

*Olga Barburska**

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

1. Uwagi wstępne

Równouprawnienie kobiet i mężczyzn jest warunkiem istnienia demokratycznej kultury politycznej. Usunięcie barier prawnych, wyrażające się w przyznaniu kobietom w Europie praw politycznych, ekonomicznych i społecznych, oraz kilkadziesiąt lat obowiązywania równych praw wyborczych nie doprowadziło jednak do faktycznej równości płci w dostępie do tego, co określane jest mianem sfery publicznej. Kobiety, stanowiące ponad połowę populacji Unii Europejskiej,¹ są bowiem w niewystarczającym stopniu reprezentowane w najważniejszych gremiach decydenckich i wciąż stanowią mniejszość w rządach, parlamentach i unijnych instytucjach. Niestety, prawidłowość ta dotyczy nie tylko politycznych struktur decyzyjnych,² ale również kadry zarządzającej w sferze biznesu, czy też

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

¹ W 2006 roku kobiety stanowiły ponad 51% ogółu obywateli Unii Europejskiej. Por.: *Statistics in focus. Population and social conditions*, no. 41/2007, Eurostat, European Communities 2007.

² W niniejszych rozważaniach kategoria politycznych struktur decyzyjnych (bardzo pojemna znaczeniowo) jest celowo ograniczona do najwyższych struktur władzy państwowej (poziom krajowy) oraz organów i instytucji wspólnotowych (poziom unijny). Ze względu na bogactwo problematyki, w niniejszym artykule podjęty został jedynie pewien aspekt szczególnie, dotyczący aktywności politycznej kobiet na szczeblu centralnym. W tym przypadku adekwatnym wskaźnikiem jest zakres ich partycypacji w sprawowaniu władzy ustawodawczej oraz wykonawczej, który w sposób syntetyczny może być mierzony liczebnością kobiet w parlamentach

najwyższych szczebli decyzyjnych w oświacie, nauce, służbie zdrowia, środkach masowego przekazu itp. Ważne jest zatem nie tylko to, aby kobiety formalnie posiadały prawa, ale również to, aby realnie uczestniczyły w procesach podejmowania decyzji.

Biorąc to pod uwagę, w państwach o utrwalonej tradycji demokratycznej jednym z głównych kierunków działań mających na celu rozwój demokracji stało się – pod wpływem różnorodnych czynników politycznych i społeczno-gospodarczych – dążenie do zapewnienia równej reprezentacji kobiet i mężczyzn w życiu politycznym. W przypadku państw Unii Europejskiej dążenie to przybiera szczególną postać, bowiem obok przedsięwzięć podejmowanych przez poszczególne państwa członkowskie, realizacji tego celu służy polityka formułowana i realizowana przez instytucje unijne.

Aby przeciwdziałać zjawisku niewielkiej politycznej partycypacji kobiet, od lat 90. prowadzi się w Unii Europejskiej politykę na rzecz zwiększenia ich udziału w gremiach decyzyjnych. Warto podkreślić, że wspomniane działania są częścią kompleksowych przedsięwzięć związanych z propagowaniem szeroko rozumianej równości płci. Problematyka ta, zawsze obecna w polityce WE/UE, podlegała daleko idącej ewolucji i była w rozmaity sposób podnoszona na różnych etapach rozwoju polityk wspólnotowych.

2. Polityka Wspólnot Europejskich w zakresie równości kobiet i mężczyzn do czasu powstania Unii Europejskiej

Od czasu powołania do życia Wspólnot Europejskich aż do powstania Unii Europejskiej w 1992 r. trudno mówić o wspólnotowej polityce na rzecz politycznej aktywności kobiet. Można jednak mówić o powstaniu polityki równych szans kobiet i mężczyzn (tzw. polityki równościowej), na podstawie której dopiero w latach 90. rozwinęła się polityka na rzecz zapewnienia zwiększonej politycznej partycypacji kobiet. Oznacza to, że Wspólnoty od początku swojego istnienia zajmowały się wprawdzie problematyką kobiecą, z tym, iż związane to było przede wszystkim ze sferą spraw gospodarczych i socjalnych.

Wynikało to z podstawowego faktu, że Wspólnoty Europejskie powstały jako ugrupowanie integracyjne o charakterze głównie

narodowych oraz w rządach, jak również w określonej mierze ich udziałem w najważniejszych organach oraz instytucjach wspólnotowych.

ekonomicznym, w ramach którego nawet kwestie społeczne przez stosunkowo długi czas nie należały do priorytetów polityk wspólnotowych. Z tego względu zagadnienia równości płci ujmowane były początkowo w aspekcie gospodarczym uwzględniającym wymogi konkurencji, w tym przede wszystkim w sferze zatrudnienia. Podejmowane przez WE działania miały zatem na celu nie tyle określenie praw kobiet jako takich, ale regulację ich sytuacji jako pracowników (początkowo przyjmowane regulacje odnosiły się do pracowników najemnych). Zagadnienie to stawało się coraz bardziej istotne w miarę zwiększania się aktywności kobiet na rynku pracy.³

W efekcie doprowadziło to do ukształtowania się polityki, dla potrzeb której stworzono cały zestaw instrumentów prawnych i instytucjonalnych mających na celu zagwarantowanie równouprawnienia płci w dziedzinie zatrudnienia, warunków pracy, szkoleń zawodowych, świadczeń społecznych itp. Przy tworzeniu i wykorzystywaniu tych instrumentów opierano się na aktach różnego znaczenia i rangi, a więc na postanowieniach traktatowych, aktach niższego rzędu (zaliczanych do prawa wtórnego) oraz orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości.

Podkreślić przy tym należy, że fakt, iż polityka WE w odniesieniu do kwestii kobiecej koncentrowała się na zagadnieniach gospodarczo-społecznych, nie oznacza braku odniesienia owej polityki do udziału kobiet w sprawowaniu władzy politycznej. Od samego początku bowiem Wspólnoty Europejskie uczyniły z zasady równości płci jedną z podstawowych zasad wspólnotowego porządku

³ Szerzej na ten temat pozycji kobiet na rynku pracy por.: *Ekonomia i płeć. Popyt zawodowa kobiet w Unii Europejskiej*, red. A.Geske Dijkstra, J.Plantega, Gdańskie Towarzystwo Psychologiczne, Gdańsk 2003. Warto podkreślić, że publikacja ta stanowi jedną z pierwszych prac z zakresu ekonomii uwzględniającą perspektywę płci społeczno-kulturowej przy badaniu instytucji i właściwości europejskiego rynku pracy. Dotychczasowe teorie ekonomiczne poświęcały niewielką uwagę zagadnieniom istotnym z punktu widzenia kobiet, czyli ich pozycji na rynku pracy oraz ekonomicznej wartości pracy w gospodarstwie domowym. Książka ta podejmuje kwestie tej nierównowagi, stanowiąc jednocześnie wprowadzenie do studiów nad społeczno-kulturową tożsamością płci (*gender studies*) w dziedzinie ekonomii. Ponadto szersze spojrzenie na konsekwencje związane z masowym podjęciem aktywności zawodowej przez kobiety prezentuje: L.Togey, *Political Implications of Increasing Numbers of Women in the Labour Force*, „Comparative Political Studies” vol. 27/1994.

prawnego,⁴ budując systemowe i instytucjonalne podstawy prowadzenia polityki równych szans dla kobiet i mężczyzn w państwach członkowskich.⁵ Z tego też względu, mimo nieodnoszenia się wprost do problematyki politycznej partycypacji kobiet, polityka Wspólnot, mająca na celu ułatwienie większego udziału kobiet w sferze publicznej (przez promowanie i wspieranie ich aktywności zawodowej m.in. dzięki tworzeniu odpowiedniego ustawodawstwa), miała ogromne znaczenie. Politykę tę można określić jako przygotowawczą czy też wstępną, ale jednak niezbędną do tego, aby przejść do następnego etapu charakteryzującego się większym zrównoważeniem pod względem reprezentacji płci w strukturach decyzyjnych, w tym także – w decyzyjnych strukturach politycznych.

3. Ewolucja polityki Unii Europejskiej: od wymiaru ekonomiczno-społecznego do wymiaru politycznego

Powołanie do życia Unii Europejskiej na mocy Traktatu z Maastricht w 1992 r. stanowiło bardzo ważną, wręcz historyczną cezurę nie tylko w dziejach integracji europejskiej. Wraz z powstaniem UE nową fazę rozwoju osiągnęła także europejska polityka równouprawnienia kobiet, której założenia, ogólnie rzecz biorąc, można scharakteryzować w sposób następujący – przede wszystkim nastąpiło, zgodnie z ogólną ewolucją działalności i kompetencji WE, zdecydowane rozszerzenie zakresu spraw, którymi Unia zaczęła się aktywnie zajmować, co dotyczyło zwłaszcza najbardziej nas interesującego zagadnienia udziału kobiet w procesie decyzyjnym oraz w sprawowaniu władzy politycznej. Oznaczało to, że prowadzona dotychczas polityka równościowa Wspólnot Europejskich, ograniczająca się prawie wyłącznie do zagadnień ekonomiczno-socjalnych w latach 90., rozszerzyła się bardzo wydatnie o aspekty polityczne. Ponadto zagadnienia te zostały uznane za bardzo ważny komponent – co trzeba zdecydowanie podkreślić – wszystkich polityk unijnych, a nie, jak dotychczas, tylko sfery regulacji gospodarczych czy społecznych. Polityka promowania i zapewniania równych szans kobiet

⁴ Por.: H.Machińska, *Zasada równości kobiet i mężczyzn w prawie Unii Europejskiej w: Wokół problemów zawodowego równouprawnienia kobiet i mężczyzn*, red. R.Siemieńska, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 1997.

⁵ Szeroko zagadnienie to ujmuje A.van Doorne-Huiskes, *Równe szanse w Unii Europejskiej: teoria i praktyka w: Ekonomia i płeć...*, op.cit.

i mężczyzn we wszystkich dziedzinach życia stała się zatem jednym z rzeczywistych priorytetów całej działalności Unii.

Powodów tak daleko idących przemian można by wymienić bardzo wiele. Z pewnością kluczowe znaczenie miały tu wieloletnie wysiłki i osiągnięcia ruchów kobiecych, instytucji wspólnotowych oraz wszystkich sił społecznych opowiadających się za równością płci, jakie prowadzone były w ramach Wspólnot Europejskich do roku 1992. W świadomości decydentów politycznych oraz opinii publicznej coraz bardziej oczywisty stawał się fakt, że w przestrzeni publicznej kobieta funkcjonowała niemal wyłącznie na płaszczyźnie zawodowej, a w bardzo niewielkim stopniu na stanowiskach związanych ze sprawowaniem władzy. Świadczyło to o braku reprezentatywności całego systemu społeczno-politycznego, zarówno w poszczególnych państwach członkowskich, jak i w całej Unii.

Bardzo istotną rolę odegrały uwarunkowania międzynarodowe: należy tu wskazać na stymulujący wpływ działalności innych organizacji międzynarodowych, takich jak Rada Europy (promująca idee demokracji parytetowej) czy Organizacja Narodów Zjednoczonych, intensywnie zajmująca się problematyką praw kobiet, czego dobitnym przejawem było organizowanie światowych konferencji w sprawie kobiet, w tym zwłaszcza IV Konferencji w Pekinie w 1995 roku.

Do wzrostu zainteresowania problematyką praw kobiet jako obywateli w określonej mierze przyczyniły się również przemiany w globalnym, a zwłaszcza europejskim układzie sił będące rezultatem załamania się systemu komunistycznego na przełomie lat 80. i 90., a więc w okresie powstawania Unii Europejskiej. Pojawiające się wtedy z całą ostrością kwestie większej demokratyzacji i legitymizacji systemów politycznych dotyczyły nie tylko nowo powstających demokracji środkowoeuropejskich, ale także państw członkowskich WE. Wiązało się to bowiem z problemem, przed którym szybko stanął system instytucjonalno-prawny Unii, a mianowicie tzw. deficytu demokratycznego,⁶ wiążącego się m.in. z niedostatkami w zakresie reprezentacji politycznej kobiet.⁷

⁶ Jak zauważa T.Biernat, deficyt demokratyczny w UE „*utożsamiany jest z brakiem politycznej odpowiedzialności i przejrzystości działania instytucji (wspólnotowych)*”, jak również z „*oddaleniem zwykłego obywatela Europy od Wspólnot i unijnych instytucji*”. Stanowi on także przyczynę „*niewydolności lub przynajmniej nie dość efektywnego funkcjonowania organizacyjnej struktury UE*” (*Wspólnota prawa. O osobliwościach systemu europejskiego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002, s.177 i 174). Patrz tegoż autora: „*Deficyt demokracji*” w *strukturach Unii Europejskiej w: Demokracja. Teoria. Idee. Instytucje*, red. T.Biernat, A.Siwik,

Wszystko to przyniosło jakościowe zmiany we wspólnotowej polityce wobec kobiet. Możliwe to było dzięki odrzuceniu wąskiego pojmowania statusu obywateli państw członkowskich w prawie wspólnotowym przede wszystkim jako pracowników i uznanie ich w Traktacie UE za „obywateli Unii Europejskiej”. Pozwoliło to m.in. na szersze, bardziej demokratyczne ujmowanie kwestii reprezentacji kobiet w najwyższych strukturach władzy. Z tego względu ewolucję, jaką przeszła tematyka kobieca w Unii, w skrócie można określić: od równej płacy do zrównoważonego uczestnictwa kobiet i mężczyzn w procesie decyzyjnym.⁸

Tym samym zasada równości między kobietami i mężczyznami została uznana za jedną z podstawowych zasad demokracji w całej Unii Europejskiej. Miało to ważne konsekwencje – skoro w latach 90. kwestia legitymizacji władzy stawała się coraz bardziej istotna, a na każdym poziomie publicznego podejmowania decyzji (w tym także w Unii Europejskiej) instytucje i procedury demokratyczne poddawano coraz ściślejszej kontroli (zwłaszcza sprawowanej przez opinię publiczną), to nieobecność kobiet lub ich niewielka liczba wśród osób podejmujących decyzje w imieniu wszystkich obywateli zaczęła być postrzegana jako anomalia.

Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2000 oraz R.Grzeszczak, *Problem deficytu demokratycznego w strukturach wspólnotowych*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 3/2002; R.Kuper, *The many democratic deficits of the European Union w: Political Theory and the European Union. Legitimacy, constitutional choice and citizenship*, eds. A.Weale, M.Nentwich, Routledge, London 1998.

⁷ Z literatury dotyczącej deficytu demokratycznego w UE w kontekście politycznej aktywności kobiet patrz: C.Hoskyns, *Gender and Transnational Democracy: The Case of the European Union w: Gender Politics in Global Governance*, eds. M.Mayer, E.Prügl, Rowman and Littlefield Publication, New York-Oxford 1999; P.Norris, *Representation and the democratic deficit*, „European Journal of Political Research” no. 2/1997; *Democratizing the European Union: issues for the twenty-first century*, eds. C.Hoskyns, M.Newman, Manchester University Press, Manchester 2000.

⁸ Ewolucję w podejściu WE/UE do kwestii kobiecej trafnie oddają śródtytuły w jednej z prac na ten temat: „Od równej płacy do demokracji parytetowej: wyboista droga polityki wobec kobiet w Unii Europejskiej”; „Od równej płacy do zrównoważonego uczestnictwa kobiet i mężczyzn w procesie decyzyjnym”; „Parytet płci: od żądania ilościowego do jakościowej konieczności”; „Główny nurt: od równych szans do kultury równości” – por.: A.Hubert, *From Equal Pay to Parity Democracy: The Rocky Ride of Women's Policy in the European Union w: Has Liberalism Failed Women? Assuring Equal Representation in Europe and the United States*, eds. J.Klausen, Ch.S.Maier, Palgrave, New York 2001.

3.1. Początkowe działania Unii Europejskiej

Jak już wskazano, rozszerzenie zainteresowań oraz kompetencji Unii Europejskiej dotyczyło także intensyfikacji dotychczasowej działalności WE w sferze równouprawnienia płci, w tym również w zakresie zwiększenia reprezentacji politycznej kobiet. Ewolucja polityki wspólnotowej w tej dziedzinie charakteryzowała się, najogólniej rzecz biorąc, przejściem od uwzględniania głównie ekonomicznych aspektów położenia kobiet do brania pod uwagę także różnego typu determinant społecznych oraz w coraz większym stopniu politycznych.⁹ Ponieważ udział kobiet w sprawowaniu władzy politycznej nie był i nie jest dziedziną kompetencji wspólnotowych, nowe podejście realizowane w latach 90. polegało przede wszystkim na wywieraniu nacisków na zwiększanie udziału kobiet w szeroko rozumianych procesach decyzyjnych.

Sprzyjały temu coraz wyraźniej rysujące się tendencje w skali ogólnoświatowej. Zjawisko „szklanego sufitu”,¹⁰ ograniczające kobietom dostęp do ważnych stanowisk w życiu gospodarczym, politycznym i społecznym, było coraz powszechniej uważane (nie tylko w Europie) za przejaw niewłaściwego funkcjonowania całego systemu demokratycznego oraz za przeszkodę w ogólnych procesach rozwojowych. Jak określiła to w 1994 r. grupa ekspertów w raporcie dla sekretarza generalnego Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD): „*skuteczne dostosowania strukturalne, w tym transformacje społeczne potrzebne do osiągnięcia wzrostu gospodarczego oraz spójności społecznej w latach 90. i później, zależą od wzmocnienia pozycji kobiet tak, aby te mogły odegrać większą rolę w kształtowaniu owych zmian strukturalnych. Rola ta oznacza wzrost uczestnictwa zarówno w sferze zatrudnienia, jak i w strukturach decyzyjnych*”.¹¹

⁹ Na ewolucję tę zwraca uwagę E.Zielińska, *Przeciwdziałanie barierom awansu kobiet w prawie Unii Europejskiej w: Szklany sufit. Bariery i ograniczenia karier kobiet*, red. A.Titkow, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003.

¹⁰ Z polskiej literatury przedmiotu przedstawiającej omawiane zjawisko warto wskazać na wszechstronną monograficzną publikację wydaną przez Instytut Spraw Publicznych: *Szklany sufit...*, op.cit.

¹¹ *Shaping Structural Change: The Role of Women w: Women and Structural Change: New Perspective*, OECD, Paris 1994, s.5. Raport ten zwrócił uwagę na zbyt niedoceniany do tej pory fakt, że jednym z największych problemów społecznych jest zróżnicowanie sytuacji kobiet i mężczyzn w obszarze pracy nieodpłatnej. Opowiadając się za „aktywnym społeczeństwem”, eksperci OECD mówili o swoistej umowie społecznej określającej podział ról w rodzinie i na rynku pracy. Zgodnie

3.1.1. Rozwiązania prawne

Powstanie Unii Europejskiej, będące bardzo ważną cezurą we wspólnotowej polityce równości płci, oczywiście nie oznaczało zerwania ciągłości tej polityki. Na podstawie zebranego już dorobku kontynuowano jej rozwój za pomocą rozmaitych przedsięwzięć prawnych, instytucjonalnych oraz organizacyjnych.

Rozpoczynając ich prezentację od dorobku prawnego, wskazać należy, że Traktat z Maastricht odwoływał się do zasady równości kobiet i mężczyzn w sposób pośredni, poprzez stwierdzenie w art. 6, iż Unia Europejska jest ustanowiona na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz praworządności.¹² Duże znaczenie mają także zapisy dotyczące m.in. rozszerzenia uprawnień Parlamentu Europejskiego, który zawsze kładł szczególny nacisk na problematykę równouprawnienia kobiet, tak więc – kontynuując tę tendencję – mógł w większym stopniu niż dotychczas wpływać na formułowanie założeń w tej dziedzinie. Potwierdziła to praktyka, czego przejawem w połowie lat 90. było wykorzystywanie w pełni przez deputowanych do Parlamentu swoich kompetencji do prowadzenia przesłuchań kandydatów na komisarzy Komisji Europejskiej. Przy tych okazjach stosunkowo często pojawiały się pytania dotyczące stosunku kandydatów do kwestii równouprawnienia kobiet, co czasami prowadziło nawet do pewnych napięć, np. parlamentarna Komisja Praw Kobiet ostro krytykowała ponowną kandydaturę Irlandczyka Pdraiga Flynna

z tą umową, kobiety biorą na siebie większość obowiązków związanych z opieką nad rodziną i pracą w domu, podczas gdy na mężczyznę cełduje się przede wszystkim odpowiedzialność za zapewnienie rodzinie dobrobytu. Tak sformułowana umowa społeczna stoi w sprzeczności z nowymi realiami życia – większość kobiet jest dziś zmuszona manewrować między potrzebami rodziny i domu a zaangażowaniem w płatną pracę zawodową, której struktury dostosowane są do męskich wzorów zatrudnienia. Kobiety stanowią zatem kluczowe podmioty życia gospodarczego i od wzmocnienia ich roli w tym zakresie zależy rozwiązywanie podstawowych problemów ekonomicznych. Według autorów raportu, kobiety są „kluczowym zasobem”, który jest obecnie w niewystarczającym stopniu wykorzystany zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym.

¹² S.Hambura, M.Muszyński, *Traktat o Unii Europejskiej z komentarzem w: Dokumenty Europejskie*, tom I, Wydawnictwo Studio STO, Bielsko-Biała 2001, s.20. Szerzej patrz: *Women's rights and the Maastricht Treaty on the European Union*, Women's Rights Series, European Parliament, Luxembourg 1995.

na komisarza ds. społecznych, zarzucając mu brak postępów w rozwiązywaniu problemów kobiet w czasie jego poprzedniej kadencji.¹³

Do Traktatu z Maastricht dołączono również protokół w sprawie polityki socjalnej, w którym państwa członkowskie (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii)¹⁴ potwierdziły gotowość kontynuowania polityki opierającej się na założeniach Wspólnotowej Karty Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników z 1989 roku. Protokół stanowił, że Unia będzie wspierać i uzupełniać działania podejmowane na szczeblu poszczególnych krajów w wielu dziedzinach, m.in. w zakresie wyrównywania szans przedstawicieli obydwu płci na rynku pracy. (Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Essen w 1994 r. zobowiązania te zostały potwierdzone i rozszerzone.)¹⁵

Ewolucja unijnej polityki w zakresie równości płci przejawiała się także w przyjmowaniu rozmaitych aktów „miękkiego prawa”, które coraz bardziej szczegółowo regulowały kwestię udziału kobiet w procesach decyzyjnych. O ile wcześniejsze *acquis communautaire* w stosunkowo niewielkim stopniu poruszało kwestie podejmowania decyzji jako jednego z elementów większej strategii osiągnięcia równości płci, to akty z lat 90. (mimo iż najczęściej o charakterze prawnie niewiążącym) umieszczały procesy decyzyjne w centrum uwagi. Nastąpiła bowiem jakościowa zmiana uwzględniająca fakt o podstawowym znaczeniu, że zrównoważony udział reprezentantów obu płci w procesach decyzyjnych stanowi nieodzowny warunek osiągnięcia równości między mężczyznami i kobietami.

Pierwszym, a więc z tego względu bardzo ważnym, aktem prawa unijnego poświęconym wyłącznie zagadnieniom związanym ze sprawowaniem władzy przez kobiety była rezolucja Parlamentu Europejskiego z 11 lutego 1994 r.¹⁶ (Parlament zawsze był mocno zaangażowany w promowanie i ochronę praw kobiet, w tym także w popieranie ich większej aktywności politycznej.) Rezolucja pod-

¹³ Por.: A.Hubert, op.cit., s.21.

¹⁴ Por.: K.Głębicka, *Europejska przestrzeń socjalna - zarys problematyki*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Warszawa 2002, s.70, a także E.Latoszek, *Polityka socjalna w Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 2/2002, s.73.

¹⁵ *Spotkanie Rady Europejskiej w Essen (9-10 grudnia 1994 r.) w: Spotkania Rady Europejskiej 1993-2002. Wybór dokumentów*, tom I, „Monitor Integracji Europejskiej” nr 53 (wydanie specjalne), Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2002, s.14-26.

¹⁶ *Resolution of 11 February on women in decision-making bodies*, A3-0035/94, O.J., C 61, 28.02.94.

kreśla, że nikła obecność kobiet na stanowiskach decyzyjnych jest sprzeczna z ideałami demokracji, a koncepcja obywatelstwa europejskiego wymaga ich pełniejszej reprezentacji w strukturach władzy, gdyż zwiększona obecność kobiet wpływa na lepszą legitymizację owych struktur. Podkreślono zatem pilną potrzebę podjęcia wszelkich możliwych wysiłków, aby wprowadzić środki mające na celu zwiększenie obecności kobiet w strukturach sprawowania władzy.

Po raz pierwszy we wspólnotowym akcie prawnym – nawet jeśli nie obowiązującym wprost, ale też niemającym jedynie charakteru raportu czy innego opracowania na potrzeby wewnętrzne – przedstawiona została diagnoza stanu faktycznego i zaproponowano konkretne propozycje zmian. (Późniejsze akty będą często powoływać się na tę rezolucję, a zgłoszone w niej propozycje będą powielane, rozwijane i udoskonalane.) Propozycje te adresowane były do rozmaitych odbiorców: organów wspólnotowych, zwłaszcza Komisji Europejskiej, państw członkowskich, partii politycznych, a nawet – co było wyraźnym *novum* – kobiet, jako grupy społecznej opierającej się na swoistej solidarności. (W przypadku tej ostatniej propozycji chodziło o postulat roztoczenia opieki ze strony decydek, zajmujących już wysokie stanowiska, nad dopiero początkującymi i angażującymi się w działalność polityczną koleżankami.)

Do Komisji Europejskiej skierowane było m.in. wezwanie, aby instytucje i organy UE występujące jako pracodawcy przyjmowały zasadę równowagi płci przy rekrutacji pracowników (wprowadzając np. system kwotowy), dbały o lepszą reprezentację kobiet na wysokich stanowiskach w swoich strukturach decyzyjnych, a także ułatwiały kobietom dostęp do rynku pracy, np. przez udzielanie odpowiedniej pomocy w wychowaniu dzieci. Zgłoszono także propozycję organizowania specjalnych konferencji, podczas których opracowano by zindywidualizowane programy działania dla każdego państwa członkowskiego, mające na celu zwiększenie udziału kobiet w procesach decyzyjnych. Stwierdzono, że Komisja Europejska powinna również wyasygnować dodatkowe fundusze na opracowanie strategii działań podejmowanych wspólnie z państwami członkowskimi dla zwiększenia reprezentacji kobiet w Parlamencie Europejskim.

W myśl rezolucji, państwa członkowskie powinny dbać o większą reprezentację kobiet w publicznych gremiach decyzyjnych, m.in. dzięki wprowadzaniu jasnych i przejrzystych kryteriów rekrutacyjnych, a także poprzez system porad i informacji dla kobiet rozpoczynających karierę. Sugerowano także wprowadzenie kwotowych

rozwiązań legislacyjnych zapewniających paniom pewną pulę miejsc. Aby monitorować poczynione postępy, należałoby co dwa lata publikować regularnie przygotowywane raporty zawierające odpowiednie dane statystyczne. Państwa członkowskie powinny także w przypadku, gdy w Komisji Europejskiej dany kraj reprezentuje więcej niż jeden komisarz, dbać o to, aby drugi przedstawiciel był odmiennie płci. Także system wyborczy danego kraju powinien sprzyjać zwiększeniu reprezentacji kobiet, a nie ją utrudniać.¹⁷

W rezolucji stwierdzono również, że państwa członkowskie wraz z partiami politycznymi powinny inicjować oraz promować wszelkiego rodzaju kampanie informacyjne służące podnoszeniu świadomości i intensyfikowaniu publicznej debaty na temat niedoreprezentowania kobiet w strukturach władzy. Kampanie te, na co zwraca uwagę rezolucja, powinny być adresowane nie tylko ogólnie – do całego społeczeństwa, ale szczególnie do tych decydentów, którzy odpowiedzialni są za rekrutację kadr. Partie polityczne zaś powinny stosować jasne i przejrzyste kryteria selekcyjne podczas swych procedur rekrutacyjnych oraz działania z zakresu pozytywnej dyskryminacji tak, aby zwiększyć liczebność kobiet w swoich szeregach. W tym celu powinny promować kobiety na stanowiska decyzyjne, tworzyć bazy danych zawierające nazwiska kandydatek o odpowiednich kwalifikacjach, mogących sprawować stosowne funkcje, oraz organizować kursy i szkolenia dla kobiet chcących zajmować wyższe stanowiska w partii. W okresie późniejszym Parlament Europejski wracał jeszcze do tych kwestii, np. zlecając opracowanie specjalnego raportu (opublikowanego w 1997 r.), badającego wpływ systemu wyborczego na polityczną reprezentację kobiet w państwach członkowskich UE.¹⁸

Kolejnym wspólnotowym aktem prawnym dotyczącym udziału kobiet w sprawowaniu władzy była wydana przez Radę UE rezolucja z 27 marca 1995 r. w sprawie zrównoważonego udziału kobiet i mężczyzn w procesach decyzyjnych.¹⁹ Rezolucja Rady zachęcała państwa członkowskie do rozwijania zintegrowanej strategii w tej dziedzinie, obejmującej m.in. rozwijanie badań, promowanie kampanii informacyjnych, wspieranie działalności organizacji pozarzą-

¹⁷ Ibidem, s.250.

¹⁸ *Differential Impact of Electoral Systems on Female Political Representation*, Women's Rights Series, European Parliament, Luxembourg 1997.

¹⁹ *Council Resolution of 27 March 1995 on the balanced participation of men and women in decision-making*, O.J., C 168, 04.07.1995.

dowych. Jednocześnie wzywała, podobnie jak rezolucja Parlamentu z 1994 r., instytucje i organy unijne, aby – występując w charakterze pracodawców – stosowały procedury rekrutacyjne promujące większą reprezentację kobiet, przewidujące np. prowadzenie akcji szkoleniowych oraz stałe nadzorowanie rezultatów takich działań. Zwracając się wprost do Komisji Europejskiej, Rada wezwała ją do zwiększenia wysiłków na rzecz dostarczania informacji, prowadzenia badań i przygotowania projektów pilotujących, które pomogąby we wprowadzeniu w życie zasady równego udziału obu płci w procesach decyzyjnych oraz zalecała podjęcie konkretnych środków do osiągnięcia tego celu.

3.1.2. Trzeci Program Działania

Przejawem nowego podejścia w polityce wspólnotowej w pierwszej połowie lat 90. były założenia i realizacja, zainicjowanego jeszcze przed oficjalnym powołaniem do życia UE, Trzeciego Średniookresowego Wspólnotowego Programu Działania na Rzecz Równych Szans dla Kobiet i Mężczyzn na lata 1991–1995 (AP3).²⁰ Był on pierwszym, który wprost włączył problematykę procesów decyzyjnych w zakres kluczowych kwestii wymagających reform. Wprawdzie nadal w dużym stopniu odbywało się to w ramach dążeń do zapewnienia równości na rynku pracy, ale jednocześnie za obszar wymagający szczególnej uwagi uznano procesy podejmowania decyzji politycznych.²¹

Wspólnotowe programy działania zapoczątkowane w latach 80. odegrały ważną rolę w zakresie promowania równości płci (m.in.

²⁰ *Council Resolution of 21 May 1991 on the third medium-term Community Action Programme on Equal Opportunities for Women and Men (1991-1995)*, O.J., C 142, 31.05.1991. Szerzej na temat Trzeciego Programu patrz: *Equal Opportunities for Women and Men*, „Social Europe” no. 3/1991, Commission of the European Communities 1992; *Equal Opportunities for Women and Men: the medium-term Community Action Programme 1991-1995*, „Women of Europe Supplements” vol. 34/1991 oraz *Women in Decision-Making. Panorama of Activities in the Framework of the Third Medium-Term Community Action Programme on Equal Opportunities for Women and Men (1991-1995)*, European Communities, Luxembourg 1996.

²¹ Dodatkowym, tylko pozornie mniej ważnym czynnikiem sprzyjającym takiemu podejściu było rozpoczęcie w 1993 r. przez UE negocjacji akcesyjnych z grupą państw skandynawskich: Szwecją, Norwegią i Finlandią. W krajach tych – jak wskazywano wielokrotnie w niniejszej pracy – aktywność kobiet w procesach decyzyjnych, w tym także w sferze polityki, należy do najwyższych w świecie, co siłą rzeczy wpływało także na kształt odpowiednich polityk wspólnotowych.

przyczyniając się do rozpowszechniania wiedzy czy stymulowania społecznych debat na ten temat), a ich rozwój podlegał stałej ewolucji.²² O ile dwa pierwsze programy skupiały się na wdrażaniu odpowiedniego ustawodawstwa oraz na działaniach z zakresu pozytywnej dyskryminacji, to trzeci postawił sobie za główny cel poprawę statusu kobiet w społeczeństwie. (Chociaż ponownie wskazać trzeba, że w znacznej mierze odbywało się to wciąż w ramach starań

o usunięcie przeszkód dla osiągnięcia pełnego równouprawnienia kobiet i mężczyzn na rynku pracy.)

Wynikało to m.in. z ówczesnego kontekstu historycznego – jednym z pierwszych celów tworzącej się Unii Europejskiej było doprowadzenie do utworzenia w 1992 r. Jednolitego Rynku, co przez niektórych uważane było za potencjalne zagrożenie dla interesów kobiet jako pracobiorców i co wymagało aktywnego zaangażowania władz wspólnotowych oraz krajowych w działania przekształcające owo „zagrożenie” w szansę.²³ Podnosząc oficjalnie kwestię udziału kobiet w procesach podejmowania decyzji, założenia trzeciego programu działania zwracały uwagę na fakt, iż równouprawnienie płci w dziedzinie zatrudnienia nie może być osiągnięte w społeczeństwie, w którym kobiety są w dalszym ciągu dyskryminowane oraz niedostatecznie reprezentowane w gremiach decyzyjnych. W tym kontekście za szczególnie istotne uznano podejmowanie odpowiednich działań zarówno na szczeblu wspólnotowym, jak i państw członkowskich, zmierzających do zwiększenia liczby kobiet w procesach decyzyjnych we wszystkich dziedzinach życia społecznego.²⁴

Raz jeszcze podkreślić należy, że trzeci program był kontynuacją poprzednich, ale jednocześnie był od nich bardziej wszechstronny.²⁵

²² W okresie przed powstaniem Unii Europejskiej realizowane były dwa programy. (Następne funkcjonowały w latach 90. i obecnie.) Pierwszy Program Działania (AP1) przypadał na lata 1982-1985, a Drugi Program (AP2) – na lata 1986-1990. Wprawdzie nadal skupiały się one głównie na kwestiach zatrudnienia kobiet, jednak rozszerzyły tę problematykę, tworząc solidny fundament dla dalszego rozwoju polityki na rzecz awansu kobiet w formie kolejnych projektów i przedsięwzięć.

²³ W rezultacie m.in. powołano program „Nowe Szanse dla Kobiet” (*New Opportunities for Women – NOW*) przeznaczając 400 mln ecu w ciągu pięciu lat na rozwój przedsięwzięć mających na celu poprawienie pozycji kobiet na rynku pracy. Por.: A.Hubert, op.cit. s.162.

²⁴ Szerzej patrz: *Women in Decision-Making. Panorama of Activities...*, op.cit. s.3.

²⁵ Ciekawą analizę porównawczą tego programu z poprzednimi zawiera praca: 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

Przejawiało się to m.in. w poświęcaniu znacznej uwagi szeroko rozumianemu kontekstowi społeczno-gospodarczemu funkcjonowania kobiet jako pracobiorców, potrzebie artykulacji i obrony ich interesów, jak również analizie roli różnorodnych czynników mogących wpływać na poprawę sytuacji kobiet. Dotyczyło to zwłaszcza roli tzw. partnerów dla równości (*equality partners*), czyli rozmaitych podmiotów społecznych, gospodarczych, politycznych itp., których oddziaływanie może mieć pozytywne skutki w tej dziedzinie. Ponadto w programie tym pojawiło się nawiązanie do ważnej zasady *gender mainstreaming*, postulującej uwzględnianie społeczno-kulturowego wymiaru płci we wszystkich dziedzinach życia oraz wszystkich działaniach UE i jej państw członkowskich.²⁶

Równocześnie jednak twórcy i realizatorzy trzeciego programu, kładący akcenty nieco odmiennie niż ich poprzednicy, uważali, że rola Wspólnoty w promowaniu równości kobiet i mężczyzn powinna być raczej pomocnicza czy inspirująca, a nie sterująca bądź regulacyjna, i opierać się na zasadach komplementarności i subsydiarności. Wynikało stąd przykładanie stosunkowo mniejszej wagi do rozwiązań prawnych w formie wydawania nowych aktów *acquis communautaire*, których w pierwszej połowie lat 90. było niewiele

York-Oxford 2000. W pracy tej przedstawiona jest dogłębna charakterystyka poszczególnych programów, geneza ich powstawania oraz realizacja.

²⁶ Termin *gender mainstreaming* oznacza politykę włączania społecznego i kulturowego wymiaru płci (*gender*) do tzw. głównego nurtu (*mainstreaming*) życia politycznego, społecznego i gospodarczego i zgodnie z definicją Komisji Europejskiej, oznacza: „systematyczne branie pod uwagę różnic pomiędzy możliwościami, sytuacją i potrzebami kobiet i mężczyzn przy planowaniu, wprowadzaniu w życie oraz ocenie wszystkich polityk unijnych”. (Por.: *Equal Opportunities for Women and Men in the EU, Annual Report 1996*, Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs, European Commission 1997.) Celem polityki *gender mainstreaming* jest uwzględnienie oraz uwidocznienie wpływu płci społeczno-kulturowej zarówno na wszystkie dziedziny życia, jak i na wszystkie działania Unii, m.in. poprzez doprowadzenie do zrównoważonego udziału kobiet i mężczyzn w procesach podejmowania decyzji. Polityki tej nie należy jednak mylić z dążeniem do statystycznej równości w poszczególnych sferach aktywności społecznej. Dalekosiężnym celem *gender mainstreaming* jest bowiem osiągnięcie trwałych przemian w strukturze rodziny, funkcjonowaniu życia społecznego, praktyce działania instytucji, organizacji pracy itd. Oznacza strategię zmierzającą do zmiany dotychczasowych metod realizacji polityki równości płci. Opracowana została w szczególności

z myślą o tym, aby polityki takiej nie ograniczać do wąsko rozumianej tzw. kwestii kobiecej ani podejmować działań i programów o cząstkowym charakterze oraz marginalnym znaczeniu.

i obejmowały przede wszystkim akty z dziedziny „prawa miękkiego”. (Jednym z niewielu przykładów aktów wiążących była dyrektywa Rady z 1992 r. dotycząca uprawnień pracowniczych w okresie ciąży oraz urlopu macierzyńskiego.)²⁷ Aktywność organów wspólnotowych koncentrowała się zatem na różnego rodzaju działaniach wspierających, jak np. zwiększenie finansowania przez Komisję Europejską takich organizacji społecznych jak Europejskie Lobby Kobiet.

Z punktu widzenia problematyki niniejszego artykułu najważniejszym, wskazywanym już dorobkiem trzeciego programu było położenie nacisku na zwiększenie uczestnictwa kobiet w procesach decyzyjnych, w tym także w sferze decyzji politycznych. O tym, że tematyka ta zaczęła być postrzegana jako ważna i godna uwagi świadczy fakt, że w ramach finansowanej przez program działalności dziewięciu grup ekspertów zajmujących się różnymi aspektami polityki wobec kobiet powstała Europejska Sieć Ekspertów „Kobiety w procesach decyzyjnych”.²⁸

W skład sieci, działającej w latach 1992–1996, wchodził przedstawiciel wszystkich państw członkowskich (po jednym z każdego kraju) oraz koordynator działający w Brukseli, którzy spotykali się na posiedzeniach plenarnych z reguły dwa razy do roku. Jej głównym zadaniem było udzielanie wsparcia Komisji Europejskiej w usuwaniu przeszkód stojących przed kobietami obejmującymi stanowiska decyzyjne oraz proponowanie strategii przezwyciężenia tychże barier. Dla osiągnięcia tego celu sieć rozwinęła aktywną i szeroką działalność, przede wszystkim przez zbieranie i opracowywanie regularnie uaktualnianych danych na temat reprezentacji kobiet na stanowiskach decyzyjnych oraz organizowanie akcji informacyjno-propagandowych służących polepszeniu stanu świadomości społecznej w tej dziedzinie (publikacje, Internet). Wspierała

²⁷ *Council Directive 92/85/EEC of 19 October 1992 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health at work of pregnant workers and workers who have recently given birth or are breastfeeding*, O.J., L 348, 28.11.1992.

²⁸ Przedmiotem zainteresowań pozostałych sieci były następujące zagadnienia: implementacja dyrektyw równościowych, pozycja kobiet na rynkach pracy (w tym zwłaszcza lokalnych) oraz w przedsiębiorstwach, równość szans w sektorze audiowizualnym i oświacie, organizacja opieki nad dzieckiem oraz innych przedsięwzięć umożliwiających godzenie obowiązków zawodowych i rodzinnych, szkolenia zawodowe dla kobiet – szerzej patrz: *Equal Opportunities for Women and Men*, „Social Europe”, op.cit., s.14-15.

również wszelkie przedsięwzięcia (konferencje, debaty) zmierzające do zwiększenia udziału pań w rozmaitych gremiach decyzyjnych, w tym zwłaszcza w strukturach politycznych. Ponadto aktywnie pomagała kandydatkom w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 1994 r. Systematyczna działalność sieci obejmowała także koordynację działań podejmowanych przez poszczególne państwa członkowskie UE, ułatwiając przy tym tworzenie nowych rozwiązań oraz korzystnego klimatu dla polityki równości kobiet i mężczyzn zarówno na szczeblu krajowym, jak i ogólnoeuropejskim.

Dorobek badawczy sieci przedstawiał się imponująco – już w 1992 r. opublikowano pierwsze szeroko zakrojone studium na temat reprezentacji kobiet na poziomie wspólnotowym i krajowym pt. *PANORAMA. Dane statystyczne dotyczące uczestnictwa kobiet w politycznym i publicznym procesie decyzyjnym* pod redakcją brukselskiej koordynatorki sieci Sabine de Bethune.²⁹ W 1994 r. realizowano kolejne projekty badawcze: „Udział kobiet w procesach podejmowania decyzji na szczeblu regionalnym i lokalnym” oraz „Strategie promujące udział kobiet w procesach podejmowania decyzji”, jak również sporządzono raport na temat udziału kobiet w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz ich reprezentacji w czterech wybranych frakcjach politycznych Parlamentu. Badano również udział kobiet w procesach podejmowania decyzji w innych niż polityka sektorach, tj. w związkach zawodowych (w roku 1994), instytucjach finansowych, szkolnictwie, instytucjach medycznych oraz w sądownictwie (w roku 1996).³⁰

Ponadto sieć prowadziła ożywioną działalność organizacyjną, za-inaugurowaną zwołaniem w Atenach w 1992 r. tzw. Europejskiego Szczytu Kobiet u Władzy pod hasłem „Kobiety w procesach decyzyjnych”. Spotkanie zostało zorganizowane pod patronatem Komisji Europejskiej oraz we współpracy ze wspomnianym Europejskim Lobby Kobiet. W obradach uczestniczyły kobiety zajmujące wysokie stanowiska w różnego typu ciałach decyzyjnych zarówno z państw członkowskich WE, jak i z krajów Europy Środkowej i Wschodniej.

²⁹ *PANORAMA, Statistical data concerning the participation of women in political and public decision-making*, ed. S.de Bethune, European Network „Women in decision-making”, Brussels 1992.

³⁰ *Women in Decision-Making. Panorama of Activities...*, op.cit., s.4-5.

Zwieńczeniem „szczytu” było przyjęcie tzw. Deklaracji Ateńskiej,³¹ w której podkreślono konieczność osiągnięcia równej reprezentacji kobiet i mężczyzn w procesach podejmowania decyzji w życiu publicznym, w tym zwłaszcza na szczeblu politycznym. W Deklaracji wskazano także na potrzebę takich zmian w mentalności społeczeństwa, które umożliwią zastosowanie konkretnych rozwiązań w dziedzinie równego podziału stanowisk w ciałach decyzyjnych pomiędzy przedstawiciele obu płci. Stwierdzono wprost, że „*równość pomiędzy kobietami i mężczyznami narzuca parytet w organach przedstawicielskich oraz administracji państwowej*”, jak również potępiono deficyt demokracji oraz marnotrawstwo potencjału, jakim dysponują panie: „*Kobiety stanowią połowę potencjalnych talentów i umiejętności ludzkości, a ich niedostateczny udział w procesie podejmowania decyzji jest wielką stratą dla społeczeństwa jako całości*”.³² Deklaracja opierała się na kilku prosto sformułowanych, a jednocześnie nośnych politycznie i propagandowo zasadach, według których zrównoważony udział kobiet w sprawowaniu władzy oznacza większą równość i demokrację, lepsze wykorzystanie zasobów ludzkich, uwzględnienie potrzeb i zainteresowań kobiet oraz lepszą jakość decyzji politycznych.

Deklaracja Ateńska wywołała znaczny rezonans polityczny, społeczny i medialny, zyskując przy tym uznanie międzynarodowe.³³ Jej treści dostarczały argumentów potrzebnych zwolennikom wprowadzenia równouprawnienia płci w państwach członkowskich UE. Była powszechnie wykorzystywana nie tylko przez organizacje i ruchy kobiece, ale wywołała również debaty w parlamentach narodowych (np. została jednogłośnie przyjęta w formie specjalnych rezolucji przez parlamenty Hiszpanii i Portugalii w 1993 r.).³⁴ W sumie odegrała ważną rolę jako czynnik pobudzający świadomość społeczeństw i samych kobiet co do znaczenia ich aktywnego udziału w życiu politycznym.

Istotne znaczenie miała także seria spotkań odbywających się w ramach kampanii przed wyborami do Parlamentu Europejskiego

³¹ Por.: *Declaration of Athens w: Equal Opportunities for Women and Men in the EU, Annual Report 1996*, Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs, European Commission 1997, s.86-87.

³² Ibidem.

³³ Deklarację przetłumaczono na wszystkie języki WE oraz intensywnie ją upowszechniano; stała się także inspiracją do wydania podobnych dokumentów w kilku państwach pozaeuropejskich (np. w Argentynie i Indiach).

³⁴ Por.: A.Hubert, op.cit., s.152.

w 1994 r., podczas których licznie zebrane przedstawicielki nie tylko z państw członkowskich Unii Europejskiej, ale również z innych krajów Europy, dyskutowały nad najskuteczniejszymi instrumentami oraz strategiami mającymi zapewnić większą reprezentację kobiet w politycznych organach przedstawicielskich.

Kolejnym przedsięwzięciem w tej dziedzinie była konferencja pt. „Strategia promowania kobiet w procesach podejmowania decyzji politycznych”, zorganizowana przez Sieć w Dublinie w 1995 r. Podczas tego spotkania przedstawiciele wszystkich państw członkowskich UE kontynuowali prace nad strategią promującą bardziej zrównoważony udział kobiet w politycznych procesach decyzyjnych. Dla potrzeb tej konferencji przygotowano przewodnik zatytułowany: *Jak osiągnąć równowagę płci w procesie decyzyjnym w polityce. Przewodnik jak wdrażać polityki mające na celu zwiększenie uczestnictwa kobiet w procesie decyzyjnym w polityce.*³⁵ Omówiono w nim przedsięwzięcia podejmowane w różnych państwach członkowskich oraz uznano potrzebę stworzenia globalnego planu strategicznego propagującego uczestnictwo kobiet w polityce. Uczestniczki konferencji uzgodniły, że plan ten powinien odnosić się do działań wzajemnie się uzupełniających i wzmacniających w przynajmniej sześciu obszarach: opracowywaniu statystyk, wspieraniu organizacji pozarządowych, prowadzeniu badań naukowych, organizowaniu kampanii informacyjnych, wdrażaniu działań z zakresu pozytywnej dyskryminacji oraz tworzeniu podstaw prawnych równości kobiet i mężczyzn.

Zasługą Sieci było ponadto zgromadzenie danych statystycznych z obszaru całej Unii Europejskiej na temat liczebności kobiet zajmujących w pierwszej połowie lat 90. wysokie stanowiska we władzach politycznych zarówno na szczeblu krajowym, jak wspólnotowym. Wyraźnie widoczny w tych opracowaniach deficyt partycypacji politycznej kobiet ukazał z całą wyrazistością skalę problemu i uświadomił klasie politycznej konieczność likwidacji lub przynajmniej ograniczenia liczebnej dysproporcji między przedstawicielami obu płci.

Efektownym zakończeniem, a zarazem podsumowaniem działalności Sieci była wielka konferencja międzynarodowa zorganizowa-

³⁵ 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.

wana w Rzymie w maju 1996 r. pod hasłem „Kobiety za odnową polityki i społeczeństwa”. Na konferencji potwierdzono konieczność dalszych działań na rzecz zwiększenia reprezentacji kobiet w instytucjach politycznych, a jej zasadniczym dorobkiem było opracowanie Karty Rzymskiej oraz tzw. Europejskiego Planu Działania na lata 1996–2000.³⁶

Pierwszy dokument, podpisany przez kobiety-ministrów z państw członkowskich UE, podkreślał występowanie deficytu demokratycznego we wszystkich dziedzinach życia społecznego, wynikającego z niskiej reprezentacji kobiet w gremiach decyzyjnych. Karta wzywała do „*odrodzenia polityki i społeczeństwa*”, co może się dokonać tylko „*przy wspólnym wkładzie i równym udziale kobiet i mężczyzn. Ów równy wkład kobiet oraz ich udział w procesach podejmowania decyzji pomoże zbliżyć do siebie obywateli i polityków, odrodzi demokrację oraz umocni wiarę społeczeństwa w instytucje demokratyczne*”.³⁷

Natomiast Europejski Plan Działania na lata 1996–2000 składał się z kilku rozdziałów, z których każdy poświęcony był jednej z siedmiu dziedzin życia społecznego omawianej na rzymskiej konferencji: polityce, administracji publicznej, służbie zdrowia, sądownictwie, instytucjom finansowym, szkolnictwu i związkom zawodowym. W poszczególnych rozdziałach przedstawiono odpowiednie argumenty przemawiające za koniecznością zwiększenia reprezentacji kobiet w omawianej dziedzinie oraz zalecono działania i strategię kierowane do władz państw członkowskich, sektora prywatnego, a także kobiecych organizacji pozarządowych w celu zlikwidowania deficytu kobiet w gremiach decyzyjnych.³⁸

Ogólnie rzecz biorąc, stwierdzić należy, że aktywne działania oraz bogaty dorobek Europejskiej Sieci Ekspertów „Kobiety w procesach decyzyjnych” w znacznym stopniu przyczynił się do zintensyfikowania działań w zakresie unijnej polityki dotyczącej politycznej partycypacji kobiet. Świadczyły o tym m.in. stosowne dokumenty

³⁶ Por.: *Charter of Rome*, Rome, 18 May 1996, European Summit „Women for the Renewal of Politics and Society”, (<http://www.eurplace.org/diana/rome.html>), a także w: *Equal Opportunities for Women and Men in the EU, Annual Report 1996*, Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs, European Commission 1997, s.88-89.

³⁷ *Charter of Rome*, op.cit.

³⁸ Por.: European Conference „Women for the Renewal of Politics and Society” (Rome, 16-17 May 1996) *European Action Plan 1996-2000 for an equal participation of women and men in decision-making* (<http://www.pt.lu>).

przyjęte przez poszczególne organy wspólnotowe, w tym m.in. Radę UE, która wydała w 1995 r. wspomnianą wcześniej rezolucję w sprawie zrównoważonego udziału mężczyzn i kobiet w procesie podejmowania decyzji, wzywającą do przygotowania odpowiedniego zalecenia w tej dziedzinie.³⁹ (Mimo swego niewiążącego charakteru tego rodzaju akty mogą odgrywać, co należy podkreślić, ważną rolę w praktyce politycznej.)

Na szczególną uwagę zasługują także działania Parlamentu Europejskiego. Z inicjatywy Parlamentarnej Komisji Praw Kobiet m.in. prowadzono badania analizujące bariery utrudniające kobietom dostęp do wysokich stanowisk decyzyjnych, w których przedstawiano propozycje środków mających służyć zwiększeniu liczebności kobiet w strukturach władzy. W 1996 r. komisja opracowała raport zawierający propozycję przygotowania i wdrożenia szerokiej strategii mającej na celu wzrost liczby kobiet na kierowniczych stanowiskach decyzyjnych. W dokumencie tym wzywano także, powołując się na Pekińską Platformę Działania, do opracowania unijnego zalecenia w sprawie zrównoważonego udziału kobiet i mężczyzn w procesach decyzyjnych.⁴⁰

Parlament Europejski angażował się w promocję politycznej partycypacji kobiet także w trakcie swych kampanii przedwyborczych. (Przypomnieć należy, że jest jedynym organem wspólnotowym powoływanym w drodze wyborów bezpośrednich.) W ramach trzeciego programu działania i pod wpływem Deklaracji Ateńskiej z 1992 r. zorganizowano w latach 1993 – 1994 (we współpracy z Europejskim Lobby Kobiet oraz Europejską Siecią Ekspertów) szeroką kampanię pod hasłem „Głosuj na równowagę między mężczyznami a kobietami”. Miała ona za zadanie promowanie większej obecności kobiet wśród deputowanych do Parlamentu Europejskiego w wyborach w 1994 r.

Kampania ta przebiegała dwutorowo: z jednej strony podejmowano specyficznie ukierunkowane działania mające silniej oddziaływać na sytuację panującą zwłaszcza w tych państwach, w których kobiety miały 10% lub mniej miejsc w parlamentach narodowych – w Grecji, Francji, Wielkiej Brytanii, Portugalii, Włoszech i Belgii –

³⁹ *Council Resolution of 27 March 1995 on the balanced participation of men and women in decision-making*, O.J., C 168, 04.07.1995.

⁴⁰ Por.: *Report on the proposal for a Council Recommendation on the balanced participation of women and men in decision-making*, A4-0149/96, 30 April 1996, Women's Rights Committee, European Parliament, Rapporteur Irene Crepaz.

a często wskaźnik ten był jeszcze niższy w odniesieniu do reprezentacji w Parlamencie Europejskim. Z drugiej strony rozwinięto zakrojoną na bardzo szeroką skalę kampanię mającą za zadanie informowanie opinii publicznej w całej Unii, jak również propagowanie aktywnego uczestnictwa kobiet w polityce europejskiej. W tym celu opracowano szereg materiałów instruktażowych i informacyjnych, m.in. wydaną we wszystkich językach państw UE broszurę zatytułowaną *Kobiety w procesie decyzyjnym: dane i fakty na temat kobiet w politycznym i publicznym procesie decyzyjnym w Europie*. Hasła kampanii zwracały uwagę na paradoks, że w Unii, gdzie 51% obywateli to kobiety, stanowiły one jedynie 19% posłów do Parlamentu Europejskiego. Zadawano w związku z tym prowokacyjnie sformułowane pytania w rodzaju: „Czy wyobrażasz sobie świat, na którym żyje 81% ojców i 19% matek?”; „Czy wyobrażasz sobie świat, na którym żyje 81% Romeo i 19% Julii?”, „Dlaczego 81% deputowanych do parlamentu musi się rano golić?”.⁴¹

Uzupełnieniem tych wysiłków były działania przeprowadzane przez instytucje państwowe, partie polityczne oraz pozarządowe organizacje kobiece. Obejmowały one np. zorganizowanie przez portugalskie posłanki do Parlamentu Europejskiego obrad „parlamentu parytetowego”, w którego skład wchodziła równa liczba kobiet i mężczyzn wywodzących się ze wszystkich partii politycznych w Portugalii, co w symboliczny sposób dawało pojęcie o zmianach, jakie mogłyby nastąpić w przebiegu debat parlamentarnych.⁴² Wśród innych, licznych przedsięwzięć wymienić można przykładowo przeprowadzoną we Francji akcję zebrania 100 tys. podpisów (w tym wielu znanych osobistości) pod petycją skierowaną do najważniejszych instytucji politycznych w państwie, w której domagano się równego uczestnictwa kobiet w podziale mandatów. Jej opublikowania odmówiły wprawdzie czołowe dzienniki, jak „Le Monde”, „Libération” czy „Le Figaro”, ale przyczyniła się ona do zastosowania przez niektóre partie polityczne zasady parytetu przy konstruowaniu list kandydatów w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 1994 r. Miało to miejsce na pięć lat przed wprowadzeniem poprawek do konstytucji francuskiej stwierdzających, że mężczyźni i kobiety powinni być w równym stopniu reprezentowani w życiu

⁴¹ Por.: M.L.Krook, *Europe for women, women for Europe. Strategies for parity democracy in the UE* (<http://www.columbia.edu>).

⁴² Ibidem.

politycznym.⁴³ We wszystkich praktycznie krajach kampania przedwyborcza była bardzo intensywna i prowadzona za pomocą całego arsenału środków promocji politycznej, w rodzaju dawania ogłoszeń w środkach masowego przekazu, organizowania demonstracji, debat i spotkań, rozdawania gadżetów itp.⁴⁴

Wszystkie te działania przyniosły pozytywne efekty – w wyniku wyborów w czerwcu 1994 r. reprezentacja kobiet w Parlamencie Europejskim wzrosła z 19% do 26,5%.⁴⁵ Choć wzrost ten mógł wydawać się stosunkowo niewielki, to był jednak istotny, biorąc pod uwagę punkt wyjścia: przed 1979 r., kiedy członkowie Parlamentu pochodzili z mianowania, odsetek pań wynosił w nim jedynie 5,5%. Co ważniejsze, w rezultacie wyborów w 1994 r. spektakularnie wręcz wzrosła liczba parlamentarzystek z państw mających dotychczas najniższe wskaźniki, w przypadku których liczba posłanek na szczeblu europejskim przewyższała prawie pięciokrotnie (Francja) lub dwukrotnie (Wielka Brytania) ich liczebność w narodowych zgromadzeniach ustawodawczych.⁴⁶

Wskazać przy tym należy, że zarysowała się tendencja do większej reprezentacji kobiet w Parlamencie Europejskim niż w legislaturach krajowych.⁴⁷ Wydaje się, że partie polityczne są bardziej skłonne do wypróbowywania nowych metod rekrutacji i promocji kandydatów w wyborach na poziomie europejskim niż lokalnym, w istocie znacznie dla nich bliższym i ważniejszym. Ponadto same zasady działania Parlamentu Europejskiego w pewnym sensie bar-

⁴³ Patrz: F.Gaspard, *Du suffrage la citoyenneté: le mouvement pour parité en Europe w: Les femmes dans la prise de décision en France et en Europe*, ed. F.Gaspard, L'Harmattan, Paris 1997.

⁴⁴ Por.: J.M.Mushaben, *The Politics of Critical Acts: Women, Leadership and Democratic Deficits in the European Union*, „The European Studies Journal” no. 2/1998.

⁴⁵ Na temat wyników wyborów szerzej patrz w: *Equal Opportunities for Women and Men in the EU, Annual Report 1996*, Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs, European Commission 1997, s.80.

⁴⁶ Szerzej na ten temat w: *Differential Impact of Electoral Systems...*, op.cit., zwłaszcza roz. VI.

⁴⁷ W 1995 roku kobiety stanowiły średnio nieco ponad 20% ogółu posłów do niższej izby parlamentu narodowego, natomiast w Parlamencie Europejskim zasiadało niemal 27% pań. Por.: *Women in Parliaments, 1945-1995: A World Statistical Survey*, Inter-Parliamentary Union, Geneva 1995 oraz *The proportion of women members of regional and local parliaments and assemblies in the EU*, Office for Official Publications of the European Communities, Committee of the Regions, COR Studies I-4/99, Luxembourg 1999.

dziej zachęcają do większej reprezentacji kobiet, m.in. dzięki słabszej rywalizacji o mandaty oraz mniej konfrontacyjnemu stylowi debat politycznych na jego forum w porównaniu z krajowymi zgromadzeniami ustawodawczymi.⁴⁸

Ważną siłą napędową unijnej polityki w zakresie równości płci stała się również działalność Komisji Europejskiej. To właśnie jej aktywność, wraz z działaniami Parlamentu Europejskiego i Rady UE, przyczyniła się do podniesienia kwestii udziału kobiet w procesach decyzyjnych we wszystkich dziedzinach życia jako niezbędnego warunku poprawy ich statusu społecznego. Komisja słusznie dostrzegła, że „z samej formalnej równości szans nie wynika automatycznie równe traktowanie czy też właściwa reprezentacja kobiet w procesach decyzyjnych. Należy dokładniej zbadać zakorzenione bariery instytucjonalne oraz kulturalne powstrzymujące lub uniemożliwiające proporcjonalne reprezentowanie kobiet w organach publicznych i politycznych”.⁴⁹ Ponadto podejmowała także praktyczne kroki w kierunku eliminacji tego typu barier, m.in. zwiększając liczbę kobiet w niej działających. (Tendencje te nasiliły się zwłaszcza po przystąpieniu do UE Szwecji i Finlandii, które od dawna prowadziły tego rodzaju politykę oraz miały w tym zakresie duże doświadczenia i osiągnięcia.)⁵⁰

* * *

Unia Europejska dokonała znaczących postępów w osiąganiu równości kobiet i mężczyzn dzięki prawodawstwu w dziedzinie równego traktowania płci oraz polityce uwzględniającej tę problematykę w głównym nurcie życia politycznego i społecznego. Jednak wciąż utrzymująca się niedostateczna reprezentacja kobiet w polityce stanowi przedmiot troski UE i traktowana jest jako przejaw

⁴⁸ Por.: E.Davies, E.Vallance, *Women of Europe: Women MEPs and Equality Policy*, Cambridge University Press, New York 1986.

⁴⁹ *European Social Policy; A Way Forward for the Union. White Paper*, European Commission, Office for Official Publications of the European Commission, Luxembourg 1994, s.43-44.

⁵⁰ Ruchy kobiece w państwach skandynawskich zaangażowały się w działalność polityczną około 20 lat wcześniej niż miało to miejsce w innych krajach zachodnioeuropejskich. Wyjaśnia to, dlaczego polityczna reprezentacja kobiet w Skandynawii osiągnęła tak znaczne rozmiary, będąc obecnie jedną z najwyższych na świecie. Por.: M.L.Krook, *Politicizing representation: Movement and Party Strategies to Increase Women's Political Representation in Sweden, Norway and Iceland* (<http://www.columbia.edu>). Por. także: H.Skjeie, *The Rhetoric of Difference: On Women's Inclusion into Political Elites*, Institute for Social Research, Oslo 1992.

deficytu demokracji. Mając to na uwadze, Unia podejmuje liczne działania promujące zrównoważony udział kobiet w politycznych gremiach decyzyjnych, obejmujące konkretne przedsięwzięcia i inicjatywy, przede wszystkim w formie zaleceń dla państw członkowskich co do przyjęcia określonych środków, polityk, wytycznych itp. W efekcie doprowadziło to do ukształtowania się polityki, dla potrzeb której stworzono cały zestaw instrumentów prawnych i instytucjonalnych, mających na celu zagwarantowanie równości płci także w sferze sprawowania władzy.

Polityka ta zmieniała się wraz z ewolucją procesów integracyjnych, obecnie zmierzających do obejmowania nie tylko gospodarki, ale także znacznie szerszych obszarów życia społecznego i politycznego. W latach 90. weszła w nową fazę, charakteryzującą się jakościowo nowym podejściem do równości kobiet i mężczyzn, uwzględniającym kwestię reprezentacji kobiet w gremiach decyzyjnych. Następowala więc ewolucja polityki unijnej względem kobiet: od wymiaru ekonomiczno-społecznego do wymiaru politycznego.

To nowe podejście – rozwijane i udoskonalane zwłaszcza od drugiej połowy lat 90. – opierające się na podstawowym założeniu konieczności zrównoważonego udziału kobiet w szeroko pojmowanych procesach decyzyjnych, w tym także w sprawowaniu władzy politycznej, uwzględnia konieczność rozbijania „szklanego sufitu” stwarzającego strukturalne przeszkody przed kobietami usiłującymi osiągnąć wyższe szczeble władzy. Przenosi to jednocześnie dyskusję z kwestii żądań ilościowych, leżących u podstaw systemu kwot i działań afirmatywnych, na postulaty wprowadzenia zmian jakościowych, wiążących się z przemianami kulturowymi oraz z nowym pojmowaniem istoty i funkcjonowania demokracji.⁵¹

Abstract

UE policy towards a gender balance in political decision-making (part 1)

The study focuses upon participation of women in political decision-making in the European Union. Women, while accounting for majority of

⁵¹ Ewolucja polityki Unii Europejskiej w zakresie zrównoważonego udziału kobiet w politycznych strukturach decyzyjnych od połowy lat. 90 przedstawiona zostanie w drugiej części niniejszego artykułu, która ukaże się w następnym numerze „Studiów Europejskich”. (przyp. red.)

the EU citizens, have no relevant representation in structures of political power (their participation in parliaments and governments is relatively little). In countries in which democratic traditions are well-rooted, a trend can be observed to ensure balanced representation between women and men in political life. As far as the European Union Member States are concerned, this is manifested in a peculiar form, as apart from measures taken up by individual Member States, the goal is also sought by the policy articulated and implemented at the EU institutions level. The fundamental aim of the study is to present instruments and actions undertaken within the whole EU institutional system to reach more balanced women's participation in political power structures.

A time perspective assumed in the study extends over the whole period of existence of the European Communities, with a special emphasis upon the recent stage since the establishment of the European Union in 1992. This event marked a milestone of crucial, historical importance. Together with creation of the EU also European policy of equal opportunities for women in relation to men reached a new stage of development.