

*Olga Barburska**

**Polityka Unii Europejskiej w zakresie
zrównoważonego udziału kobiet
w politycznych strukturach decyzyjnych
(część 2)¹**

**4. Intensyfikacja i rozszerzenie polityki
Unii Europejskiej w drugiej połowie lat 90. XX w.**

W drugiej połowie lat 90. miała miejsce wyraźna intensyfikacja działań Unii Europejskiej na rzecz zrównoważonego udziału kobiet w politycznych strukturach decyzyjnych. Większa aktywność polityczna kobiet i ich partycypacja w sprawowaniu władzy przestały być traktowane jako marginalne problemy podnoszone tylko przez środowiska kobiece i zostały włączone w główny nurt polityki unijnej. Działo się tak w dużym stopniu dzięki rezultatom IV Światowej Konferencji ONZ w sprawie Kobiet z 1995 r., która okazała się silnym bodźcem dynamizującym rozpoczęte już wcześniej inicjatywy. Założenia Platformy Działania przyjętej na tej konferencji w bardzo dużym stopniu wpłynęły na kształt całej unijnej polityki w kwestii kobiecej, w tym zwłaszcza w odniesieniu do ich udziału w procesach decyzyjnych oraz życiu politycznym.

4.1. Rozwiązania prawne

Konkretnym przejawem nowej polityki unijnej było przyjęcie przez Radę UE 2 grudnia 1996 r. zalecenia w sprawie zrównoważonego udziału kobiet i mężczyzn w procesach podejmowania

* Dr **Olga Barburska** – adiunkt w Centrum Europejskim Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ Pierwsza część rozważań autorki przedstawiona została w poprzednim numerze „Studiów Europejskich” – przyp. red.

decyzji.² Jego treść była w znacznym stopniu zbieżna z rekomendacjami Pekinńskiej Platformy Działania; nawiązywała również do rezolucji Rady z 1995 r. oraz do różnorodnych, składanych wcześniej propozycji i opinii Komisji, Parlamentu Europejskiego oraz Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. W zaleceniu zaproponowano podjęcie całego zestawu środków mających wpływać na zwiększenie politycznej reprezentacji kobiet. Oznacza to, że jego ogólnym celem było nie tylko zachęcenie państw członkowskich do promowania bardziej zrównoważonego, proporcjonalnego udziału kobiet i mężczyzn w procesach decyzyjnych, ale również podejmowania konkretnych działań zmierzających do realizacji tego celu.

W zaleceniu stwierdzono m.in., że:

– „uczestnictwo w procesach decyzyjnych zależy od reprezentacji w organach decyzyjnych na wszystkich poziomach życia politycznego, gospodarczego, społecznego i kulturalnego, wymaga również w szczególności obecności na odpowiedzialnych stanowiskach oraz w gremiach decyzyjnych,

– zrównoważone uczestnictwo kobiet i mężczyzn w procesach decyzyjnych jest wymogiem demokracji,

– niedostateczna reprezentacja kobiet na stanowiskach decyzyjnych stanowi stratę dla społeczeństwa jako takiego i może uniemożliwić pełne zaspokojenie interesów i potrzeb całej ludności”.

Zalecono przy tym, aby państwa członkowskie „przyjęły wszechstronną, zintegrowaną strategię, której celem jest propagowanie zrównoważonego uczestnictwa kobiet i mężczyzn w procesach decyzyjnych oraz rozwinęły i wprowadziły, tam gdzie jest to potrzebne, odpowiednie środki, aby to osiągnąć, takie jak środki i/lub bodźce ustawodawcze i/lub nadzorujące”.³

Strategia ta, realizowana w ramach omawianego dalej IV Programu Działań, uznawała za priorytetowe cztery kierunki działań zmierzających do:

- zmiany postaw i zachowań ludzi, co obejmowało np. organizowanie publicznych kampanii uświadamiających opinii publicznej wagę zagadnienia, prowadzenie programów edukacyjnych i szkoleń itp.,
- zdiagnozowania sytuacji oraz wzbogacenia wiedzy na ten temat przez m.in. gromadzenie i przetwarzanie danych oraz prowa-

² Council Recommendation of 2 December 1996 on the balanced participation of women and men in the decision-making process, O.J., L 319, 10.12.1996.

³ Ibidem, s.12.

dzenie badań ilościowych i jakościowych nad prawnymi, społecznymi i kulturalnymi przeszkodami w zwiększaniu aktywności politycznej kobiet, jak również nad strategiami pokonywania tychże przeszkód,

- upowszechniania przykładów dobrych rozwiązań praktycznych, m.in. dzięki rozwijaniu przepływu informacji na ten temat między państwami członkowskimi oraz badaniu wpływu, jaki wywarły dane środki na osiągnięcie lepszej reprezentacji kobiet w procesach podejmowania decyzji,
- ułatwienia kobietom udziału w polityce, przede wszystkim przez promowanie równowagi płci w procesach decyzyjnych zarówno w instytucjach sektora publicznego (organy rządowe i wybieralne ciała kolegialne wszystkich szczebli), jak i prywatnego.

Oprócz zobowiązania wszystkich organów i instytucji unijnych do intensywnych działań w zakresie realizacji powyższych celów, zalecenie w szczególności zobowiązywało Komisję do przedstawienia po upływie trzech lat raportu Parlamentowi Europejskiemu, Radzie UE i Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu. Stanowiło ono także – na co należy zwrócić uwagę – element bardzo ważnego przedsięwzięcia z zakresu unijnej polityki w dziedzinie równości płci, jakim był Czwarty Program Działania.

Ważnym przełomem w unijnej polityce równości kobiet i mężczyzn stał się podpisany w 1997 r. Traktat Amsterdamski, którego znaczenie wynika przede wszystkim z faktu, że jasno i jednoznacznie włączył zasadę równouprawnienia płci w zakres regulacji pierwotnych. Na mocy art. 2 znowelizowanego w Amsterdamie Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską za jedno z zadań WE uznano przyczynianie się do „*równości pomiędzy mężczyznami i kobietami*”,⁴ natomiast art. 3 stanowi, że Wspólnota we wszystkich swoich działaniach (obejmujących dwadzieścia jeden dziedzin, od wspólnej polityki handlowej przez ochronę środowiska aż po kwestie turystyki) „*dąży do eliminowania nierówności i do popierania równości między mężczyznami i kobietami*”.⁵ Ponadto – co należy zdecydowanie podkreślić – zapisy ust. 2 art. 3 można interpretować jako wprowadzenie po raz pierwszy do prawa wspólnotowego zasa-

⁴ *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską w wersji Traktatu Amsterdamskiego* w: *Dokumenty Europejskie*, tom III, oprac. A.Przyborowska-Klimczak, E.Skrzydło-Tefelska, Lublin 1999, s.103.

⁵ *Ibidem*, s.103-105.

dy *gender mainstreaming*.⁶ Te dwa artykuły Traktatu Amsterdamskiego tworzą podstawę prawną, dzięki której działania w zakresie zrównania szans kobiet i mężczyzn – w tym także promocję równości na stanowiskach decyzyjnych i w polityce – można traktować jako jeden z priorytetowych celów Unii Europejskiej.

W Traktacie Amsterdamskim przeważające dotychczas podejście koncentrujące się głównie na sferze zatrudnienia i kwestiach społecznych zostało definitywnie rozszerzone na praktycznie wszystkie obszary życia społecznego, gospodarczego i politycznego (w ramach *gender mainstreaming*). Co więcej, dzięki zapisom tego Traktatu polityka UE przeszła od formalnego gwarantowania oficjalnej równości praw i niedyskryminacji w nową jakościowo fazę. Charakteryzuje się ona dążeniem do zapewniania równości szans we wszystkich dziedzinach sfery publicznej i prywatnej, ale w sposób aktywny, czyli przez eliminowanie istniejących dysproporcji i promowanie faktycznej równości kobiet i mężczyzn. Oznacza to prawne usankcjonowanie zasady pozytywnej dyskryminacji.

Ważnym zabezpieczeniem realnego stosowania tych wszystkich założeń były zapisy wprowadzonego w Amsterdamie do Traktatu WE art. 13. Przewidywał on, że w ramach kompetencji przyznanych Wspólnocie Rada, działając na zasadzie jednomyślności i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, ma prawo podejmowania działań zmierzających do zwalczania zjawiska dyskryminacji pod wszelkimi postaciami. W artykule tym określono konkretnie, że pojęcie dyskryminacji obejmuje takie kryteria, jak płeć, pochodzenie etniczne lub rasowe, wyznanie lub przekonania religijne, niepełnosprawność, podeszły wiek lub orientacja seksualna.⁷ Zapisy te mają duże znaczenie, gdyż wyraźnie rozszerzają dotychczasowe podejście, obejmując problemy dyskryminacji poza wąsko rozumianym rynkiem pracy.

Reasumując, stwierdzić można, że postanowienia Traktatu Amsterdamskiego w istocie oznaczały przejście do jakościowo nowego etapu we wspólnotowej polityce w zakresie równych szans kobiet

⁶ Pojęcie *gender mainstreaming* oznacza niezwykle ważną zasadę włączania perspektywy płci społeczno-kulturowej w „główny nurt”, czyli do wszystkich polityk

i działań Wspólnot. Szerzej patrz: *Equal Opportunities for Men and Women in the European Union – Annual Report 1997*, Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs, European Commission 1998.

⁷ *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską w wersji Traktatu Amsterdamskiego* w: *Dokumenty Europejskie*, op.cit., s.111.

i mężczyzn.⁸ Traktat przede wszystkim usankcjonował nowe założenia tej polityki, formułował nowe zadania dla Unii Europejskiej, wyposażył ją w odpowiednie, udoskonalone instrumenty i środki prawne, ale też obarczył dodatkową odpowiedzialnością, z której UE nie zawsze potrafiła się właściwie wywiązać. Ponadto polityka ta prowadzona była w wielu przypadkach w sposób dość niespójny i nie zawsze konsekwentnie zmierzała do realizacji ambitnie formułowanych założeń. Przykładów może dostarczyć analiza treści i sposobu przyjmowania ustawodawstwa unijnego w tej dziedzinie.

Jeśli chodzi o dalsze rozwiązania prawne, to kolejna nowelizacja traktatowa na mocy Traktatu z Nicei nie przyniosła zasadniczych zmian ani w założeniach unijnej polityki wobec kobiet, ani w dotychczasowym dorobku prawnym w tej dziedzinie. W Nicei przyjęto jednak ważny dokument mający odniesienia do tej problematyki, jakim była Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Uroczyste proklamowana w grudniu 2000 r. Karta jest dokumentem politycznym niemającym jak dotychczas statusu aktu prawnie wiążącego, stanowiąc przede wszystkim swoistą syntezę (w formie jednolitego tekstu) praw dotychczas funkcjonujących.⁹

Wśród zapisów Karty znalazło się kilka postanowień istotnych dla równouprawnienia płci. Treść artykułów 21. i 23., zawartych w rozdziale 3. zatytułowanym „Równość”, dotyczy zasad równości i unikania dyskryminacji we wzajemnych relacjach między mężczyznami i kobietami. Artykuł 21 ust. 1 opiera się na zapisach art. 13 Traktatu WE i zakazuje stosowania wszelkiej dyskryminacji, pod każdym względem i z jakiegokolwiek powodu. Postanowienia art. 23 (oparte z kolei na art. 2 oraz 3 ust. 2 oraz art. 141 ust. 3 Traktatu WE) stanowią, że konieczne jest zagwarantowanie równości między mężczyznami i kobietami we wszystkich dziedzinach, włącznie z zatrudnieniem, pracą i płacą, oraz podkreślają znaczenie podej-

⁸ Szerzej na temat wpływu Traktatu Amsterdamskiego na sytuację kobiet w Unii Europejskiej patrz: G.Muñoz, N.Bonneau, *Women's Rights and the Treaty of Amsterdam on the European Union*, Woman's Rights Series, European Parliament, Luxembourg 1998.

⁹ Szerzej na temat Karty Praw Podstawowych w: F.Jasiński, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2003; J.Menkes, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej a konstytucja Europy*, „Studia Europejskie” nr 2/2001; J.Symonides, *Karta Praw Podstawowych a konstytucja dla Europy w: Integracja europejska – Instytucje – Polityka – Prawo. Księga pamiątkowa dla uczczenia 65-lecia profesora Stanisława Parzymiesa*, red. G.Michałowska, Warszawa 2003; A.W.Heringa, L.Verhey, *The EU Charter: Text and Structure*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” no. 1/2001.

mowania aktywnych działań na rzecz tej płci, która w danej sferze jest niewystarczająco reprezentowana.¹⁰

Mimo swego prawnie nieobowiązującego charakteru, wartość polityczna i symboliczna Karty nie ulega wątpliwości. O przyszłym statusie Karty dyskutowano w kontekście ogólnej debaty nad przyszłością Europy i ostatecznie została ona włączona do Traktatu Lizbońskiego, tak więc najprawdopodobniej zyska status dokumentu prawnie wiążącego.¹¹ Wskazać przy tym należy, że w odniesieniu do postanowień Karty w zakresie równouprawnienia kobiet i mężczyzn pojawiają się także głosy krytyczne.¹²

4.2. Czwarty Program Działania

Oprócz regulacji prawnych, niewątpliwie zasadniczych dla ustanowienia równości kobiet i mężczyzn, istotną rolę „wykonawczą” pełnią wspólnotowe programy działania, które zapoczątkowane w latach 80. i podlegające stałej ewolucji odgrywają ważną rolę w zakresie promowania równości płci.¹³

Czwarty Wspólnotowy Program Działania na rzecz Równych Szans dla Mężczyzn i Kobiet na lata 1996 – 2000 (Action Plan 4 – AP4) traktował kwestię zrównoważonego udziału przedstawicieli obydwu płci w procesach decyzyjnych jako wyraźny priorytet. W porównaniu z poprzednimi tego typu przedsięwzięciami nowatorskimi elementami AP4 było potraktowanie owego zrównoważonego udziału w aspekcie zarówno jakościowym (jako dysponowanie realnymi możliwościami wywierania wpływu na proces decyzyjny, w tym także w sferze politycznej), jak również ilościowym (jako faktyczne zwiększenie liczby kobiet w rozmaitych gremiach decyzyjnych). Nowe podejście miało ułatwiać poszczególnym państwom

¹⁰ *Karta Praw Podstawowych* w: S.Hambura, M.Muszyński, *Karta Praw Podstawowych z komentarzem*, Dokumenty Europejskie, tom III, Studio Sto, Bielsko-Biała 2001, s.19-20.

¹¹ Traktat Lizboński, który został uroczyście podpisany przez państwa członkowskie w grudniu 2007 r., jest w trakcie ratyfikacji. Należy jednak podkreślić, że Kartę przyjęły wszystkie kraje UE z wyjątkiem Wielkiej Brytanii i Polski.

¹² Szerzej na temat tego rodzaju krytyki patrz: M.León, M.Mateo Diaz, S.Millns, *Engendering the Convention: Women and the Future of the European Union*, European University Institute, Florence 2003, s.12-14.

¹³ Szerzej na temat genezy wspólnotowych programów działania na rzecz równych szans kobiet i mężczyzn czytaj w pierwszej części niniejszego artykułu zamieszczonej w „Studiach Europejskich” nr 3/2007.

członkowskim wdrażanie zalecenia Rady z 1996 r. i osiągnięcie zarysowanych w nim celów.

Opierając się na doświadczeniach trzech poprzednich programów oraz dorobku konferencji pekińskiej, Czwarty Program obejmował wprawdzie znacznie szersze spektrum zagadnień, ale w jego założeniach określono problematykę zrównoważonego udziału kobiet i mężczyzn w procesach decyzyjnych jako jeden z sześciu priorytetowych kierunków działania. Ze względu na to, że priorytetu tego nie można badać w oderwaniu od ogólnego kontekstu politycznego, społecznego i gospodarczego, konieczne jest uwzględnienie w niniejszych rozważaniach także innych kierunków działań, co pozwoli na wychwycenie elementów zarówno ciągłości, jak i nowatorstwa w polityce Unii Europejskiej w tym zakresie.

Pozostałych pięć priorytetów programu obejmowało:

- promowanie włączania kwestii równych szans dla kobiet i mężczyzn do wszystkich polityk i działań Wspólnot (zgodnie z zasadą *gender mainstreaming*),
- mobilizowanie wszystkich podmiotów społecznych i ekonomicznych do działań na rzecz osiągnięcia równego statusu płci,
- promowanie równości szans w zmieniającej się gospodarce, szczególnie w dziedzinie edukacji, szkoleń zawodowych oraz zatrudnienia,
- ułatwianie łączenia życia zawodowego i rodzinnego,
- tworzenie ogólnie lepszych warunków do korzystania z równych szans.¹⁴

Komisja Europejska jako organ wspólnotowy bezpośrednio odpowiedzialny za wprowadzanie w życie Czwartego Programu oferowała szeroko zakrojoną pomoc w opracowywaniu i realizowaniu krajowych strategii na rzecz zwiększania udziału kobiet w procesach decyzyjnych. Obejmowało to wiele rozmaitych przedsięwzięć, np. systematyczne gromadzenie danych na temat partycypacji kobiet we władzach ustawodawczych i wykonawczych na szczeblu wspólnotowym, ogólnokrajowym i regionalnym w krajach UE (służyło temu m.in. tzw. Frauen Computer Zentrum w Berlinie oraz specjalna witryna internetowa „Kobiety w podejmowaniu decyzji”). Ze środków programu finansowano prowadzenie projektów badaw-

¹⁴ 95/593/EC Council Decision of 22 December 1995 on a medium-term Community action programme on equal opportunities for men and women (1996–2000), O.J., L 335, 30.12.1995.

czych zajmujących się opracowywaniem teoretycznych i praktycznych koncepcji dotyczących zaangażowania kobiet w szeroko rozumianą sferę publiczną, np. opracowanie konkretnych wskaźników pozwalających precyzyjniej badać problematykę partycypacji politycznej kobiet. W efekcie został stworzony pierwszy, stosunkowo dobrze rozwinięty system monitorowania udziału kobiet w procesach podejmowania decyzji w wielu dziedzinach – nie tylko w polityce, ale także w biznesie, finansach, służbie zdrowia, wymiarze sprawiedliwości itd. Użytecznym narzędziem dla partii politycznych i organizacji pozarządowych okazał się również opublikowany w 1997 r. we wszystkich językach państw członkowskich poradnik pod tytułem *Jak osiągnąć równowagę płci w procesie decyzyjnym w polityce. Przewodnik jak wdrażać polityki mające na celu zwiększenie uczestnictwa kobiet w procesie decyzyjnym w polityce*.¹⁵

Wspomagano także nawiązywanie kontaktów i współpracy między organizacjami działającymi w tej dziedzinie w poszczególnych krajach, jak też tworzenie szerokiego międzynarodowego forum do dyskusji oraz wymiany i rozpowszechniania sprawdzonych praktyk wprowadzonych już w niektórych państwach członkowskich UE. (Ważną rolę we wzmacnianiu kontaktów między kobietami politykami odegrała współpraca między komisjami ds. kobiet w parlamentach krajowych.) Aby silniej zademonstrować własne zaangażowanie, Unia Europejska rozpoczęła nawet działania w państwach trzecich, zwłaszcza w krajach kandydujących do członkostwa, zachęcając kobiety do większego udziału w życiu publicznym, w tym także w procesach decyzyjnych. Jednym z takich przedsięwzięć był zainicjowany w 1998 r. Program PHARE – Demokracja, funkcjonujący razem z tzw. Europejską Inicjatywą na rzecz Demokracji i Praw Człowieka, mający na celu m.in. prowadzenie działalności szkoleniowej dla aktywistek politycznych z krajów Europy Środkowej i Wschodniej.¹⁶

Projekt Czwartego Programu tworzonego w okresie, kiedy nowo powstała Unia Europejska borykała się z pewnymi trudnościami

¹⁵ M.Leijenaar, *How to create a gender balance in political decision-making. A guide to implementing policies for increasing the participation of women in political decision-making*, European Commission, Luxembourg 1997.

¹⁶ Por.: *Implementation of the Platform for Action Adopted at the Fourth World Conference on Women in Beijing 1995: Information Note on European Commission Activities Prepared for the ECE Regional Meeting on the 2000 Review of Implementation of the Beijing Platform for Action*, United Nations, European Commission, Geneva 2000.

wynikającymi m.in. z kłopotów z ratyfikacją powołującego ją do życia Traktatu z Maastricht, coraz silniej akcentowanego deficytu demokratycznego w funkcjonowaniu jej instytucji czy też konieczności wprowadzenia rygorów finansowo-ekonomicznych (w ramach tzw. kryteriów konwergencji) koniecznych do wprowadzenia Unii Gospodarczej i Walutowej. Wszystko to spowodowało, że zarysowane w trakcie konsultacji z partnerami społecznymi założenia nowego programu (m.in. koncentrujące się na idei obywatelstwa i jej znaczenia dla sprawy równości kobiet) okroiła później Komisja Europejska obawiająca się, czy zbyt ambitny projekt będzie mógł zostać wprowadzany w życie.¹⁷

Obawy te były o tyle realne, że rządy niektórych państw członkowskich, powołując się na zasadę subsydiarności, nadal wyrażały wątpliwości, czy polityka promująca równość płci powinna być prowadzona na szczeblu wspólnotowym, a nie ograniczona tylko do poziomu krajowego. Świadczył o tym fakt, że Czwarty Program przyjęty został na mocy decyzji Rady UE, a nie jak AP3 na mocy rezolucji. Z jednej strony dowodziło to wprawdzie wzrastającej rangi tego typu przedsięwzięć, ale z drugiej świadczyło o dążeniach krajów do zachowania większej kontroli nad wdrażaniem programu. (Podejmowanie działań na mocy decyzji pozwala im bowiem na stały wgląd i konsultowanie wydatków budżetowych.) Ostatecznie, pod wpływem silnych nacisków ze strony organizacji kobiecych, założenia AP4 zostały przyjęte, chociaż Komisja postulowała redukcję o połowę jego budżetu: z 60 mln ecu w ciągu trzech lat do 30 mln ecu.¹⁸ W 1996 r. zatwierdzono finansowanie 69 różnorodnych projektów koncentrujących się głównie na promowaniu przepływu informacji, kampaniach medialnych czy rozpowszechnianiu dobrych wzorców działania.¹⁹

Analizując cele, założenia i realizację Czwartego Programu można wyróżnić dwa zasadnicze wątki. Pierwszy dotyczył wyraźnie widocznego nacisku kładzionego na wspomnianą już zasadę uwzględniania „perspektywy płci” w głównym nurcie życia politycznego, społecznego i gospodarczego (*gender mainstreaming*). Gotowość wprowadzenia tej zasady zasygnalizowano w Trzecim Pro-

¹⁷ Por.: C.Hoskyns, *A Study of Four Action Programmes on Equal Opportunities* w: *Gender Policies in the European Union*, ed. M.Rossilli, Peter Lang Publishing, New York – Oxford 2000, s.52-53.

¹⁸ Ibidem, s.55.

¹⁹ Projekty te były w 60 proc. finansowane przez Unię Europejską, zaś kwoty przyznawane na każdy projekt wahały się od 20 tys. do 100 tys. ecu, ibidem, s.56-59.

gramie, ale nie ulega wątpliwości, że w AP4 została wyraźnie sformułowana i co ważniejsze nadano jej, jak już wspomniano, najwyższy priorytet. Mimo iż można podnieść przy tym zarzut, że nie sformułowano praktycznych metod wdrażania oraz nadzorowania realizacji tej zasady, to jednak uwzględnianie „perspektywy płci” stało się oficjalnym oraz formalnym obowiązkiem wszystkich organów i instytucji unijnych przy prowadzeniu każdej polityki wspólnotowej. Wiązało się to z kładzeniem nacisku na obecność kobiet w procesie decyzyjnym oraz na potrzebę osiągnięcia równowagi płci we wszystkich instytucjach politycznych, gospodarczych i społecznych, zarówno na poziomie unijnym, jak też krajowym.

Drugi wątek dotyczył roli czynnika wspólnotowego w polityce równościowej, w tym zwłaszcza stosowania zasady subsydiarności. Czwarty Program usiłował bowiem dokładniej określić wzajemne relacje między instytucjami unijnymi a państwami członkowskimi w rozwijaniu polityki równości płci. Kontynuując podejście widoczne już w AP3, kładziono nacisk na pierwszeństwo działań na szczeblu krajowym, podczas gdy rola organów wspólnotowych miała być wprawdzie nadal ważna, ale powinna mieć głównie charakter wspierający, koordynujący czy też inspirujący. Nie oznaczało to wycofania się przez nie z funkcji kontrolnych,²⁰ stanowiło jednak istotną zmianę, gdyż założenia programów działania z lat 80. przewidywały, że rola polityki wspólnotowej powinna polegać przede wszystkim na wskazywaniu głównych kierunków oraz ustalaniu wspólnych standardów. Natomiast w ujęciu zarysowanym w AP4 Komisja Europejska powinna realizować przede wszystkim zadania pomocnicze, takie jak gromadzenie informacji, finansowanie badań, zachęcanie do kontaktów międzynarodowych, rozpowszechnianie najlepszych wzorców, monitorowanie rozwoju sytuacji itp.

Tego typu działania miały opierać się na koncepcji tzw. wspólnotowej wartości dodanej. Odzwierciedlała ona pogląd, że unijne działania nie mogą powtarzać lub zastępować tych polityk, które są lub powinny być realizowane na szczeblu krajowym, Unia powinna je raczej uzupełniać zgodnie z zasadą subsydiarności elementami możliwymi do wypracowania tylko na poziomie unijnym, m.in. przez

²⁰ W założeniach do Czwartego Programu stwierdzono, że w ramach AP3 zastosowano „niekompletne podejście” do jego wdrażania, aby więc zapobiec temu w przyszłości, zaproponowano utworzenie „szerokiej struktury koordynującej” (pod nazwą ANIMA) w celu „zracjonalizowania i zastąpienia istniejących struktur i sieci”. Tutaj jasną intencją było zwiększenie kontroli Komisji nad procesem realizacji działań wspólnotowych.

ułatwianie współpracy między poszczególnymi państwami członkowskimi czy też wykorzystywanie ich najlepszych doświadczeń.²¹

Przyjęcie tego typu ogólnych założeń powodowało określone konsekwencje praktyczne w zakresie funkcjonowania Czwartego Programu. Jedną z zasadniczych było relatywne ograniczenie znaczenia przypisywanego szeroko rozumianym środkom prawnym. W założeniach tego programu wymienione były na samym końcu dokumentu i nawet tam główny nacisk położono na przepływ informacji i podnoszenie świadomości społecznej. Zgodzić się można zatem z oceną, że w kontekście interesującej nas problematyki „*wycofanie się z walki o regulacje prawne i ich stosowanie oznacza opuszczenie obszaru o nadrzędnej wartości dla unijnego procesu politycznego*”.²² Istotnie, w ramach AP4 nie zaproponowano żadnych nowych, znaczących instrumentów prawnych, jeśli nie liczyć zadeklarowania chęci przekształcenia w wiążące dyrektywy niektórych poprzednich aktów „miękkiego prawa” dotyczących takich kwestii, jak molestowanie seksualne czy opieka nad dziećmi. Korelowała z tym także pewna ewolucja orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości nie zawsze zgodna z generalnym trendem promowania równości płci przez wprowadzanie rozwiązań z zakresu pozytywnej dyskryminacji w stosunku do kobiet.²³

Wieloletnie wysiłki w zakresie programów działania, rozwoju prawodawstwa i tworzenia rozmaitych struktur organizacyjnych pomogły uczynić z zasady równości płci jeden z priorytetów całej Unii Europejskiej. Potwierdziły to omawiane już wcześniej postanowienia Traktatu Amsterdamskiego z 1997 r. określające „*równość pomiędzy kobietami i mężczyznami*” jako jedną z głównych misji Wspólnoty na równi z zapewnieniem spójności oraz rozwojem gospodarczym. Znajdowało to także odbicie w corocznych raportach na temat całej polityki równościowej składanych przez Komisję Euro-

²¹ Szerzej na ten temat w: C.Hoskyns, *A Study of Four Action Programmes...*, op.cit., s.53 i nast.

²² Ibidem, s.57.

²³ Świadczyło o tym orzeczenie w sprawie Kalanke w 1995 r., które można także interpretować jako przejaw tendencji w orzecznictwie ETS (składającego się w całości z mężczyzn) do interpretowania ustawodawstwa związanego z równością płci w sposób niekoniecznie chroniący prawa kobiet. Por. sprawę: Ekhard Kalanke przeciwko Wolnemu Hanzeatyckiemu Miastu Brema (sprawa 450/93, orzeczenie z 17 października 1995 roku, ECR 1995, s.I-3051).

pejską Radzie UE, Parlamentowi Europejskiemu oraz Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu w okresie funkcjonowania AP4.²⁴

Oceny samego Czwartego Programu dokonano w przygotowanym przez Komisję Europejską na przełomie 1998 i 1999 r. raporcie na temat jego implementacji.²⁵ Analizuje on postępy w zakresie wdrażania programu w ciągu pierwszych lat jego funkcjonowania, czyniąc to pod kątem sześciu wspomnianych celów, jakie miały być dzięki niemu zrealizowane. W raporcie zawarto następujące wnioski:

- włączanie kwestii dotyczących równości płci do wszystkich polityk i działań Wspólnot (zgodnie z zasadą *gender mainstreaming*) nie powinno ograniczać się jedynie do organizowania pojedynczych akcji,
- działania rozmaitych instytucji zajmujących się sprawami kobiet oraz pozarządowych organizacji feministycznych w poszczególnych krajach nie wystarczą do odpowiedniego promowania równości płci, do tego celu należy więc mobilizować także biznes, związki zawodowe, władze lokalne i regionalne itp.,
- należy w większym stopniu zająć się wyrównaniem szans dla obu płci na rynku pracy,
- ułatwienia w zakresie łączenia przez kobiety i mężczyzn sfery prywatnej z życiem zawodowym zostały w sposób satysfakcjonujący zrealizowane jedynie w odniesieniu do dużych firm,
- mimo wielu projektów mających na celu zwiększenie świadomości społeczeństwa w zakresie równych szans dla kobiet i mężczyzn, wiedza na ten temat w dalszym ciągu nie jest powszechna.

²⁴ Por. odpowiednio: *Equal Opportunities for Women and Men in the EU. Annual Report 1996*, Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs, European Commission 1997; *Equal Opportunities for Women and Men in the EU. Annual Report 1997*, Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs, European Commission 1998; *Equal Opportunities for Women and Men in the EU. Annual Report from the Commission 1998*, Commission of the European Communities, Brussels, 5.03.1999 COM (1999) 106 final; *Equal Opportunities for Women and Men in the European Union – 1999, Report from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Commission of the European Communities, Brussels, 8.03.2000 COM (2000) 123 final.

²⁵ *Interim Report on the Implementation of the Medium-Term Community Action Programme on Equal Opportunities for Men and Women (1996 – 2000)*, European Communities, Luxembourg 1999.

W najbardziej nas interesującej sferze promowania większego udziału kobiet w procesach decyzyjnych we wszystkich dziedzinach życia, w tym także w polityce, raport wskazywał, że przeprowadzono wprawdzie wiele przedsięwzięć (w formie np. kampanii informacyjno-propagandowych, projektów badawczych, konferencji itp.), ale konieczne jest dalsze zwiększenie liczby odpowiednich projektów dotyczących głównie sfery kultury i mediów.

Powyższe wnioski w znacznym stopniu korespondują z opiniami zawartymi w innym, nieco wcześniejszym raporcie Komisji Europejskiej z 1998 r. oceniającym wdrażanie zasady *gender mainstreaming*. Podkreślono w nim, że wiele w tej dziedzinie zrobiono, m.in. w ramach Komisji utworzono nową strukturę organizacyjną (w której skład wchodziło po jednym urzędniku z każdej Dyrekcji Generalnej) zajmującą się systematycznym włączaniem „perspektywy płci” do wszystkich działań tego organu. Wskazano także na postęp, jaki został dokonany szczególnie w dziedzinie zatrudnienia i polityki socjalnej oraz szkoleń i edukacji młodzieży, ale również w innych sferach, takich jak współpraca między państwami członkowskimi w zwalczaniu handlu kobietami czy w zapobieganiu przemocy wobec nich.

Raport potwierdza jednak istnienie pewnych barier stojących na przeszkodzie realizowaniu działań Komisji w tym zakresie. W związku z tym zaleca podjęcie konkretnych środków w celu bardziej efektywnego wprowadzenia w życie zasady *gender mainstreaming*, w tym m.in. kontynuowanie kampanii zmierzających do podniesienia stanu świadomości społeczeństwa odnośnie do kwestii równouprawnienia, szersze informowanie osób zasiadających w gremiach decyzyjnych o konieczności respektowania równych praw obu płci, organizowanie szkoleń dla powiększenia liczby ekspertów w tej dziedzinie, regularne przeprowadzanie ocen wpływu poszczególnych polityk na kwestie związane z równouprawnieniem oraz wprowadzenie poprawek do niektórych aktów prawnych pod kątem zapewnienia równych szans dla kobiet i mężczyzn.²⁶

Komisja Europejska sama podejmowała przy tym kroki zmierzające do wprowadzania odpowiednich przedsięwzięć w swoich własnych strukturach. W 1997 r. rozpoczęła się realizacja specjalnego wewnętrznego programu działania mającego na celu promowanie

²⁶ *Progress Report from the Commission on the Follow-Up of the Communication: „Incorporating Equal Opportunities for Women and Men into All Community Policies and Activities” COM (1998) 122 final.*

równości płci we wszystkich komórkach organizacyjnych Komisji. (Stanowił on kontynuację dwóch podobnych programów zainicjowanych w 1988 r.) Podejmowane w jego ramach przedsięwzięcia obejmowały przede wszystkim prowadzenie specjalnych szkoleń, jak również spełnienia wymogu uwzględniania większej liczby kobiet podczas rekrutacji nowych pracowników. Jednocześnie Dyrekcja Generalna ds. Personelu i Administracji została obciążona obowiązkiem stałego monitorowania i informowania o przebiegu oraz rezultatach wprowadzania programu.²⁷

W realizację unijnej polityki zrównoważonego udziału kobiet i mężczyzn w procesach decyzyjnych aktywnie zaangażowany był także Parlament Europejski. Świadczył o tym m.in. przebieg kampanii przed kolejnymi wyborami do PE odbywającymi się w czerwcu 1999 r. W jej aktywne prowadzenie zaangażowały się zarówno ugrupowania polityczne i organizacje kobiece, jak również organy wspólnotowe na czele z Komisją Europejską. Opublikowała ona we wszystkich językach państw członkowskich broszurę zatytułowaną *Europa dla kobiet, kobiety dla Europy*, w której przedstawiono cele, zasady oraz dotychczasowe osiągnięcia unijnej polityki na rzecz zwiększenia udziału kobiet w sprawowaniu władzy politycznej. Broszurę zakończono następującym wezwaniem: *„Równość między kobietami i mężczyznami jest kwestią podstawowych praw człowieka, sprawiedliwości społecznej oraz demokratycznej reprezentacji. Nie może być w pełni realizowana bez równego uczestnictwa wszystkich, kobiet i mężczyzn, w każdym obszarze działania, w tym w polityce. Jednym ze sposobów na osiągnięcie tego jest głosowanie będące podstawowym sposobem wyrażania woli społeczeństwa. Kobiety muszą zatem głosować w wyborach europejskich w 1999 r. po to, aby dać wyraz własnym poglądom na temat Europy. (...) Teraz nadszedł czas, aby Twój głos uczynić słyszalnym. Kobiety muszą bardziej zaangażować się w europejską debatę. Wybory europejskie w czerwcu 1999 r. są Twoją szansą. Skorzystaj z niej – głosuj na równowagę płci”* (podkreśl. w oryginale – O.B.).²⁸

Wspieranie kampanii przedwyborczej przez Komisję Europejską obejmowało ponadto dostarczanie różnego typu materiałów wybor-

²⁷ Szerzej na temat tych programów działania patrz: *Equal Opportunities for Women and Men in the EU, Annual Report 1997*, Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs, European Commission 1998, s.100-102.

²⁸ *Europe for Women, Women for Europe (European Elections Brochure)*, Bureau for the European Communities Official Publications, European Commission, Luxembourg 1999.

czych, m.in. plakatów, broszur, gadżetów, ogłoszeń, jak również reklamówki telewizyjnej z hasłem „Głosuj na równowagę płci w Parlamencie Europejskim”. Ważną rolę odegrały także kampanie informacyjne skierowane do kobiet, prowadzone w ramach programu „Informacja dla kobiet i młodzieży”. Główny wysiłek związany był przy tym (podobnie jak w poprzedniej kampanii, przed wyborami w 1994 r.) z dotarciem do elektoratu w tych krajach, gdzie partycypacja polityczna kobiet była relatywnie najsłabsza – tym razem chodziło przede wszystkim o Francję, Włochy i Grecję.²⁹

Ogólnie rzecz biorąc, w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 1999 r. kwestia bardziej aktywnego i zrównoważonego udziału kobiet w życiu politycznym należała do pierwszoplanowych. Poszczególne frakcje w Parlamencie poświęcały jej dużo uwagi, np. w manifeste frakcji europejskich socjaldemokratów stwierdzono, że wykluczenie kogokolwiek ze sprawiedliwego dostępu do demokracji osłabia całe społeczeństwa, zaś w deklaracji Europejskiej Partii Ludowej wezwano do likwidacji nierównowagi między kobietami i mężczyznami na wszystkich poziomach reprezentacji politycznej.

Najbardziej aktywne były jednak ugrupowania kobiece, w tym zwłaszcza Europejskie Lobby Kobiet, jak również inna organizacja – pod nazwą Europejska Sieć Kobiet ds. Dokumentacji i Informacji (*Women's European Network of Documentation and Information – EUDIF*), która opublikowała w 1998 r. „Apel do obywaterek i obywateli Europy dotyczący wyborów europejskich w czerwcu 1999 r.”, napisany przez Éliane Vogel-Polsky.³⁰ W dokumencie tym m.in. zwracano się do partii politycznych o stosowanie podczas tworzenia list wyborczych „metody suwakowej” umożliwiającej pełną reprezentację przedstawicieli obydwu płci.

Do apelu przyłączyło się Europejskie Lobby Kobiet, już wspólnie organizując zakrojoną na szeroką skalę kampanię. W jej ramach przygotowano utrzymane w zdecydowanym tonie posłanie wystosowane do szerokiej rzeszy odbiorców. Stwierdzono w nim m.in.: *„Na początku trzeciego tysiąclecia my, obywatele Europy, nie będziemy tolerować faktu, iż instytucje wysokiego szczebla Unii Europejskiej oraz państw członkowskich nie wprowadzają w życie uroczystych zobowiązań dotyczących zrównoważonego uczestnictwa mężczyzn i kobiet w podejmowaniu decyzji politycznych. Domagamy się sku-*

²⁹ Szerzej patrz: „Women of Europe Newsletter” no. 85, March – April 1999.

³⁰ E.Vogel-Polsky, *Appel aux citoyennes et citoyens d'Europe pour les élections européennes de juin 1999*, „Euro-Info-Femmes” no. 1/1998.

tecznego wdrażania podstawowego prawa do równości między kobietami i mężczyznami we wszystkich obszarach podejmowania decyzji. Żądamy również, aby listy wyborcze odzwierciedlały zasadę parytetu między płciami. EWL oraz EUDIF, przeprowadzając tę kampanię

w duchu solidarności w 15 państwach członkowskich Unii Europejskiej, ostrzegają, że każda partia polityczna, która nie przedstawi list tworzonych zgodnie z zasadą równości obu płci, straci głosy kobiet.³¹

Jak widać, jednym z głównych kierunków kampanii było wywieranie nacisku na partie polityczne w poszczególnych krajach, aby wdrażały zasady demokracji parytetowej. Organizatorki tych akcji twierdziły bowiem, że wybór bardziej zrównoważonego pod względem reprezentacji płci Parlamentu Europejskiego mógłby wywrzeć ogromny wpływ na skład parlamentów narodowych, ponieważ „partia, która na swej europejskiej liście wyborczej umieściła dużą liczbę kobiet, nie będzie mogła odmówić zastosowania tej zasady we własnych szeregach podczas wyborów krajowych”.³²

Po wyborach w czerwcu 1999 r. liczba posłanek w Parlamencie Europejskim wzrosła do prawie 30 proc., co oznaczało, że ich reprezentacja na poziomie europejskim nadal była średnio dwukrotnie wyższa niż na szczeblu państw członkowskich. Spektakularny był również fakt wybrania kobiety, Nicole Fontaine, na przewodniczącą pierwszej części kadencji Parlamentu. Najważniejsze wydaje się jednak to, że kampania przedwyborcza do tego zgromadzenia znacznie sprzyjała już nie tylko podnoszeniu kwestii praw politycznych kobiet na szerokim forum publicznym, ale nade wszystko przyczyniła się do podjęcia konkretnych działań przez partie polityczne. Pragnąc dotrzeć do elektoratu kobiecego, musiały one wdrażać zasady demokracji parytetowej, np. tworząc listy wyborcze zgodnie z „systemem suwakowym”.³³

O narastającym znaczeniu problematyki udziału kobiet w sprawowaniu władzy politycznej świadczyły również takie przedsięwzię-

³¹ *Urgent Appeal: More Women on Political Parties' Lists*, European Women's Lobby 1999 (http://www.womenlobby.org/en/action/campaigns/ele_index.html).

³² *A shared strategy for women regarding the European elections of June 1999*, European Women's Lobby 1999 (http://www.womenlobby.org/en/action/campaigns/ele_index.html).

³³ Szerzej patrz: M.Laver, M.Leijenaar, K.Niemöller, Y.Galligan, *Electoral Systems in Europe: a gender impact assessment*, Directorate-General Employment and Social Affairs, European Commission, Brussels 1999.

cia, jak odbywająca się w kwietniu 1999 r. w Paryżu konferencja pod hasłem „Kobiety i mężczyźni u władzy: świadome społeczeństwo, dynamiczna gospodarka, wizja dla Europy”. To kolejne ważne spotkanie na szczeblu ministerialnym, zorganizowane wspólnie przez Komisję Europejską i rząd francuski, było poprzedzone szerokimi konsultacjami oraz debatami przygotowawczymi³⁴ i miało za zadanie kontynuację dorobku poprzednich, omawianych wcześniej konferencji w Atenach i Rzymie. Porządek obrad obejmował analizę wszystkich zasadniczych kwestii dotyczących koncepcji, metod i mechanizmów niezbędnych do osiągnięcia równowagi płci w procesach decyzyjnych.

Spotkanie rozpoczęło przemówienie komisarza Pádraiga Flynna, który w wyraźny sposób zaakcentował konieczność zwiększenia udziału kobiet w polityce: *„Zwiększenie liczby kobiet na stanowiskach decyzyjnych jest koniecznością. Trzeba tutaj podkreślić, że nie chodzi tylko o cel zwiększenia liczby aktywnych politycznie kobiet, ale o polepszenie dzięki temu jakości decyzji podejmowanych na wysokich szczeblach. Badania wykazały, że aż o 30 proc. należałoby zwiększyć udział kobiet po to, aby stworzyć możliwość bardziej skutecznego podejmowania decyzji, które brałyby pod uwagę także troski, potrzeby i zainteresowania tej grupy społecznej. Różne, wzajemnie uzupełniające się i wzbogacające poglądy kobiet i mężczyzn powinny być wyraźnie odzwierciedlane w każdym działaniu, które wpływa na życie społeczeństwa. Chodzi tu o sprawiedliwość społeczną, chodzi o logikę ekonomiczną, chodzi także o wzmocnienie demokracji w Unii Europejskiej”*.³⁵

Konferencja zakończyła się przyjęciem Deklaracji Paryskiej podpisanej przez wszystkich uczestniczących w niej ministrów. Odnosząc się do nierówności utrzymujących się między kobietami a mężczyznami w procesach decyzyjnych, dokument ten wzywał Unię oraz państwa członkowskie do przedsięwzięcia wszelkich niezbędnych środków i działań w celu osiągnięcia większej równości płci w sprawowaniu władzy politycznej (m.in. dzięki wprowadzaniu demokracji parytetowej) i co za tym idzie – osiągnięcia pełniejszej de-

³⁴ Na przykład w 1998 r. Komisja zorganizowała seminarium dla wysokich rangą urzędników z państw członkowskich odpowiedzialnych za wdrożenie zalecenia Rady z 1996 r. w celu zachęcenia do intensyfikacji działań zmierzających do realizacji jego założeń.

³⁵ Przemówienie komisarza P.Flynna otwierające konferencję „Mężczyźni i kobiety u władzy”, Paryż, kwiecień 1999

(http://www.europa.eu.int/dgs/employment_social/speeches/990415pf.html).

mokracji. W ten sposób kolejny raz potwierdzono, że kwestia udziału kobiet w procesie decyzyjnym jest problemem dotyczącym całego społeczeństwa, nie zaś tylko tej jednej grupy społecznej. Sygnatariusze zobowiązali się przy tym nakłaniać rządy swoich państw do przyspieszenia działań w tym zakresie.³⁶

W czasie konferencji paryskiej przedstawiono dziewięć wskaźników mierzenia postępu w osiąganiu równej reprezentacji płci w procesach decyzyjnych. W sposób zwarty przedstawiono je w opublikowanym w listopadzie 1999 r. raporcie Prezydencji fińskiej dotyczącym wdrażania przez instytucje i państwa członkowskie UE zaleceń Pekinśkiej Platformy Działania.³⁷ Wskaźniki te miały charakter przede wszystkim ilościowy, ale także jakościowy i uwzględniały:

1. procentowy udział kobiet w parlamentach jednoizbowych lub w niższych izbach parlamentów szczebla krajowego lub federalnego w państwach członkowskich oraz w Parlamencie Europejskim,
2. procentowy udział kobiet w regionalnych zgromadzeniach ustawodawczych w tych państwach członkowskich, w których zgromadzenia takie istnieją,
3. procentowy udział kobiet w lokalnych zgromadzeniach ustawodawczych państw członkowskich,
4. politykę promującą zrównoważony udział w wyborach do władz politycznych,
5. procentowy udział kobiet w rządach krajowych lub federalnych oraz w Komisji Europejskiej,
6. liczbę kobiet i mężczyzn na stanowiskach ministrów i wice-ministrów w różnych resortach w rządach krajowych lub federalnych państw członkowskich,
7. procentowy udział kobiet na najwyższych stanowiskach w służbach cywilnych,
8. udział kobiet na najwyższych stanowiskach służb cywilnych w różnych dziedzinach i obszarach działań,

³⁶ Szerzej patrz: *Equal Opportunities for Women and Men in the European Union – 1999...*, op.cit., s.17.

³⁷ *Presidency Report. Review of the implementation by the Member States and the European Institutions of the Beijing Platform for Action*, Council of the European Union, Brussels, 8.11.1999, 11829/1/99 SOC 340.

9. procentowy udział kobiet na stanowiskach sędziów w sądach najwyższych państw członkowskich oraz w Europejskim Trybunale Sprawiedliwości i w Sądzie Pierwszej Instancji.³⁸

W raporcie tym pojęcie równości odnoszono przede wszystkim do „równości między kobietami i mężczyznami zaangażowanymi w sprawowanie władzy oraz w procesy decyzyjne”.³⁹ Wyciągnięto stąd wniosek, że celem pośrednim na drodze ku osiągnięciu zrównoważonej partycypacji politycznej obu płci powinno być osiągnięcie minimum trzydziestoprocentowego udziału kobiet na wszystkich szczeblach władzy i procesów decyzyjnych, albowiem dopiero osiągnięcie takiej „wielkości krytycznej” pozwala paniom na dysponowanie realnymi wpływami.⁴⁰

Raport wskazywał również na niedociągnięcia wynikające z nieuregulowania do tej pory kwestii jasnego ustalenia zasad dotyczących zbierania i przetwarzania odpowiednich danych oraz kryteriów monitorowania i ewaluacji polityk prowadzonych przez organy unijne i państwa członkowskie. Ten ostatni problem wyszedł na jaw m.in. przy okazji opublikowania innego raportu, przedstawionego przez Komisję Europejską w 2000 r., pt. „Wszechstronne strategie doprowadzania do zrównoważonego udziału kobiet i mężczyzn w procesach podejmowania decyzji przez instytucje europejskie”,⁴¹ w którym podsumowano trzyletni okres obowiązywania omawianego wcześniej zalecenia Rady z 1996 r. dotyczącego zrównoważonego udziału kobiet i mężczyzn w procesach decyzyjnych. Okazało się

³⁸ Wskaźniki te należy oczywiście interpretować w ten sposób, że im są w danym państwie członkowskim bądź instytucji unijnej wyższe (zwłaszcza te liczone procentowo), tym lepszy zakres realizacji polityki równościowej.

³⁹ *Presidency Report. Review of the implementation...*, op.cit., s.2.

⁴⁰ Wymóg trzydziestoprocentowego progu reprezentacji kobiet pojawiał się w wielu dokumentach unijnych, np. w rezolucji Parlamentu Europejskiego z 2001 r. Wezwano w niej do podejmowania rozmaitych działań (takich jak nowelizacje ordynacji wyborczych czy wprowadzanie systemów kwotowych) przez te państwa członkowskie, „gdzie partycypacja kobiet w gremiach decyzyjnych jest niższa niż 30 proc.” – por.: *European Parliament resolution on the Commission report on the implementation of Council Recommendation 96/694 of 2 December 1996 on the balanced participation of women and men in the decision-making process* COM (2000) 120-C5-0210/2000-2000/2117 (COS), O.J., C 262, 18.01.2001.

⁴¹ *Report from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee on the Implementation of Council Recommendation 96/694 of 2nd December 1996 on the Balanced Participation of Women and Men in the Decision-Making Process*, Commission of the European Communities, Brussels 2000.

mianowicie, że zakres i skala działań podejmowanych przez państwa członkowskie oraz instytucje unijne w związku z realizacją zalecenia były bardzo zróżnicowane, co wynikało z podstawowego faktu, że w dokumencie tym nie zdefiniowano pojęcia „zrównoważonego udziału”. Jego adresaci mieli więc swobodę interpretacji, jaki odsetek kobiet w gremiach decyzyjnych należy uznać za „zrównoważony”. Podczas gdy np. w państwach skandynawskich i Wielkiej Brytanii dążono do osiągnięcia udziału 50-proc., w większości państw członkowskich uważano, że wspomniany wskaźnik w wysokości co najmniej 30 proc. stanowi wystarczającą „wielkość krytyczną”, powyżej której kobiety mają już możliwość wywierania faktycznego wpływu na podejmowane decyzje.

W efekcie przyjmowano bardzo zróżnicowane założenia. W Austrii, Finlandii i Irlandii uznano, że kobiety są niedoreprezentowane w różnych gremiach sektora publicznego, jeśli ich liczba jest w nich mniejsza niż 40 proc.⁴² W Belgii, Danii, Francji i Niemczech pod pojęciem „zrównoważonego udziału” rozumiano sytuację, kiedy przedstawiciele jednej płci stanowią maksimum dwie trzecie składu wszystkich członków danego ciała. W Holandii kobiety obowiązkowo musiały stanowić 50 proc. nowo powoływanych gremiów doradczych. Kwestia zrównoważonego udziału kobiet i mężczyzn jest wszędzie mniej lub bardziej drażliwa politycznie, czego dowodzi m.in. fakt, iż w Portugalii i Luksemburgu projekty ustaw o parytecie płci na partyjnych listach wyborczych zostały odrzucone przez parlamenty. Niemniej w okresie pierwszych kilku lat obowiązywania zalecenia liczba kobiet w różnych gremiach decyzyjnych w krajach UE uległa zauważalnemu zwiększeniu.

Adresatami zalecenia były jednak nie tylko państwa członkowskie, ale również wszystkie organy, instytucje i agencje wspólnotowe, które zostały wezwane do opracowania strategii dochodzenia do zrównoważonego udziału kobiet i mężczyzn w procesach decyzyjnych. Większość instytucji podjęła konkretne działania w celu realizacji postanowień zalecenia i kierowała się szczegółowymi zasadami równouprawnienia w zakresie swej polityki personalnej. Kładziono przy tym silniejszy nacisk na rekrutację większej liczby kobiet do właściwych ciał decyzyjnych niż na kwestię składu komisji doradczych.

⁴² W dwóch trzecich fińskich komisji działających w sektorze publicznym odsetek kobiet kształtuje się na poziomie 44 proc., *ibidem*, s.3.

4.3. Działania u progu XXI wieku

Rok 2000 zapoczątkował istotną ewolucję w polityce unijnej – w czerwcu Komisja Europejska przyjęła pierwszą Wspólnotową Strategię Ramową na rzecz Równości Płci na lata 2001 – 2005.⁴³ Stanowiła ona wprawdzie kontynuację dorobku czterech poprzednich programów działania, ale zarazem oznaczała przyjęcie nowego podejścia do zagadnienia. Jej zasięg, zgodnie z zasadą *gender mainstreaming*, rozciągał się na wszystkie instytucje oraz polityki i działania Wspólnoty. Metody promowania równości płci miały natomiast obejmować zarówno tzw. interwencję aktywną (czyli dostosowywanie wszelkich polityk do wymogów zasady *gender mainstreaming*), jak również „środki reaktywne”, czyli konkretne działania mające na celu poprawę sytuacji kobiet w społeczeństwie.

Tego rodzaju zintegrowane podejście w istocie stanowiło dużą zmianę w założeniach i realizacji unijnej polityki równościowej. Poprzednie programy bowiem były mimo wszystko mniej lub bardziej fragmentaryczne i częściowe, zaś celem Strategii z 2000 r. (nieprzypadkowo tak właśnie nazwanej) była koordynacja wszystkich inicjatyw i działań w jednolitych ramach prawno-instytucjonalnych. Zgodnie z takim całościowym podejściem Strategia przewidywała wykorzystanie wszelkich dostępnych narzędzi i struktur, zarazem popierając tworzenie nowych rozwiązań, zwłaszcza w zakresie monitoringu oraz ewaluacji osiągniętych rezultatów (w tym np. oceny wpływu systemów wyborczych oraz rozwiązań prawnych w rodzaju systemów kwotowych na zwiększenie udziału kobiet w życiu politycznym).

Wydaje się ponadto, że zarysowała się pewna ewolucja w podejściu do wykorzystania instrumentów prawnych, o czym świadczyło przyjęcie w latach 2000 – 2002 trzech dyrektyw, z których szczególne znaczenie miała dyrektywa 2002/73 o równym traktowaniu mężczyzn i kobiet w dziedzinie dostępu do zatrudnienia, szkoleń zawodowych, awansów oraz warunków pracy.⁴⁴ Zapowiedziano również

⁴³ *Towards a Community Framework Strategy on Gender Equality (2001 – 2005). Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of Regions*, Commission of the European Communities, Brussels, 7.06.2000, COM (2000) 335 final, 2000/0143 (CNS).

⁴⁴ *Directive 2002/73/EC of the European Parliament and of the Council of 23 September 2002 amending Council Directive 76/207/EEC on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employ-*

przyjęcie kolejnej dyrektywy, opartej na art. 13 Traktatu Amsterdamskiego, zmierzającej do zapewnienia równego traktowania przedstawicieli obu płci w sferach innych niż zatrudnienie. W efekcie Strategia powinna zapewniać większą konsekwencję i spójność działań Wspólnoty w zakresie równości płci oraz osiągnięcie większej przejrzystości i wyrazistości realizowanej polityki.

W ramach Strategii Ramowej wyodrębniono pięć wzajemnie powiązanych obszarów działania:

- równość w życiu gospodarczym: kwestie związane ze sprawiedliwszym podziałem zasobów ekonomicznych, lepsze wykorzystywanie kwalifikacji zawodowych kobiet i zwiększenie ich wkładu w życie ekonomiczne, w szczególności w takich dziedzinach, jak zatrudnienie, przemysł, nauka, małe i średnie przedsiębiorstwa, technologie informatyczne,
- równość w życiu społecznym: usuwanie nierówności między kobietami i mężczyznami, zwłaszcza w zakresie podziału praw i obowiązków związanych z pracą zawodową i życiem rodzinnym, płatną i nieodpłatną pracą obejmującą opiekę nad dziećmi lub innymi członkami rodziny, nierównościami w dostępie do świadczeń medycznych i socjalnych oraz dóbr i usług,
- zwalczanie stereotypów: promowanie zmian w zachowaniach społecznych oraz w funkcjonujących systemach wartości wyznaczających role społeczne przez działania edukacyjne, jak również przy wykorzystaniu mediów oraz instrumentów z zakresu kultury, sztuki i nauki.

Najbardziej interesujące dla naszych rozważań były jednak cele zarysowane w następujących obszarach:

- równość w życiu politycznym i obywatelskim wymagająca zapewnienia możliwości korzystania ze wszystkich praw człowieka i obywatela (m.in. przez prowadzenie dla szeroko rozumianych służb legislacyjnych szkoleń dotyczących równości kobiet i mężczyzn wobec prawa),
- równy udział i reprezentacja wiążące się ze zrównoważonym udziałem kobiet i mężczyzn w procesach decyzyjnych oraz wymagające zapewnienia równości w wymiarze ilościowym i jakościowym, czyli rzeczywistego udziału w procesach decyzyjnych, a także zrównoważonej reprezentacji obu płci we władzach wykonawczych i ustawodawczych oraz na stanowiskach kierowni-

ment, vocational training and promotion, and working conditions, O.J., L 269, 5.10.2002.

czych w innych instytucjach życia publicznego (m.in. w związkach zawodowych, sądownictwie, szkolnictwie wyższym) i tym samym zwiększenia udziału kobiet w podejmowaniu decyzji politycznych.⁴⁵

Dla osiągnięcia celów zarysowanych w obu wymienionych obszarach wyznaczono sześć podstawowych zadań do realizacji:

1. zachęcanie do rozwoju i tworzenia struktur (sieci) kobiet już sprawujących władzę i aktywnie działających na poziomie europejskim oraz na szczeblach krajowych, regionalnych i lokalnych przez tworzenie sieci komitetów ds. równych szans kobiet i mężczyzn w państwach członkowskich i w Parlamencie Europejskim,

2. rozpowszechnianie edukacji obywatelskiej, której celem byłoby podnoszenie i promowanie świadomości o dyskryminacji płci i potrzebie zapewnienia zrównoważonego udziału kobiet w procesach decyzyjnych,

3. dokonywanie oceny oddziaływania systemów wyborczych, ustawodawstwa, systemów kwotowych i innych środków wpływających na równowagę płci w wybieralnych gremiach politycznych,

4. wspieranie projektów zmierzających do rozwoju zdolności instytucjonalnych i operacyjnych państw członkowskich pozwalających na włączanie kwestii równouprawnienia płci do polityk narodowych i lokalnych oraz w ramy funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, wliczając w to odpowiednie działania ustawodawcze i administracyjne,

5. monitorowanie zmian pod względem płci w składzie personalnym komitetów oraz grup ekspertów tworzonych przez Komisję, a także promowanie wprowadzania w życie zalecenia Rady z 1996 r. dotyczącego zrównoważonego udziału kobiet i mężczyzn w procesach decyzyjnych oraz regularna ocena postępów w jego realizacji,

6. prowadzenie aktywnych działań w zakresie podnoszenia świadomości obywateli na temat potrzeby zrównoważonego udziału kobiet w wybieralnych gremiach publicznych oraz strukturach wewnątrzpartyjnych, jak również zachęcanie kobiet do podejmowania politycznej aktywności (zwłaszcza przed wyborami do Parlamentu Europejskiego).

⁴⁵ Strategia koncentrowała się ponadto na dwóch celach dotyczących stosunków zewnętrznych, a mianowicie na włączeniu kwestii równych praw kobiet i mężczyzn zarówno do wszystkich programów Unii związanych z procesem jej rozszerzania o państwa kandydujące, jak również do programów pomocowych dla innych krajów. Por.: *Towards a Community Framework Strategy on Gender Equality (2001 – 2005)*..., op.cit., s.5.

W ramach tak szeroko zakrojonej Strategii wyznaczono zagadnienia priorytetowe, na których miały skupić się wysiłki implementacyjne. W poszczególnych latach do tematów przewodnich należały:

- w roku 2001: równość w zakresie wynagrodzenia za pracę,
- w roku 2002: godzenie wymogów życia zawodowego i rodzinnego,
- w roku 2003: udział kobiet w procesach decyzyjnych,
- w latach 2004 – 2005: zwalczanie stereotypów na temat płci.⁴⁶

Realizacja priorytetów na lata 2001 – 2002 obejmowała m.in. przyjęcie wspomnianej wcześniej dyrektywy dotyczącej równego traktowania mężczyzn i kobiet w dziedzinie dostępu do zatrudnienia, szkoleń zawodowych itd. Natomiast w kontekście głównego nurtu niniejszych rozważań na szczególną uwagę zasługują cele przewidziane na rok 2003, obejmujące promocję większego udziału kobiet w procesach decyzyjnych. Rok ten został wybrany nieprzypadkowo, gdyż na następny – 2004 – przypadła termin wyborów do Parlamentu Europejskiego i szczególna uwaga poświęcana temu zagadnieniu miała wspierać kampanię przedwyborczą oraz przyczynić się do zwiększenia liczby kobiet w Parlamencie.

Dla lepszej realizacji Strategii Ramowej przyjęto szereg rozwiązań organizacyjnych, przede wszystkim w formie rocznych programów działania przewidzianych na lata 2000 – 2005, czyli na cały okres objęty Strategią.⁴⁷ Programy te funkcjonowały jako swego rodzaju mapa drogowa przeznaczona dla komórek i służb Komisji Europejskiej, dzięki której określa się szczegółowo wszystkie ich bieżące oraz planowane działania w zakresie całorocznej realizacji Strategii Ramowej. Zawierały one także zadania przewidziane do realizacji w łonie samej Komisji, dotyczące zwłaszcza zwiększenia liczby kobiet na stanowiskach kierowniczych, nadzorowania wyników tych działań (łącznie z opracowywaniem odpowiednich harmonogramów, wskaźników itp.) oraz prowadzenia szkoleń na temat kwestii równości płci dla kadr wszystkich szczebli. Tego typu działania były bezpośrednią kontynuacją kroków podejmowanych już wcześniej – np. Komisja Europejska zobowiązała się w 2000 r. do

⁴⁶ Szerzej na ten temat w: *Equal Opportunities for Women and Men in the European Union, Annual Report 2002, Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Commission of the European Communities, Brussels 2003, s.21.

⁴⁷ Zob.: *Council Decision of 20 December 2000 establishing a Programme relating to the Community framework strategy on gender equality*, O.J., L 17, 19.01.2001.

jak najszybszego osiągnięcia minimum 40-proc. udziału kobiet w komitetach doradczych i grupach eksperckich.⁴⁸ (W roku tym panie stanowiły tylko 13,5 proc. składów członkowskich owych gremiów.)

W pierwszym takim programie na rok 2001⁴⁹ przyjęto dwuczłonową zasadę działania, zastosowaną już wcześniej w samej Strategii, to znaczy określono konkretne działania zmierzające zarówno do poprawy sytuacji kobiet (wspomniane „środki reaktywne”), jak i do aktywnego włączania „perspektywy płci” do wszystkich polityk zgodnie z zasadą *gender mainstreaming*. Ocena przewidzianych w nich przedsięwzięć pełni rolę wskaźnika efektywności, umożliwiając prowadzenie skutecznego monitoringu i ewaluacji postępów osiągniętych w każdym roku, a także identyfikowania braków w celu usunięcia ich w kolejnym programie działania przewidzianym na następny rok. Ta sama metoda wykorzystana została w programie na rok 2002.⁵⁰ Jednocześnie Komisja dokonała samooceny mającej na celu dostarczenie materiału dla prowadzenia monitoringu i sporządzenia sprawozdania na temat postępów osiągniętych w ramach realizacji programu.

Na początku 2003 r. Komisja Europejska przedstawiła Trzeci Roczny Program Działania w zakresie wdrażania Wspólnotowej Strategii Ramowej na rzecz Równości Płci⁵¹ uzupełniony o dokument roboczy określający szczegółowo konkretne działania przewidziane dla każdej Dyrekcji Generalnej i każdej służby Komisji. Zastosowano tu ten sam system, co w latach poprzednich, włącznie z oceną realizacji programu za rok poprzedni i określeniem działań priorytetowych na rok następny. Na zakończenie realizacji programu działania na rok 2003, czyli na etapie stanowiącym półmetek wdrażania całej Strategii Ramowej, Komisja zamierzała przeprowadzić obszerne badanie postępów dokonanych w ramach osiągania

⁴⁸ 2000/407/EC Commission Decision of 19 June 2000 relating to gender balance within the committees and expert group established by it, O.J., L 154, 27.06.2000.

⁴⁹ Por.: *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Framework Strategy on Gender Equality Work Programme for 2001*, COM (2001) 119 final, Brussels, 2.03.01.

⁵⁰ Por.: *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Framework Strategy on Gender Equality Work Programme for 2002*, COM (2001) 773 final, Brussels, 17.12.2001.

⁵¹ Por.: *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Framework Strategy on Gender Equality - Work Programme for 2003*, COM (2003) 47 final, Brussels, 3.02.2003.

równouprawnienia płci, bardziej szczegółowe niż oceny zawarte w ewaluacjach dotychczasowych programów.

Ogólnie stwierdzić należy, że podejście przyjęte zarówno w Strategii Ramowej, jak i w corocznych programach działania wydaje się skuteczne pod tym względem, że umożliwia prowadzenie przejrzystego monitoringu działalności każdej komórki Komisji i Unii Europejskiej jako całości. Na podstawie analizy działań zapisanych w programach działania na rok poprzedni dokonuje się oceny pozwalającej wychwycić braki i określić dziedziny, w których nie osiągnięto planowanego postępu. Umożliwia ona również skoncentrowanie działań priorytetowych na tych obszarach, gdzie są najbardziej potrzebne.

Dla pełni obrazu przedstawić jeszcze trzeba działania podejmowane przez inne organy wspólnotowe, w tym przede wszystkim przez Parlament Europejski. Organ ten stosuje trójpoziomą procedurę realizacji i oceny polityki równościowej: wiceprzewodniczący Parlamentu odpowiedzialny za kwestie równouprawnienia płci składa od 1999 r. coroczne sprawozdania na temat polityki równościowej. Nadzorowaniem tej polityki zajmuje się specjalna komórka ds. równouprawnienia funkcjonująca przy parlamentarnej Dyrekcji Generalnej ds. Personalnych, natomiast działający przy Parlamencie Komitet ds. Równych Szans monitoruje realizację zasad równych szans dla przedstawicieli obu płci wśród personelu.⁵²

W 2003 r. Parlament Europejski przyjął raport przygotowany przez Komisję Praw Kobiet i Równych Szans, który zawierał propozycje konkretnych środków, jakie należy podjąć w takich dziedzinach, jak zrównoważony i proporcjonalny udział kobiet w procesach decyzyjnych, realizowanie zasady *gender mainstreaming* w pracach poszczególnych komisji Parlamentu, podnoszenie świadomości problemu i szkolenia na jego temat, wprowadzanie odpowiednich rozwiązań ułatwiających godzenie działalności zawodowej z życiem rodzinnym itp. Ponadto raport podkreślał konieczność zwiększenia zaangażowania politycznego w odniesieniu do tej problematyki ze strony najwyższych władz unijnych i krajowych, przeznaczania adekwatnych zasobów finansowych i ludzkich, jak również prowa-

⁵² Szerzej patrz: *Report from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee on the Implementation of Council Recommendation 96/694 of 2nd December 1996 on the Balanced Participation of Women and Men in the Decision-Making Process*, op.cit.

dzenie dalszych badań oraz gromadzenie i rozpowszechnianie najlepszych doświadczeń w dziedzinie równości płci.⁵³

Przeprowadzono także kampanię wyborczą przed wyborami do Parlamentu Europejskiego, które odbyły się w czerwcu 2004 r.⁵⁴ (Jak już wspomniano, z tego właśnie względu udział kobiet w procesach decyzyjnych został uznany za zagadnienie priorytetowe w roku 2003 w realizacji Strategii Ramowej na rzecz Równości Płci.) W ramach przygotowań do tej kampanii opracowano raport „Wybory 2004. Jak zapewnić zrównoważoną reprezentację kobiet i mężczyzn”,⁵⁵ w którym określono główne cele do realizacji zarówno na szczeblu państw członkowskich UE, jak i na poziomie unijnym.

Parlament Europejski uchwalił także rezolucję w sprawie zagwarantowania zrównoważonego udziału kobiet i mężczyzn we wspomnianych wyborach.⁵⁶ Wezwał w niej wszystkie państwa członkowskie UE oraz kraje kandydujące do znowelizowania swoich systemów wyborczych, zachęcenia partii politycznych do wprowadzania systemów kwotowych na listach wyborczych i naprzemiennego umieszczania na nich kandydatek i kandydatów oraz promowania zrównoważonego udziału kobiet w polityce. Partie polityczne powinny przeanalizować swoje statuty oraz procedury selekcyjne i zlikwidować wszelkie bariery uniemożliwiające kobietom udział w polityce na zasadach równości płci. Zgodnie z rezolucją kobiety na listach wyborczych powinny stanowić co najmniej 30 proc. kandydatów. Ponadto partie polityczne powinny zapewnić środki finansowe umożliwiające kandydatkom prowadzenie kampanii wyborczej. Skierowano również apel do Komisji Europejskiej o rozpowszechnianie w społeczeństwach unijnych idei demokracji parytetowej, w tym także w społeczeństwach krajów kandydujących do członkostwa w Unii. Posłowie wyrazili bowiem zaniepokojenie małym udziałem kobiet w parlamentach i rządach tych państw, w których

⁵³ *Report on gender mainstreaming in the European Parliament*, A5-0060/2003, 26 February 2003, Committee on Women's Rights and Equal Opportunities, European Parliament, Rapporteur: Lissy Gróner.

⁵⁴ Por. przebieg obrad Komisji Praw Kobiet i Równych Szans Parlamentu Europejskiego: *Public hearing on „Elections 2004. How to ensure balanced representation of women and men”*, 11.06.2003, Brussels

(http://www.europarl_en.int/hearings/20030611/femm/programme_en.pdf).

⁵⁵ *Draft Report on Election 2004: How to ensure balanced representation of women and men*, A5-0333/2003, 17.06.2003, Committee on Women's Rights and Equal Opportunities, European Parliament, Rapporteur: Lone Dybkjær.

⁵⁶ *European Parliament resolution on election 2004: How to ensure representation of women and men*, P5_TA-PROV (2003) 0472.

wskaźnik np. reprezentacji parlamentarnej kobiet wynosi średnio niespełna 15 proc. Oznacza to, że po ich akcesji znacznie obniżyłaby się unijna średnia.⁵⁷

Jeśli chodzi o pozostałe organy wspólnotowe, to skrótowo można wskazać, że odpowiednie komórki odpowiedzialne za promowanie polityki równościowej działają w ramach Rady Unii Europejskiej (która wydała w 1998 r. stosowne rozporządzenie),⁵⁸ Komitecie Ekonomiczno-Społecznym oraz w Komitecie Regionów. W tym ostatnim utworzono w 1997 r. specjalną grupę roboczą ds. równouprawnienia, w której skład wchodzi przedstawiciele wszystkich delegacji krajowych. Grupa spotyka się przez cały rok, koncentrując się na trzech zasadniczych kwestiach: promowaniu równowagi płci w procesach podejmowania decyzji w Komitecie, zapewnianiu większej liczby kobiet wśród personelu oraz uwzględnianiu problematyki równości płci we wszystkich opiniach wydawanych przez ten organ.⁵⁹

W kolejnym unijnym planie działań na rzecz równości kobiet i mężczyzn na lata 2006 – 2010 kontynuowano wysiłki poprzednich i jako jeden z sześciu priorytetowych obszarów wymieniono równe uczestnictwo przedstawicieli obu płci w podejmowaniu decyzji ze szczególnym naciskiem na zwiększony udział kobiet w polityce.⁶⁰ Problem ten ujęto w szerokim kontekście demokratyzacji struktur władzy zarówno na poziomie wspólnotowym, jak i na szczeblu państw członkowskich. Argumentowano, iż „*utrzymująca się niedostateczna reprezentacja kobiet w procesach podejmowania decyzji politycznych stanowi deficyt demokracji. Dlatego upowszechnianie wymaga czynna postawa obywatelska kobiet i ich uczestnictwo w polityce oraz administracji publicznej wyższego szczebla (na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym czy unijnym). Dostępność*

⁵⁷ *Draft Report on Election 2004...*, op.cit., s.12.

⁵⁸ *Council Regulation (EC, ECSC, EUROATOM) no. 781/98 of 7.04 1998 amending the Staff Regulations of Officials and Conditions of Employment of Other Servants of the European Communities in respect of equal treatment*, O.J., L 113, 15.04.1998, s.4.

⁵⁹ Szerzej patrz: *Report from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee on the Implementation of Council Recommendation 96/694 of 2nd December 1996 on the Balanced Participation of Women and Men in the Decision-Making Process*, op.cit.

⁶⁰ Plan ten został przyjęty 1 marca 2006 r. Por.: *Komunikat Komisji Europejskiej do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. Plan działań na rzecz równości kobiet i mężczyzn 2006 – 2010*, KOM (2006) 92 wersja ostateczna, Bruksela, 1.03.2006.

porównywalnych i rzetelnych danych obejmujących całą UE pozostaje priorytetem”⁶¹

Zgodnie z założeniami tego planu szczególną rolę w realizacji wspomnianych celów ma odgrywać Komisja Europejska, której zadaniem ma być m.in. sprzyjanie powstawaniu sieci kontaktów środowisk kobiecych. W celu wymiany doświadczeń między kobietami, które już osiągnęły wysokie szczeble władzy, Komisja w 2007 r. zamierzała utworzyć sieć kontaktów kobiet piastujących stanowiska decyzyjne w sferach ekonomicznych i politycznych UE oraz bazę danych o uczestnictwie kobiet i mężczyzn w procesach decyzyjnych. Ponadto duży nacisk położono na wspieranie wszelkich kampanii społecznych informujących o potrzebie zrównoważonego uczestnictwa kobiet w polityce, w szczególności w obliczu wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2009 r.

Mając na uwadze kolejne rozszerzenie terytorialne Unii Europejskiej, w 2007 r. jako kolejny cel priorytetowy ustalono propagowanie równości płci poza granicami UE, w tym zwłaszcza egzekwowanie prawodawstwa UE w krajach przystępujących, kandydujących i krajach, które w przyszłości mogą uzyskać ten status.⁶² Państwa przystępujące do Unii muszą w pełni podzielać podstawową zasadę równości kobiet i mężczyzn, a także, co nie jest bez znaczenia, stosować ją w praktyce. Priorytetem UE podczas przyszłych rozszerzeń będzie monitorowanie transponowania, wdrażania i egzekwowania unijnego prawodawstwa w dziedzinie równości płci i będzie to jeden z wielu elementów oceny zdolności do członkostwa państwa kandydującego.

W nowym planie odwołano się także do potrzeby kontynuacji osiągnięć Pekinńskiej Platformy Działania, a Komisja Europejska została zobowiązana do opracowania z udziałem państw członkowskich do 2010 r. nowych współczynników określających stopień realizacji 12 newralgicznych obszarów Platformy.⁶³ Z punktu widzenia wysiłków na rzecz zwiększenia udziału kobiet w politycznych

⁶¹ Ibidem, s.7-8.

⁶² Ibidem, s.11.

⁶³ Zobowiązania podjęte w Pekinńskiej Platformie Działania ujęto w ramach dwunastu newralgicznych obszarów problemowych: A. kobiety a ubóstwo, B. edukacja i szkolenia kobiet, C. kobiety a zdrowie, D. przemoc wobec kobiet, E. kobiety a konflikty zbrojne, F. kobiety a gospodarka, G. kobiety a władza i podejmowanie decyzji, H. instytucjonalne mechanizmy na rzecz awansu kobiet, I. prawa kobiet jako prawa człowieka, J. kobiety a środki masowego przekazu, K. kobiety a środowisko, L. problematyka młodzieży płci żeńskiej.

strukturach decyzyjnych na szczególną uwagę zasługuje monitorowanie wdrażania dwóch obszarów wymienionych w Platformie, mianowicie: G. kobiety a władza i podejmowanie decyzji, oraz H. instytucjonalne mechanizmy na rzecz awansu kobiet.

Chcąc dawać przykład tzw. dobrych praktyk państwom członkowskim, Komisja Europejska propaguje równość między kobietami a mężczyznami we własnych szeregach,⁶⁴ przeciwdziałając dyskryminacji ze względu na płeć podczas zatrudniania pracowników i wyznaczyła sobie długoterminowy cel: osiągnięcie parytetu wśród pracowników kategorii A.⁶⁵ Ponadto z inicjatywy przewodniczącego Komisji J.M.Barroso od 2005 r. działa grupa komisarzy ds. praw podstawowych, niedyskryminacji oraz równych szans, która spotyka się kilka razy w ciągu roku i monitoruje postępy czynione w zakresie przestrzegania zasady równości płci we Wspólnocie.⁶⁶

Ponadto Komisja w istotny sposób przyczyniła się do utworzenia Europejskiego Instytutu ds. Równości Płci, który ma wspomagać instytucje UE oraz państwa członkowskie w promowaniu równości kobiet i mężczyzn, a także zwalczaniu dyskryminacji ze względu na płeć.⁶⁷ Instytut ma siedzibę w Wilnie i powstał w 2007 r.

Placówka ta, formalnie ustanowiona na podstawie rozporządzenia z grudnia 2006 r., to nowa techniczna agencja mająca wspierać prace Komisji Europejskiej nad pełniejszym wdrażaniem jednej z polityk horyzontalnych UE *gender mainstreaming*.

Jej podstawowym zadaniem jest gromadzenie, analizowanie i rozpowszechnianie informacji dotyczących równości płci, łącznie z wynikami badań i dobrymi praktykami przekazanymi instytutowi przez państwa członkowskie, instytucje Wspólnoty, ośrodki badawcze, krajowe organy do spraw równości płci, organizacje pozarządowe, partnerów społecznych itd. Jednym ze sztandarowych działań

⁶⁴ *Komunikat Komisji Europejskiej do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów...*, op.cit., Annex III: *Equal Opportunities policy between men and women at the European Commission*, s.23.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ *Komunikat Komisji Europejskiej do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów...*, op.cit., Annex II: *Existing structures at Commission level to promote tender equality*, s.20-22.

⁶⁷ *Rozporządzenie (WE) nr 1922/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 grudnia 2006 r. ustanawiające Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn*, Dz.Urz. UE, L 403, 31.12.2006.

będzie więc prowadzenie badań nad sytuacją w Europie w zakresie równości płci.

Instytut ma również założyć i koordynować europejską sieć na rzecz równości płci obejmującą ośrodki, organy, organizacje i ekspertów zajmujących się problematyką równości płci i włączaniem problematyki płci do głównego nurtu polityki w celu wspomaganie i rozwoju badań, optymalizacji wykorzystania dostępnych zasobów oraz promowania wymiany i rozpowszechniania informacji. Instytut zamierza też organizować spotkania *ad hoc* ekspertów, którzy będą wspierać jego prace badawcze, wymianę informacji między naukowcami oraz stwarzanie warunków uwzględniania perspektywy problematyki płci w ich badaniach. Celem Instytutu będzie również organizowanie wspólnie z zainteresowanymi stronami konferencji, kampanii i spotkań na szczeblu europejskim w celu podnoszenia poziomu świadomości obywateli UE na temat równości płci, zaś ustalenia i wnioski będą przekazywane Komisji Europejskiej.

Ponadto Instytut jest zobowiązany do rozpowszechniania informacji dotyczących niestereotypowych ról kobiet i mężczyzn we wszystkich dziedzinach życia. Ma również rozwijać dialog i współpracę z organizacjami pozarządowymi, organizacjami zajmującymi się równością szans, uczelniami i ekspertami, ośrodkami badawczymi, partnerami społecznymi oraz innymi podobnymi organami czynnie dążącymi do osiągnięcia równości na szczeblu krajowym i europejskim.

Zarówno cele postawione przed Europejskim Instytutem ds. Równości Płci, jak i ambitne zadania ujęte w planie działań na rzecz równości kobiet i mężczyzn na lata 2006 – 2010 wymagają szeroko zakrojonej i intensywnej współpracy instytucji Wspólnoty i państw członkowskich. Tylko wysiłki podejmowane przez wszystkie podmioty mogą przynieść oczekiwany przełom i zwiększyć udział kobiet w politycznych strukturach decyzyjnych, gdyż problem zbyt słabej reprezentacji kobiet w procesach decyzyjnych w Unii Europejskiej ma charakter strukturalny i wielowarstwowy. Zgodnie z tym należy traktować go integralnie, uwzględniając wszystkie aspekty i to zarówno z punktu widzenia mechanizmów politycznych oraz społecznych, jak również w kategoriach konieczności budzenia świadomości społecznej i w efekcie zmiany zachowawczych postaw oraz przyzwyczajzeń.

Obserwując wielorakość działań i środków podejmowanych w tej dziedzinie przez Unię Europejską i jej państwa członkowskie, należy podkreślić, iż organy i instytucje wspólnotowe dokonywały

ogromnych wysiłków w celu inspirowania i promowania większego udziału kobiet w politycznych strukturach decyzyjnych. Świadczą o tym liczne przedsięwzięcia, dzięki którym kwestie równości płci zostały wprowadzone na forum debat społeczno-politycznych w wielu państwach członkowskich, zwłaszcza w tych (jak m.in. Grecja, Francja, Portugalia czy Włochy), gdzie reprezentacja kobiet zawsze była niska. Ponadto instytucje te ułatwiały gromadzenie wiedzy i informacji oraz wymianę najlepszych doświadczeń w dziedzinie politycznej partycypacji kobiet w skali całej Europy.

Rezultatem działań WE/UE mających na celu osiągnięcie bardziej zrównoważonego udziału kobiet w sprawowaniu władzy politycznej jest ukształtowanie się nowego podejścia do politycznej partycypacji kobiet i uczynienie z tego wcześniej marginalizowanego zagadnienia jedną z kluczowych kwestii w zakresie równości płci. To nowe podejście znalazło swój wyraz w upowszechnieniu dwóch niezwykle istotnych zasad: demokracji parytetowej oraz *gender mainstreaming*.

Wprowadzenie zasad demokracji parytetowej (czyli formalnego i faktycznego zagwarantowania kobietom pełnej, na równi z mężczyznami partycypacji politycznej) miało stanowić jedno z remediów na pojawienie się w latach 90. w Europie tzw. deficytu demokratycznego. Natomiast zastosowanie zasady *gender mainstreaming* miało zmienić postrzeganie równości płci, aby nie traktować jej jako oddzielnej, wyizolowanej tzw. kwestii kobiecej i w praktyce oznaczało uwzględnienie tej zasady – co należy podkreślić – we wszystkich politykach i działaniach UE, a nie tylko w tych dotyczących bezpośrednio równości płci.

Należy mieć nadzieję, że te wszechstronne działania doprowadzą wkrótce do zmiany sytuacji i kobiety, stanowiące ponad 50 proc. europejskiej populacji i stanowiące większość obywateli UE, będą znacznie lepiej reprezentowane w politycznych strukturach decyzyjnych.

Abstract

UE policy towards a gender balance in political decision-making (part 2)

The study focuses upon women's participation in political decision-making in the European Union. Together with creation of the EU also

European policy of equal opportunities for women in relation to men reached a new stage of development, evolving considerably: from only economic and social dimension to political one.

Along with creating valuable political climate promoting higher female participation in political decision-making bodies, activities undertaken by the European Union include a number of specific actions and initiatives, mainly implemented in the form of recommendations addressed to Member States, regarding adoption of appropriate measures, policies, guidelines, *etc.* This resulted in development of a policy, for the needs of which a broad set of legal and institutional instruments was created, a pronounced goal of which was to ensure gender parity, including in the field of power wielding.

The effect of the EC/EU efforts aiming at attainment of more balanced women's participation in wielding political power is seen as a new attitude emerging as regards female political participation. This way, this formerly under-appreciated issue has been raised to one of the most important questions in the context of gender parity. This new attitude manifested itself in propagation of two extremely important principles: parity-based democracy and gender mainstreaming.