły działania na rzecz równego statusu, dyskutowano i sporządzano diagnozy i raporty o sytuacji kobiet w Polsce.

W 1998 r. Federacja na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny przedłożyła Komitetowi Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych ONZ raport, który wyrażał duże zaniepokojenie z powodu naruszania równouprawnienia kobiet i ich dyskryminacji⁴.

Wprawdzie polskie kolejne rządy po 1989 r. nie zdobyły się na ustawową regulację urzędu pełnomocnika do spraw równouprawnienia, jednak nie mogły już pomijać tej kwestii, zwłaszcza wobec aspiracji i zabiegów o wejście Polski do Unii Europejskiej.

W 1995 r. w Pekinie odbyła się IV Światowa Konferencja ONZ w sprawach kobiet. Wśród 40 tysięcy kobiet z całego świata były reprezentantki Polski. Motto konferencji brzmiało: „prawa człowieka prawami kobiet”. Dokument końcowy konferencji „Deklaracja Pekińska” wraz z planem działania nazwanym „Platformą Działania” stał się międzynarodowym programem działań na rzecz kobiet. Rządy 189 krajów, w tym Polski, zobowiązały się do realizacji programu pekińskiego, do wprowadzania w życie wypracowanych standardów równości kobiet i mężczyzn. Uczestnicy Konferencji Pekinńskiej wyrazili solidarnie pogląd, że „pełne uczestnictwo kobiet na zasadach równości we wszystkich sferach życia społecznego, łącznie z udziałem w procesie podejmowania decyzji oraz dostępem do władzy, stanowi podstawowy warunek osiągnięcia równości, rozwoju i pokoju”⁵.

Lata 90. ubiegłego wieku w Polsce zaowocowały licznymi badaniami i analizami, próbującymi oceniać sytuację kobiet w naszym społeczeństwie, szczególnie w kontekście przepisów prawa unijnego. Wśród bogatego już dorobku naukowego w tej dziedzinie trzeba przywołać, choćby tylko przykładowo, bardzo wartościowe opracowania: R. Siemieńskiej, J. Bator, M. Fuszary, A. Graff, W. Nowickiej, A. Titkow czy S. Walczewskiej⁶.

³ *Kobiety w Polsce*, Raport Centrum Praw Kobiet, Warszawa 2003, s. 9.

⁴ W. Nowicka, *Dyskryminacja kobiet w Polsce*, Federacja na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny, lipiec 1999, s. 3.

⁵ *2005 kroków ku demokracji. Kobiety w Polsce 10 lat po Pekinie*, Śląskie Centrum Równych Szans, Katowice 2004.

⁶ R. Siemieńska (red.), *Płeć, wybory, władza*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2005; J. Bator, *Wizerunek kobiety w polskiej debacie politycznej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999; M. Fuszara, *Niedokończona demokracja – kobiety, mężczyźni i władza*, Przegląd Socjologiczny, t. XLIX, nr 1, Łódź 2000; A. Graff, *Świat bez kobiet. Płeć w polskim życiu publicznym*, Warszawa 2001; A. Titkow (red.), *Nieodpłatna praca kobiet. Mity, realia, perspektywy*, Wyd. IFiS PAN, Warszawa 2004.

Przyjęte w prowadzonych badaniach socjologicznych czy politologicznych kryterium płci, pozwoliło zauważyć, że w wielu obszarach kobiety w Polsce, mimo gwarantowanego przepisami Konstytucji RP⁷ równouprawnienia, są dyskryminowane.

W ujęciu standardów europejskich równy status kobiet i mężczyzn, czyli brak dyskryminacji charakteryzują następujące kryteria: „równy udział we władzy i procesie podejmowania decyzji, takie same szanse na niezależność finansową, równe szanse w zatrudnieniu, w warunkach pracy, dostępie do awansów, prowadzeniu działalności biznesowej; to także równy dostęp do szkoleń [...]. Oznacza to też równy udział w obowiązkach i odpowiedzialność w życiu rodzinnym oraz wolność od przemocy, zwłaszcza wynikającej z dyskryminacji ze względu na płeć, a także prawo do decydowania o własnym życiu”⁸. Należy w tym miejscu podkreślić, że działania zmierzające do równouprawnienia kobiet i mężczyzn nie prowadzą do sztucznego zacierania różnic wynikających z płci człowieka i jego uwarunkowań fizycznych. Mottem postępowania jest uwzględnianie różnic, zrozumienie inności ról, jakie kobieta i mężczyzna odgrywają w zbiorowościach społecznych, przy jednoczesnym przyznaniu obu płciom jednakowych szans.

Pojęcie dyskryminacji ze względu na płeć oznacza nierówne traktowanie kobiet lub mężczyzn ze względu na ich przynależność do danej płci, które nie jest uwarunkowane obiektywnymi przyczynami. Przeciwnieństwem tak rozumianej dyskryminacji jest równość płci. „Równość płci oznacza uwidocznienie, uwłasnowolnienie i uczestnictwo obydwu płci we wszystkich sferach życia publicznego i prywatnego. Równość płci to przeciwieństwo nierówności płci, nie zaś nieuznawanie różnic między płciami. Ma na celu promocję pełnego uczestnictwa kobiet i mężczyzn w życiu społecznym”⁹.

Z dyskryminacją ze względu na płeć mamy do czynienia zarówno wtedy, gdy dana osoba jest gorzej traktowana, gdyż przynależy do określonej płci (dyskryminacja bezpośrednia), jak i wtedy, gdy płeć nie jest oficjalnym kryterium nierówności, np. gdy pozornie neutralne prawo, polityka, praktyki dają negatywny efekt dla osób należących do określonej płci (dyskryminacja pośrednia).

Dyskryminacja kobiet to „wszelkie zróżnicowanie, wykluczenie lub ograniczenie albo uniemożliwienie kobietom, niezależnie od ich stanu cywilnego, przyznania, realizacji bądź korzystania na równi z mężczyznami z praw człowieka

⁷ Art. 33 Konstytucji RP z 2 IV 1997 r. stanowi: „1. Kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym. Pkt 2: Kobieta i mężczyzna mają w szczególności równe prawo do kształcenia, zatrudnienia i awansów, do jednakowego wynagradzania za pracę jednakowej wartości, do zabezpieczenia społecznego oraz do zajmowania stanowisk, pełnienia funkcji oraz uzyskiwania godności publicznych i odznaczeń”.

⁸ Zob. *Z perspektywy równości płci*, Sekretariat Pełnomocnika ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, Warszawa 2005.

⁹ *Gender Mainstreaming*, Sekretariat Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, Warszawa 2005, s. 13.

oraz podstawowych wolności w życiu politycznym, gospodarczym, społecznym, kulturalnym, obywatelskim lub jakimkolwiek innym”¹⁰.

Wprawdzie prawodawstwo polskie nie nosi cech dyskryminacyjnych ze względu na płeć, Polska jest sygnatariuszem wielu konwencji zakazujących takiej dyskryminacji. Są jednak obszary, w których sytuacja kobiet, w porównaniu z mężczyznami jest gorsza.

Prowadzone badania i ich wyniki pokazują, że można wskazać trzy główne obszary, w których kobiety są dyskryminowane: rynek pracy, gospodarka i polityka.

Przez dyskryminację zawodową ze względu na płeć należy rozumieć sytuację, gdy płeć staje się kryterium oceny przydatności, efektywności zawodowej i zdolności pracownika.

Dyskryminację w stosunkach zawodowych rozumiemy także jako: mniej korzystne ukształtowanie sytuacji określonego pracownika w porównaniu z innymi pracownikami, bezprawne ograniczenie lub pozbawienie praw wynikających ze stosunku pracy, np. ze względu na wiek, co w Polsce dotyczy przede wszystkim kobiet.

Badania dotyczące sytuacji kobiet na rynku pracy pokazują, że w Polsce, w wyniku transformacji i przeprowadzanych reform gospodarczych, bezrobocie dotknęło mocniej kobiety niż mężczyzn. Przykładowo w 2002 r. wobec ogółu zatrudnionych mężczyźni stanowili 50,8%, kobiety tylko 38,9%. W 2004 r. (IV kwartał) bezrobotne kobiety stanowiły 52,3% bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy¹¹. Dłużej poszukiwały pracy kobiety średnio 16,7 miesiąca, a mężczyźni 16,5 miesiąca. Więcej kobiet niż mężczyzn w omawianym roku pozostawało bez pracy powyżej 12 miesięcy (57,6%), biernych zawodowo było ponad 60% kobiet. Bezrobocie kobiet zatem wzrosło, najwięcej bezrobotnych stanowiły kobiety w wieku 45–54 lata.

Jednocześnie można było zaobserwować, że bezrobotne kobiety były w badanym roku lepiej wykształcone od mężczyzn. W końcu 2004 r. wykształceniem wyższym legitymowało się 6,2% zarejestrowanych bezrobotnych kobiet, a tylko 3,7% zarejestrowanych bezrobotnych mężczyzn. Wśród zarejestrowanych bezrobotnych wykształcenie średnie miało 9,8% kobiet i tylko 3,9% mężczyzn.

Kobiety średnio dłużej od mężczyzn pozostawały bez pracy, średnie wynagrodzenie kobiet było o około 20% mniejsze niż mężczyzn. Jednocześnie przechodząc na emeryturę o 5 lat wcześniej, od mniejszych zarobków i mniejszych wynagrodzeń pobierały mniejszą średnio o 30% emeryturę od emerytury mężczyzny¹².

¹⁰ Art.1 Konwencji ONZ o Eliminacji Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet z 18 XII 1979 r., ratyfikowany przez Polskę w 1981 r.

¹¹ *Informacja o stanie i strukturze bezrobocia kobiet w 2004 r.*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Rynku Pracy, Warszawa, kwiecień 2005 r.

¹² J.Tomaszewska (red.), *Przewycięzanie barier na drodze ku równości kobiet i mężczyzn w Polsce*, Sekretariat Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, Warszawa 2004, s. 14.

Badania potwierdzają gorszą sytuację kobiet przy nawiązywaniu stosunku pracy. Pracodawcy często niechętnie odnoszą się do faktu, że kobieta ma dzieci, wypytyują o stan rodzinny, plany prokreacyjne, wobec mężczyzn takie praktyki są bardzo rzadkie. Kobiety mają zatem gorsze dochody, niższe świadczenia emerytalne i gorsze perspektywy awansu zawodowego¹³.

Dyskryminacja w procesie awansowania powoduje, że szanse kobiet na zrobienie kariery zawodowej są znacznie mniejsze niż mężczyzn. Procent kobiet pełniących funkcje kierownicze jest mały. Przykładem może być sytuacja w szkolnictwie wyższym.

Wśród osób zatrudnionych w szkołach wyższych – najwięcej kobiet pracuje na najniższych stanowiskach, a zwłaszcza nie związanych z pracą naukową. Są to lektorki, bibliotekarki, sekretarki, sprzątaczkę. Najmniej kobiet pełni funkcje kierownicze – dyrektorskie. Najmniej kobiet jest w grupie profesorów zwyczajnych. Rektorami, prorektorami, dziekanami czy dyrektorami instytutów są w Polsce w większości mężczyźni¹⁴. W latach 2002–2005 wśród 78 rektorów wszystkich wyższych szkół publicznych były dwie kobiety, wśród prorektorów było 19% kobiet, na uniwersytetach kobiety stanowiły 14% prorektorów. Zjawisko to nazywane jest „szklanym sufitem” – mimo że nie ma prawnych barier, teoretycznie stanowiska kierownicze są dostępne, w momencie wyboru na funkcje kierownicze wybierany jest mężczyzna. Określenie to symbolizuje „widoczność awansu w zasięgu wzroku”, przy jednoczesnej jego nieosiągalności¹⁵.

Jednocześnie ostatnie lata pokazują, że systematycznie zwiększa się liczba kobiet studiujących i kończących studia wyższe. Według danych Narodowego Spisu Powszechnego z 2002 r. w całej populacji wyższe wykształcenie ma 54,8% kobiet i 45,2% mężczyzn.

Pojawia się także przewaga kobiet na studiach doktoranckich, np. w 2005 r. Wydział Nauk Społecznych Uniwersytetu Wrocławskiego przyjął na Studia Doktoranckie 52 osoby, w tym 33 kobiety¹⁶. W polskim sądownictwie zatrudnione są w ogromniej przewadze kobiety, ale w Sądzie Najwyższym jest ich tylko 24%, a w NSA – 33%.

Dyskryminacja widoczna jest również w sferze gospodarki – niewielka liczba kobiet na stanowiskach decydenckich. Występuje tu prawidłowość – im większe przedsiębiorstwo, tym rzadziej kieruje nim kobieta.

¹³ Por. *Płeć a możliwości ekonomiczne w Polsce: czy kobiety straciły na transformacji?*, Raport nr 29205, Departament Walki z Ubóstwem i Zarządzania Gospodarką, Rejon Europy i Azji Środkowej, 15 III 2004 r.

¹⁴ M. Fuszara, *Kobiety w polityce...*, s. 48–51.

¹⁵ Por. B. Budrowska, D. Duch, A. Titkow, *Szklany sufit: bariery i ograniczenia karier polskich kobiet*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003.

¹⁶ Dane zebrane przez autorkę artykułu, która pełni funkcję kierownika Studium Doktoranckiego Nauk o Polityce, Socjologii i Filozofii Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu Wrocławskiego.

Kobiety w Polsce pracują w mniej lukratywnych zawodach – w edukacji 78% zatrudnionych stanowią kobiety, a w ochronie zdrowia – 80% zatrudnionych. To głównie kobiety wykonują zawody o niskim statusie społecznym i niskich zarobkach – sprzątaczkę, pielęgniarkę, przedszkolankę. Zjawisko takie jest określane mianem „lepkiej podłogi”. Można też określić taki stan jako „trwałe przypisanie zawodów zdominowanych przez kobiety do najmniejszego poziomu dochodów”. To sytuacja, z której trudno się wyrwać. Bardzo wolno zmienia się struktura zawodowa kobiet w poszczególnych sektorach gospodarki. Usługi, przemysł lekki, szkolnictwo, pomoc socjalna – to nadal najbardziej sfeminizowane i źle opłacane zawody¹⁷.

W dostępie do szkoleń zawodowych występują różnice na niekorzyść kobiet¹⁸. Pracodawcy chętniej wysyłają mężczyzn na szkolenia i kursy zawodowe, bo „opłaca się inwestować w mężczyznę”. Macierzyństwo lub ewentualne macierzyństwo stawia kobietę w gorszej sytuacji, pracodawca postrzega taką sytuację jako złą, niekorzystną wyłącznie dla firmy – o perspektywie krajowej i korzyściach z przyrostu naturalnego nie myśli.

Dyskryminacja w sferze polityki uwidacznia się w niskiej reprezentacji kobiet w strukturach politycznych. Działalność kobiet na scenie politycznej i ich udział w najważniejszych decyzjach politycznych jest znikomy. Mimo że kobiety w Polsce to ponad połowa społeczeństwa, ich udział w gremiach decyzyjnych – organach ustawodawczym (Parlamencie) i wykonawczym (rządzie) oraz strukturach samorządowych jest niski. W 2002 r. w Sejmie było 20% kobiet, w Senacie 23%, w strukturach samorządowych średnio w skali kraju około 17,7%. Można zauważyć prawidłowość, że im wyższy szczebel struktury samorządowej, tym mniej w nim kobiet.

Po wyborach samorządowych w 2003 r. w radach gmin było 18,1% kobiet, w radach miejskich 23,9%, w radach powiatu 16,7% i w sejmikach samorządowych 15,3% kobiet¹⁹. Funkcję wojewody na 16 województw pełniła tylko jedna kobieta.

Pojawiająca się dyskryminacja kobiet jest wynikiem bardzo wielu uwarunkowań i występujących stereotypów: pojmowanie społecznej roli płci, wzorce kulturowe pojmowania męskości i kobiecości, tradycja, kultura i model życia lansowany przez religię katolicką²⁰. W mocno rozpowszechnionym poglądzie władza polityczna i ekonomiczna należy do świata mężczyzn. Kobiety mają wyłączność na zajmowanie się dziećmi i prowadzenie domu. Mężczyźni powinni więcej zarabiać, bo to oni utrzymują dom.

¹⁷ W. Nowicka, *op. cit.*, s. 15.

¹⁸ *Poradnik dla kobiet*, Śląskie Centrum Równych Szans, Katowice 2005, s. 9.

¹⁹ Wybrane dane i wskaźniki, opracowanie Urzędu Statystycznego w Kielcach i AE w Krakowie, Kielce 2005.

²⁰ Zob. S. Walczewska (red.), *Feministki własnym głosem o sobie*, Wyd. eFKa, Kraków 2005.

Jednocześnie w Polsce zwiększa się systematycznie liczba rozwodów i kobiet samotnie utrzymujących dzieci, a więc pełniących funkcję „głowy rodziny”.

Do barier blokujących kobietom drogę do władzy, pieniędzy i prestiżu trzeba dodać postawy kobiety – są to bariery wewnętrzne. Niewiara we własne siły, pogląd, że mężczyźni są zawodowo lepsi, że funkcje publiczne są dla kobiet za trudne, że kariera odbija się na domu i wychowaniu dzieci. O takich barierach i sposobach walki z nimi wiele informacji wnosi bogata już w Polsce literatura²¹.

Stereotypy społecznego podziału ról często utrwalają media, pokazywane reklamy, seriale i magazyny informacyjne. Kobiety występują w nich w roli kucharzek i sprzątaczek, a ważny świat zawodowy, zabawy sportowe z dziećmi i ciekawe hobby prezentują mężczyźni²².

Problematyka poprawy statusu kobiet w polskim społeczeństwie pojawiła się wraz ze zmianą ustroju politycznego. Po 1989 r. w nowym, demokratycznym parlamencie toczyły się wielokrotnie debaty na temat praw kobiet i ich pozycji społecznej czy równości szans obu płci. Jednocześnie po 1989 r. powstawały, jak już wspomniano, liczne kobiece organizacje pozarządowe, które diagnozowały sytuację kobiet i formułowały postulaty jej poprawy.

Obecnie funkcjonuje w Polsce ponad 300 organizacji kobiecych: są to stowarzyszenia, federacje, kluby, fundacje, organizacje charytatywne, ośrodki studiów kobiecych, organizacje związane z Kościołem katolickim i partia – „Partia Kobiet”. Ruch kobiecy jest w Polsce mocno zróżnicowany, występują w nim różne poglądy i postawy, nieraz bardzo odległe, jednak wspólna jest batalia o wyrównanie szans kobiet na rynku pracy, w gospodarce i polityce.

Działalność kobiecych organizacji pozarządowych owocowała radykalizacją poglądów, coraz większe grupy kobiet uzmysłowiały sobie, że ich sytuacja społeczna i materialna jest zła, ale można to próbować zmienić. Powstające badania i raporty wpływały także na poglądy mężczyzn polityków, wielu z nich dostrzegło potrzebę poprawy tego stanu²³. Kolejne rządy, jak wspomniano, zmieniały nazwę urzędu pełnomocnika zajmującego się równouprawnieniem, w ramach urzędu powstawały różne programy, nie były one jednak należycie traktowane przez władze, a zatem realizowane bardzo fragmentarycznie²⁴.

Rok 2001 stał się przełomowy dla problematyki kobiecej w Polsce. Nowy, lewicowy rząd (SLD i UP) zawarł umowę koalicyjną dotyczącą kwestii równouprawnienia. Przewidziano w niej, że najważniejsze będzie „opracowanie i wdro-

²¹ Można przykładowo wymienić publikację *Kobiety też potrafią*, wydaną w polskim tłumaczeniu przez Norweską Partię Pracy, Warszawa 1994.

²² Zob. J. Bator, *Kobieta w reklamie. Aspekt etyczny*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1998.

²³ Por. M. Fuszara, *Kobiety w Polsce na przełomie wieków. Nowy kontrakt płci?*, Warszawa 2002.

²⁴ W maju 1996 r. powstało Forum Współpracy Organizacji Pozarządowych i Pełnomocnika Rządu ds. Rodziny i Kobiet. W wyniku prac tych struktur powstał „Krajowy Program Działań na rzecz Kobiet do roku 2000”.

zenie przepisów prawnych eliminujących podział rynku pracy ze względu na płeć oraz gwarantujących faktycznie równe warunki dostępu kobiet i mężczyzn do pracy, awansów, wynagrodzeń i szkoleń; zrównanie praw obojga rodziców w zakresie opieki nad dziećmi; sankcje za praktyki dyskryminacyjne ze względu na płeć; zagwarantowanie kobietom prawa do świadomego macierzyństwa²⁵.

Rozporządzeniem z 20 X 2001 r. rząd L. Millera podjął decyzję o powołaniu Pełnomocnika Rządu ds. Rodziny oraz Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn²⁶. Środowiska kobiece i ich organizacje protestowały, uważając, że taki urząd nie będzie realizował równego statusu kobiet i mężczyzn w rozumieniu prawa europejskiego. Wprowadzono modyfikację nazwy urzędu. 17 XII 2001 r. Rada Ministrów powołała Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, mającego status sekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Została nim Izabela Jaruga-Nowacka.

Przy tworzeniu urzędu Pełnomocnika władze polskie wzięły pod uwagę stanowisko pozarządowych organizacji kobiecych, istniejące już standardy i rozwiązania europejskie²⁷, zbliżający się termin przyjęcia Polski do Unii Europejskiej, wreszcie zapis art. 3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską stwierdzający, że jednym z priorytetów jest „zniesienie nierówności oraz wspieranie równości kobiet i mężczyzn”. Podstawą prawną do powołania urzędu była także dyrektywa Unii 2002/73/WE zobowiązująca również Polskę, jako przyszłego członka Unii Europejskiej, do powołania takiego urzędu.

W lutym 2002 r. minister I. Jaruga-Nowacka powołała Radę Programowo-Konsultacyjną, w której skład weszły przedstawicielki Senatu RP, liderki kobiecych organizacji pozarządowych, przedstawicielki świata nauki – socjolożki, prawniczki – osoby będące ekspertami w kwestiach równouprawnienia. Rada stała się zespołem doradczym, opiniotwórczym i ogniwem kontaktów z organizacjami kobiecymi w terenie. Dzięki pomocy Rady Pełnomocnik rządu podjął wiele działań zmierzających do podniesienia wiedzy społeczeństwa w zakresie równości płci czy akcji zwalczających stereotypy.

Unijne dyrektywy o równym traktowaniu bez względu na pochodzenie rasowe, etniczne, wyznanie, niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną stały się impulsem do poszerzenia kompetencji Pełnomocnika²⁸. Promowane były działania zmierzające do zmiany nastawienia i zachowań Polaków wobec mniejszości

²⁵ A. Seklecka, *op. cit.*, s. 21.

²⁶ Rozporządzenie RM z dnia 20 X 2001 r. w sprawie utworzenia Pełnomocnika Rządu ds. Rodziny oraz Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, Dz.U. z 2001 r., Nr 122, poz. 1331.

²⁷ Główne zasady polityki Unii Europejskiej zostały zawarte w prawie wtórnym UE. Na przykład w: dyrektywie Rady 75/117/EEC z 10 II 1975 r. o równej płacy, dyrektywie Rady 76/207/EEC z 9 II 1976 r. o równym traktowaniu w miejscu pracy, dyrektywie Rady 96/97/EEC z 20 XII 1996 r. o równym traktowaniu kobiet i mężczyzn w ramach pracowniczych programów emerytalnych oraz wielu innych aktach prawnych.

²⁸ Rozporządzenie RM z dnia 25 VI 2002 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, Dz.U. z 2002 r., Nr 96, poz. 849.

etnicznych, religijnych, seksualnych czy osób w podeszłym wieku. Wśród wielu zadań Rady Programowo-Konsultacyjnej wymienić można akcję przyznawania „Szwedzkich Okularów Równości” – nagrody dla osób, instytucji czy mediów, które ze szczególną troską i zrozumieniem odnosiły się do kwestii równouprawnienia.

Aktywność Pełnomocnika zaowocowała przyjęciem przez rząd Krajowego Programu Działań na rzecz Kobiet – II etapu na lata 2003–2005²⁹ oraz Krajowego Planu Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i związanej z nią nietolerancji. Krajowy Program Działań zobowiązywał Pełnomocnika między innymi: do prowadzenia badań i analiz dochodów i warunków życia kobiet, wprowadzania zasady równouprawnienia w polskich szkołach i podręcznikach, nadzorowania urzędów w zakresie realizacji zasady równouprawnienia, dostosowywania prawa polskiego do standardów unijnych, wreszcie powołania pełnomocniczek terenowych funkcjonujących przy wojewodach.

W ramach realizacji tego programu w pakiecie działań Pełnomocnika znalazły się liczne konferencje szkolące liderki z terenu, publikacja materiałów oświatowych i broszur informujących o dyskryminacji, konkursy dla organizacji pozarządowych oraz wspieranie finansowe dla działań organizacji pozarządowych.

Wśród ogromu prac i zagadnień, jakimi zajmował się Pełnomocnik i jego biuro, należy wyeksponować przygotowanie projektu ustawy o równym statusie kobiet i mężczyzn, odrzuconego 17 VI 2005 r. przez Sejm.

Od 2002 r. problematykę dyskryminacji, jak już wspomniano, oficjalnie rozszerzono o inne kryteria niż płeć. Wśród zadań Pełnomocnika w rozporządzeniu wymieniono³⁰:

§ 1 pkt 2: „przygotowanie utworzenia urzędu do spraw przeciwdziałania dyskryminacji z powodu rasy, pochodzenia etnicznego, religii i przekonań, wieku oraz orientacji seksualnej”.

Pełnomocnik został zobowiązany do promowania, realizowania, koordynowania rządowych programów antydyskryminacyjnych ze względu na płeć, także dyskryminacji ze względu na rasę, pochodzenie, religię, wyznanie, poglądy, wiek i orientację seksualną. Do zadań Pełnomocnika należało między innymi współpraca z organami administracji rządowej i samorządowej, organizacjami pozarządowymi, placówkami edukacyjnymi i lokalną społecznością.

W 2003 r. Pełnomocnik przystąpił do programu Phare 2002: „Wzmacnianie polityki antydyskryminacyjnej” oraz do „Wspólnotowego Programu Działań na rzecz Zwalczenia Dyskryminacji 2001–2006”. Biuro Pełnomocnika, jak już wspomniano, kontynuowało realizację Krajowego Programu Działań na rzecz Kobiet (powstał w 1997 r.) jako rezultatu międzynarodowych zobowiązań Polski wobec zaleceń IV Światowej Konferencji ONZ w Sprawach Kobiet, Pekin '95.

²⁹ 16 VIII 2003 r. rząd na posiedzeniu przyjął Krajowy Program Działań na rzecz Kobiet.

³⁰ Dz.U. z 2002 r., Nr 96, poz. 849.

Program oparty na aktach prawnych ONZ, Rady Europy, Unii Europejskiej i OBWE nie został w Polsce zrealizowany. Kolejne prace nad jego wdrożeniem doprowadziły do przygotowania „II Etapu Krajowego Programu na rzecz Kobiet”.

16 VIII 2004 r. premier powołał nowego Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn – została nim Magdalena Środa, w randze podsekretarza stanu. Do jego zadań należało: realizowanie polityki rządu w zakresie równego statusu kobiet i mężczyzn, przygotowanie zespołu zagadnień, którymi zajmie się Pełnomocnik, budowa struktur organizacyjnych powiększającego się urzędu. Jedynie część przedsięwzięć udało się Pełnomocnikowi rządu zrealizować.

Wśród wielu podjętych działań można wymienić: powołanie 16 pełnomocniczek wojewodów do spraw równego statusu kobiet i mężczyzn³¹, które zrealizowały wiele postanowień programu, zorganizowały wiele szkoleń dla liderki organizacji pozarządowych, szkolenia dla urzędników administracji państwowej, przeforsowały wydanie licznych publikacji poświęconych zagadnieniom równouprawnienia, zorganizowały liczne akcje propagandowe na terenie Warszawy i wielu miast z terenu Polski. W trakcie pełnienia swej funkcji biuro Pełnomocnika zorganizowało Elektroniczny Krajowy System Monitorowania Równego Traktowania Kobiet i Mężczyzn, funkcjonujący pod adresem: www.monitoring.rownystatus.gov.pl. Uzyskiwane tą drogą informacje pozwalały na diagnozowanie realizacji zasady równouprawnienia.

Powołanie urzędu Pełnomocnika korespondowało z czasem przygotowywania Polski do członkostwa w Unii Europejskiej i debatami w polskim Parlamencie o konieczności dostosowywania polskiego prawa do standardów unijnych, w tym obowiązku wdrożenia dyrektyw antydyskryminacyjnych.

W analizowanym okresie 2001–2005, dzięki inicjatywie i wysiłkom Pełnomocnika i jego biura, we współpracy ze środowiskami kobiecymi, powstawały projekty nowych uregulowań prawnych sytuacji kobiet, korespondujące z prawodawstwem Unii Europejskiej³². Przykładowo, gdy w dyrektywie unijnej OJ L 303/16 z 2000 r. za akt dyskryminacji uznano także molestowanie seksualne³³, organizacje kobiece postulowały wprowadzenie zakazu takich zachowań do polskiego prawa.

Niezwykle istotna była więc nowelizacja polskiego kodeksu pracy wprowadzona 1 I 2004 r.³⁴ Do kodeksu dodano nowy rozdział „Równe traktowanie w zatrudnieniu” – rozdział II a, art. 18 a, b, c, d. Art. 18 a § 1 stanowił: „Pracownicy

³¹ Pierwszą w Polsce Pełnomocniczką wojewody ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn była autorka artykułu, pełniąca swą funkcję w województwie dolnośląskim w latach 2002–2005.

³² *Równość szans kobiet i mężczyzn*, Program Monitoringu Akcesji do Unii Europejskiej, Raporty krajowe, Polska, Warszawa 2002.

³³ Por. Z. Pietraś, *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*, Wyd. Uniwersytetu M. Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005, s. 107–113.

³⁴ Kodeks pracy – Dz.U. z 2004 r., Nr 213, poz. 2081.

powinni być równo traktowani w zakresie nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, warunków zatrudnienia, awansowania oraz dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych, w szczególności bez względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną, a także bez względu na zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony, w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu pracy”.

Kodeks zabronił jakiegokolwiek dyskryminacji bezpośredniej lub pośredniej ze względu na wymienione kryteria. Ofiarom dyskryminacji przyznał prawo złożenia skargi do Sądu Pracy, do Państwowej Inspekcji Pracy lub żądanie wszczęcia postępowania pojednawczego.

Sprawy wynikające z dyskryminacji powierzono Sądom Pracy na podstawie przepisów kodeksu postępowania cywilnego. Bardzo ważny stał się przepis kodeksu pracy przerzucający na pracodawcę obowiązek udowodnienia, że zróżnicowanie sytuacji nie miało charakteru dyskryminującego. Karą za udowodnioną dyskryminację stała się możliwość odszkodowania pieniężnego.

Drugim ważnym dla kobiet zapisem kodeksu pracy jest art. 18 § 6, zabraniający molestowania seksualnego w miejscu pracy. Zostało ono opisane jako „nieakceptowane zachowanie o podłożu seksualnym naruszające godność osoby molestowanej lub wywołujące atmosferę zastraszenia bądź wrogości, w szczególności gdy akceptacja takiego zachowania lub jej brak będzie stanowić podstawę podjęcia decyzji dotyczącej osoby molestowanej”. W komentarzu czytamy: molestowanie seksualne może przybierać różne formy – mogą to być obelgi, uwagi co do wyglądu, wieku, sytuacji rodzinnej, mogą to być lubieżne spojrzenia czy gesty.

Prowadzone w Polsce badania dostarczają dowodów, że molestowanie seksualne w miejscu pracy dotyczy przede wszystkim kobiet, a molestującym jest szef, przełożony czy kolega. Takie zachowanie skierowane jest głównie wobec kobiet młodych (pierwsza praca) bądź wracających po przerwie do zawodu, czujących się w miejscu pracy niepewnie, wobec zmieniających się bardzo szybko wymogów zawodowych. Eksperci zajmujący się tą problematyką molestowanie seksualne zaliczają do dyskryminacji ze względu na płeć³⁵.

Art. 18 § 6 Kodeksu pracy wprowadził przepis: „Dyskryminowaniem ze względu na płeć jest każde nieakceptowane zachowanie o charakterze seksualnym lub odnoszące się do płci pracownika, którego celem lub skutkiem jest naruszenie godności lub poniżenie albo upokorzenie pracownika i na zachowanie to mogą się składać fizyczne, werbalne lub pozawerbalne elementy (molestowanie seksualne)”.

Ważnym, nowym rozwiązaniem prawnym wprowadzonym do polskiego systemu prawnego stała się ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Pro-

³⁵ Por. *Równe traktowanie kobiet i mężczyzn. Aspekty prawne i instytucjonalne*, Sekretariat Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, Warszawa 2004; także, *Prawne gwarancje równości kobiet i mężczyzn*, Biblioteka Pełnomocnika, z. 7, Warszawa 2004.

blematyka dotyczy głównie kobiet, a przemoc jest w tym wypadku także formą dyskryminacji ze względu na płeć. Prowadzone od kilku lat badania pokazały, że przemoc w rodzinie w większości wypadków to naganne zachowania skierowane przeciwko kobietom i dzieciom, ze strony męża czy konkubenta³⁶. Przemoc w rodzinie stała się patologią dotyczącą wszystkich warstw społecznych, a jej forma fizyczna, seksualna, psychiczna czy ekonomiczna działaniem uznawanym za przestępstwo kryminalne³⁷.

Według danych Komendy Głównej Policji w 2003 r. było w Polsce 137 299 ofiar przemocy w rodzinie, w tym kobiety stanowiły 58% ofiar. W 2004 r. liczba ofiar przemocy w rodzinie wzrosła do 150 266 odnotowanych przypadków, w tym 59% to kobiety.

Trzeba zaznaczyć, że przemoc domowa w 94% przypadków skierowana jest wobec kobiet i dzieci, a dane policji pokazują zaledwie „wierzchołek góry lodowej”. Co trzecie zabójstwo w Polsce jest wynikiem przemocy domowej, której występowanie potęguje alkoholizm, bezrobocie, zła sytuacja mieszkaniowa i trudy transformacji ustrojowej ponoszone przez wielkie rzesze społeczeństwa polskiego. W badaniach przeprowadzonych przez Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) w 2005 r. „na liczącej 1089 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych Polaków, ponad jedna trzecia respondentów (37%) przyznała, że zna przynajmniej jedną kobietę – ofiarę przemocy swojego partnera. [...] Wyniki uzyskane w 2005 r. w zasadzie nie różnią się od tych uzyskanych we wcześniejszych badaniach, które przeprowadzono w 2002 i 2003 r.”³⁸

Dzięki aktywności Pełnomocnika i środowisk kobiecych 29 VII 2005 r. Sejm przyjął ustawę „o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie”³⁹. Ustawa definiuje pojęcie przemocy w rodzinie jako „jednorazowe albo powtarzające się działanie lub zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste [osoby najbliższej, członka rodziny – przyp. E.W.] w szczególności narażające te osoby na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia, naruszające ich godność, nietykalność cielesną, wolność, w tym seksualną, powodujące szkody na ich zdrowiu fizycznym lub psychicznym, a także wywołujące cierpienie i krzywdy moralne u osób dotkniętych przemocą”. Przewiduje także różnorodne formy pomocy ofiarom przemocy w rodzinie oraz wprowadza obowiązek wyprowadzenia się i zakaz kontaktowania się stosujących przemoc ze swoją ofiarą. Dla stosujących przemoc przewiduje prowadzenie oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych. Trzeba zauważyć, że poziom ekonomiczny społeczeństwa polskiego i wywołane nim trudności lokalowe czynią zapisy ustawy wprost niemożliwe do realizacji.

³⁶ Por. J. Mazur, *Przemoc w rodzinie. Teoria i rzeczywistość*, Warszawa 2002.

³⁷ Zob. U. Nowakowska (red.), *Przemoc w rodzinie a wymiar sprawiedliwości*, Fundacja Centrum Praw Kobiet, Warszawa 2005.

³⁸ *Ibidem*, s. 19.

³⁹ Dz.U. z 2005 r., Nr 180, poz. 1493.

Zdając sobie sprawę z panujących w Polsce stereotypów na temat społecznej roli kobiet i mężczyzn, Sekretariat Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn bardzo aktywnie podjął akcje uświadamiające zjawisko przemocy w rodzinie. W sierpniu 2002 r. rozpoczęła się akcja „Narodowy Program Przeciwdziałania i Zwalczenia Przystępczości »Bezpieczna Polska«, w której ściganie i zwalczanie przemocy wobec kobiet i dzieci uznano za najważniejsze. Centrum Praw Kobiet i jego filie terenowe rozpoczęły udzielać bezpłatnych porad prawnych dla kobiet – ofiar przemocy. Świadczone także pomoc psychologiczną, organizowano grupy wsparcia, warsztaty terapeutyczne i wiele innych form terapii. Na terenie całej Polski pełnomocniczki wojewodów do spraw równego statusu kobiet i mężczyzn funkcjonujące w urzędach wojewódzkich prowadziły różne akcje uświadamiające zjawisko przemocy, takie jak: akcja miejska „Niemy Świadek”, ustawiano billboardy, rozdawano ulotki informujące, gdzie szukać pomocy. Od 18 VII do 29 IX 2005 r. działała bezpłatna infolinia dla ofiar przemocy, stworzono specjalną stronę internetową: www.przełamprzemoc.pl, z której skorzystało bardzo wiele osób.

Wymieniono tylko niektóre z działań, akcji i interwencji podejmowanych przez Pełnomocnika Rządu i jego odpowiedniczki w terenie.

Ogrom zadań tego urzędu ściśle korespondował z prawem i duchem prawa w Unii Europejskiej. Zasada równego traktowania kobiet i mężczyzn, będąca bastionem kultury współczesnej Europy, zyskiwała w Polsce coraz większe rzesze zwolenników, a modernizowane polskie prawo prowadziło ku rzeczywistej realizacji tej zasady.

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 XI 2005 r.⁴⁰ został zniesiony urząd Pełnomocnika. Pełnomocniczki wojewódzkie bądź odwołano, bądź zakończył się czas ich nominacji. Niektóre z nich jeszcze przez kilka lat prowadziły swoją działalność w ramach innego usytuowania.

Z perspektywy kilku lat można zauważyć, że urząd ten od początku był obciążony w Polsce bardzo mocnym stygmatem politycznym i ideologicznym. Powołany przez premiera lewicowego rządu Leszka Millera dobrze wpisywał się w politykę państwa, które kandydowało do członkostwa w Unii Europejskiej. Powstanie urzędu wspierał Komisarz do spraw Rozszerzenia UE – Günter Verheugen. Oprócz problemów równouprawnienia kobiet i mężczyzn Pełnomocnik Rządu miał podjąć kwestie przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na rasę, pochodzenie, religię, poglądy czy orientację seksualną. Wśród środowisk feministycznych skupionych wokół urzędu zaczął pojawiać się postulat złagodzenia ustawy „antyaborcyjnej”, środowiska gejowskie podnosiły kwestię ich dyskryminacji.

W polskim Parlamencie prawicowa opozycja wielokrotnie wyrażała postulat likwidacji tego urzędu. Forum Kobiet Polskich, Liga Polskich Rodzin czy Forum

⁴⁰ Rozporządzenie RM w sprawie zniesienia Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn – Dz.U. z 4 XI 2005 r.

Kobiet Katolickich ostro krytykowały program działań Pełnomocnika, nieprzychylnie stanowisko wyrażali niektórzy hierarchowie Kościoła katolickiego.

Zmiana ekipy rządzącej, której prawicowe poglądy nie korespondowały z zadaniami urzędu, stała się przyczyną jego likwidacji, choć oficjalny komunikat głosił, że powodem likwidacji były „zmiany wynikające z Programu Rządu na lata 2005–2009”⁴¹.

Zadania zlikwidowanego urzędu przekazano Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej, w którym utworzono Departament ds. Kobiet, Rodziny i Przeciwdziałania Dyskryminacji.

Rzeczpospolita Polska stała się w ten sposób jedynym krajem Unii Europejskiej, który nie ma osobnego urzędu zajmującego się problematyką równouprawnienia.

Zasada równouprawnienia kobiet i mężczyzn została zagwarantowana we wszystkich podstawowych, międzynarodowych dokumentach praw człowieka, podpisanych i ratyfikowanych przez Polskę. Zasada równouprawnienia i przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na płeć (także inne kryteria) została zapisana w Traktacie Amsterdamskim z 1997 r. Występuje także w wielu dyrektywach Wspólnotowych. Można mieć zatem nadzieję, że członkostwo Polski w Unii Europejskiej nie pozwoli zniweczyć olbrzymiego dorobku Pełnomocnika i środowisk kobiecych.

Środowiska kobiece w Polsce nie pozostały obojętne wobec faktu likwidacji urzędu Pełnomocnika. Ich presja i apele do rządu wraz ze wspierającym stanowiskiem Partii Kobiet przyniosły oczekiwany rezultat. 7 III 2008 r. premier Donald Tusk powołał Elżbietę Radziszewską na stanowisko Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Prawnego.

⁴¹ Po wyborach nowym premierem został Kazimierz Marcinkiewicz, członek partii Prawo i Sprawiedliwość, powołany na to stanowisko 31 X 2005 r.