



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

POLICY PAPER

NR 7 (193), KWIECIEŃ 2021 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski, Patrycja Sasnał, Wojciech Lorenz

Równouprawnienie płci – powolne wdrażanie ustalonych norm

Veronika Jóźwiak

Kobiety na całym świecie odczuły społeczne i gospodarcze konsekwencje pandemii COVID-19 w większym stopniu niż mężczyźni. Ponownie skierowało to uwagę na potrzebę przyspieszenia równouprawnienia płci, które nie tylko jest prawem człowieka, lecz także pozytywnie wpływa m.in. na rozwój gospodarczy i bezpieczeństwo międzynarodowe. Dlatego coraz więcej państw uwzględnia aspekt równości kobiet i mężczyzn również w polityce zagranicznej i rozwojowej. Polska zgodnie z przyjętymi zobowiązaniami oraz rekomendacjami ONZ powinna uwzględniać wymóg równouprawnienia, m.in. tworząc plany odbudowy po pandemii.

PISM POLICY PAPER

Skutki pandemii dla kobiet

Pandemia nierównomiernie dotknęła kobiety i mężczyzn. Według statystyk ONZ zachorowalność mężczyzn wskutek koronawirusa była wyższa (53% przypadków globalnie), ale to kobiety w większym stopniu mierzyły się z negatywnymi gospodarczymi i społecznymi skutkami COVID-19. Kobiety, statystycznie zarabiające mniej i posiadające mniej stabilne zatrudnienie, były w większym stopniu narażone na zwolnienia i utratę źródeł utrzymania. [Mimo że stanowiły 39% wszystkich zatrudnionych na świecie, wśród osób zwolnionych do maja 2020 r. było ich 54%. Według szacunków ONZ](#) ich miejsca pracy były o 19% bardziej zagrożone niż stanowiska mężczyzn. Powodem częstszych zwolnień kobiet była z jednej strony ich nadreprezentacja w branżach dotkniętych największymi stratami (np. hotelarstwo, usługi gastronomiczne). Z drugiej strony do opuszczenia rynku pracy lub ograniczenia aktywności zawodowej częściej niż mężczyzn zmuszały je wzrost obciążeń nieodpłatną pracą domową i opieką nad dziećmi w czasie obowiązywania obostrzeń dotyczących wychodzenia z domu. Dlatego ONZ spodziewa się znaczącego wzrostu wskaźnika skrajnego ubóstwa kobiet (o 9,1%) do końca 2021 r., a już teraz taki status materialny jest wśród kobiet o 25% częstszy niż wśród mężczyzn. Prognozy wskazują, że przywrócenie tych danych do stanu sprzed pandemii nie będzie możliwe przed 2030 r. Można to tłumaczyć nie tylko recesją, lecz również m.in. utrudnionym dostępem do edukacji – [według szacunków UNESCO](#) 11 mln dziewcząt z powodów ekonomicznych nie wróci do szkół po pandemii, co obniży ich szanse na przyszłe zatrudnienie.

Wśród pozagospodarczych skutków pandemii badania ONZ wskazują na znaczący wzrost przypadków przemocy domowej, której doświadczyło w ostatnim roku 243 mln kobiet na świecie. Liczba zgłoszonych przypadków wzrosła o ok. 30% m.in. we Francji, Argentynie czy Singapurze. Przemocy fizycznej i werbalnej doświadczały również kobiety zatrudnione w służbie zdrowia i pomocy społecznej, stanowiące 70% wszystkich pracowników tych sektorów na świecie. Były one również bardziej od mężczyzn narażone na zakażenie koronawirusem – w związku z ich liczebną przewagą wśród m.in. pielęgniarek czy opiekunek, czyli zawodów z pierwszej linii walki z pandemią. Wskazuje na to trzykrotnie wyższa liczba zachorowań kobiet w grupie pracowników medycznych i socjalnych.

ONZ przewiduje skutek pandemii wzrost nierówności płci po dekadach globalnego postępu.

Z tych powodów [ONZ przewiduje](#) skutek pandemii wzrost nierówności płci po dekadach globalnego postępu. Choć w niektórych dziedzinach na przestrzeni dziesięcioleci udało się dużo osiągnąć (np. regulacje wspierające równość lub dostęp do edukacji), w ostatnich latach globalny progres w zakresie wzmocnienia gospodarczej i społecznej pozycji kobiet był coraz [wolniejszy](#), a w niektórych aspektach, np. praw oraz zdrowia

reprodukcyjnego i seksualnego kobiet, [odnotowano regres](#). Wśród palących problemów ONZ wymienia dyskryminujące regulacje i normy społeczne, niedostateczną reprezentację kobiet na wszystkich szczeblach przywództwa politycznego (średnio 25% w parlamentach narodowych), powszechnie doświadczaną przemoc (jedna na pięć kobiet w wieku 15–49 lat w przeciągu jednego roku) oraz przemoc wobec kobiet będących osobami publicznymi.

Zobowiązania i normy globalne

Ramy normatywne służące zapewnieniu równości kobiet i mężczyzn są jasno określone. Ich opracowanie zajęło kilka dekad i odbywało się głównie w ramach ONZ. Równouprawnienie obu płci po raz pierwszy zostało uznane za powszechne prawo człowieka w Karcie Narodów Zjednoczonych w 1945 r. Do lat 70. ubiegłego wieku i masowego pojawienia się ruchów kobiecych równouprawnienie nie było priorytetem organizacji ani jej państw członkowskich, choć wymóg równego udziału kobiet w życiu politycznym, ich dostępu do edukacji i pracy oraz niedyskryminacji pojawił się w wielu dokumentach ONZ (w tym w Konwencji o prawach politycznych kobiet z 1952 r. czy w Międzynarodowym pakcie praw obywatelskich i politycznych z 1966 r.). Wówczas powstały zajmujące się tą problematyką instytucje w ramach ONZ, a aspekt równouprawnienia stał się częścią

PISM POLICY PAPER

mandatu już istniejących agencji. W 1979 r. przyjęto kluczową Konwencję w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet.

Kamieniem milowym było przyjęcie w 1995 r. deklaracji pekińskiej i platformy działań – dokumentu politycznego i pierwszego powszechnego zobowiązania do zwiększenia równości kobiet i mężczyzn. W kolejnych latach instrumenty prawne ONZ utrwaliły rolę kobiet w osiąganiu wzrostu gospodarczego, bezpieczeństwa i pokoju. Flagową regulacją dotyczącą równouprawnienia stała się Rezolucja 1325 Rady Bezpieczeństwa (RB) ONZ z 2000 r. Wezwała ona państwa członkowskie do m.in. zapewnienia większego udziału kobiet na wszystkich szczeblach podejmowania decyzji w instytucjach krajowych, regionalnych i międzynarodowych oraz w mechanizmach zapobiegania konfliktom, zarządzania nimi i ich rozwiązywania. Rezolucja nakazywała także wzmocnione zobowiązanie do ochrony praw człowieka kobiet i dziewcząt na mocy prawa międzynarodowego. RB przyjęła dziewięć kolejnych rezolucji w ramach agendy „Kobiety, Pokój i Bezpieczeństwo”, na podstawie której państwa członkowskie przygotowały krajowe plany działań. Jest ona ciągle rozwijana – [ostatnio w kierunku dodania zmian klimatycznych do wyzwań dla bezpieczeństwa, które wpływają na życie kobiet](#). Równość płci i wzmocnienie pozycji kobiet i dziewcząt jest również przekrojowym priorytetem oraz jednym z 17 celów Agendy 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju ONZ.

Wyznaczone przez ONZ cele i standardy dotyczące równouprawnienia wynikają z potwierdzonego badaniami związku między równością kobiet i mężczyzn a globalnym dobrobytem i bezpieczeństwem. Najnowsze obliczenia uwzględniające niekorzystne dla kobiet efekty pandemii na rynku pracy wskazują, że globalne PKB może być w 2030 r. o 1 bln dol. niższe, niż byłoby, gdyby stopa bezrobocia kobiet i mężczyzn była na tym samym poziomie. Z kolei wyeliminowanie nierówności na rynku pracy może wzbogacić światową gospodarkę o 13 bln dol. W UE postępy w zakresie równouprawnienia mogą się przyczynić do wzrostu PKB na mieszkańca od ok. 6% do 9,5%, zwiększając unijne PKB od ok. 2 do 3 bln euro do 2050 r. Inne badania dowodzą, że znaczący udział kobiet w procesach pokojowych może zwiększyć prawdopodobieństwo trwałości i skuteczności wdrażania porozumień, a większa liczba parlamentarzystek ograniczy ryzyko łamania praw człowieka i nawrotów konfliktów.

Wyeliminowanie nierówności na rynku pracy może wzbogacić światową gospodarkę o 13 bln dol.

W regulacjach ONZ równouprawnienie kobiet i mężczyzn (tj. równouprawnienie płci, ang. *gender equality*) jest rozumiane jako równe prawa, obowiązki i szanse. Płeć w tej terminologii odnosi się do właściwości i szans społecznych związanych z byciem kobietą lub mężczyzną. Podobnie definiuje równouprawnienie Rada Europy (RE) – jako jednakową widoczność, siłę sprawczą i udział obu płci we wszystkich sferach życia publicznego i prywatnego. Płeć jest tu określana jako kompleks społecznie skonstruowanych ról, zachowań, działań i cech, które dane społeczeństwo uznaje za odpowiednie dla kobiet i dla mężczyzn. RE – ale także UE – zaznaczają przy tym w swoich dokumentach, że kategorie kobiet i mężczyzn są niejednorodne pod względem m.in. pochodzenia, wyznania, poziomu sprawności, tożsamości płciowej czy orientacji seksualnej, a równouprawnienie dotyczy wszystkich niezależnie od tych czynników.

Regulacje w Unii Europejskiej

Równouprawnienie płci jest zawarte w Karcie praw podstawowych UE i Traktacie o funkcjonowaniu UE. Unia przyjęła sześć dyrektyw dotyczących równości kobiet i mężczyzn, która jest również kluczową zasadą europejskich praw socjalnych. W dziedzinie zwalczania przemocy wobec kobiet punktem odniesienia dla UE i innych organizacji świata demokratycznego, które tworzą normy międzynarodowe, jest Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej z 2011 r. – tzw. konwencja stambulska, podpisana i ratyfikowana przez znakomitą większość państw UE. W 2017 r. Unia jako organizacja podpisała umowę, ale jej ratyfikacja nie nastąpiła (m.in. ze względu na brak przystąpienia do niej sześciu środkowo-

PISM POLICY PAPER

i wschodnioeuropejskich państw członkowskich) i pozostaje jednym z głównych celów KE i przewodniczącej Ursuli von der Leyen.

W 2020 r. KE przedstawiła pierwszą w historii UE strategię na rzecz równouprawnienia płci. Uzasadniała to m.in. istnieniem znaczących nierówności na rynku pracy (np. w Unii kobiety zarabiają średnio o 16% mniej niż mężczyźni) i powszechnej przemocy wobec kobiet (33% kobiet w UE było ofiarami przemocy fizycznej lub seksualnej), mimo że Unia należy do światowych liderów w dziedzinie równości płci. Zawarte w strategii działania obejmują m.in. eliminowanie stereotypów dotyczących płci, zapewnienie równego udziału i równych szans na rynku pracy, w tym równości wynagrodzeń, oraz osiągnięcie równowagi między udziałem mężczyzn i kobiet w procesach decyzyjnych i politycznych. KE zobowiązała się również do uwzględnienia perspektywy płci we wszystkich obszarach polityki UE.

Równouprawnienie a polityka zagraniczna

Choć równość płci jest przede wszystkim zasadą kształtującą politykę wewnętrzną, coraz więcej państw z ambicjami oddziaływania globalnego wymienia ją wśród założeń polityki zagranicznej. Program pierwszej „feministycznej polityki zagranicznej” ogłosiła Szwecja w 2015 r. Jej deklarowanym celem było wspieranie udziału kobiet w procesach pokojowych, ochrona praw kobiet jako praw człowieka i działanie na rzecz uwzględniającej płeć dystrybucji globalnego dochodu. Obecny rząd przejął te cele, jednak niektóre jego decyzje, np. niezaprzestanie do 2019 r. sprzedaży broni Arabii Saudyjskiej, która rażąco nie przestrzega praw kobiet, spotkały się z krytyką jako niespójne z tymi założeniami. Te same zastrzeżenia dotyczą Francji, która nie przerwała takiego handlu mimo wdrożenia przekrojowej, międzynarodowej strategii równouprawnienia. Jest ona celem polityki zagranicznej również innych państw europejskich, w tym Hiszpanii, Finlandii czy Estonii, a także całej UE – według planu przedstawionego przez KE w listopadzie 2020 r. 85% wszystkich działań zewnętrznych Unii do 2025 r. ma przyczyniać się do równouprawnienia. Podobne trendy widać poza Europą. Strategia Meksyku np. zakłada zwiększenie udziału kobiet w strukturach dyplomacji, zaś Kanady – skupienie na rozdysponowywaniu pomocy rozwojowej z uwzględnieniem potrzeby wzmocnienia pozycji kobiet na świecie.

Obrona praw kobiet, w tym prawa do zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego, jest jednym z kluczowych elementów polityki zagranicznej administracji Joe Bidena.

Obrona praw kobiet, w tym prawa do zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego, [jest jednym z kluczowych elementów polityki zagranicznej administracji Joe Bidena](#). Potwierdzają to również [główne założenia nowej polityki bezpieczeństwa i zagranicznej USA](#), w których cel równości płci jest akcentowany zarówno w kontekście wspierania inkluzywnego wzrostu gospodarczego i spójności

społecznej, jak i promocji wartości demokratycznych na świecie. Tematy poruszane podczas [pierwszej wizyty zagranicznej sekretarza stanu Antony'ego Blinkena \(w Japonii\)](#) wskazują, że USA w kontaktach z sojusznikami będą kładły nacisk na sprawę kobiet.

USA w kontaktach z sojusznikami będą kładły nacisk na sprawę kobiet.

Wnioski i rekomendacje

Pandemia COVID-19 pogłębia nierówności i tworzy zagrożenie dla dotychczasowych postępów równouprawnienia, dlatego rządy powinny uwzględniać wyrównanie praw obu płci w działaniach na rzecz zwalczania kryzysu. Dążenie do równouprawnienia płci jest bowiem wymogiem wynikającym z międzynarodowych norm i zobowiązań, skupiającym się na społecznych konsekwencjach płci biologicznej. Według tych norm równość kobiet i mężczyzn ma kluczowe znaczenie dla ochrony praw człowieka i wzrostu gospodarczego, a w UE również dla funkcjonowania demokracji i państwa prawa. Celem równości płci jest zapewnienie jednakowych szans w życiu społecznym, jakkolwiek równość płci w sensie biologicznym nie istnieje.

PISM POLICY PAPER

[Zgodnie z rekomendacjami ONZ](#) pierwszym krokiem powinno być włączenie kobiet w tworzenie planów rozwojowych i podejmowanie decyzji, nawet jeśli będzie to wymagać wprowadzenia dla nich kwot. Sekretarz generalny António Guterres [wezwał](#) państwa, by sytuację kobiet potraktowały wręcz jako kluczowy element odbudowy. ONZ zwraca również uwagę na potrzebę uwzględniania w pakietach stymulacyjnych potrzeb socjoekonomicznych kobiet – wynikających z nierówności płci – oraz włączenia działań zapobiegających przemocy wobec kobiet i udzielania pomocy ofiarom.

Polska może również próbować systematycznie włączać perspektywę płci do kolejnych obszarów swojej polityki, zgodnie z kierunkiem myślenia kluczowych dla niej podmiotów – UE i USA.

Polska, która [zadeklarowała](#), że swoją obecną kadencję w Radzie Praw Człowieka wykorzysta m.in. do ochrony praw człowieka jako warunku zrównoważonego rozwoju, może potraktować pandemię jako odpowiedni moment i zaangażować się na rzecz równouprawnienia płci. Może również próbować systematycznie włączać perspektywę płci do kolejnych obszarów swojej polityki, zgodnie z kierunkiem myślenia kluczowych dla Polski podmiotów – UE i USA. Brak działań na rzecz większej ochrony praw kobiet będzie utrudniać relacje z nową amerykańską administracją. Na potrzebę postępów pod względem równouprawnienia wskazuje m.in. [unijne zestawienie Gender Equality Index](#), w którym Polska w 2020 r. zajęła 24. miejsce.