



Laikinių specialiųjų priemonių taikymo rekomendacijos

Leidiny s parengtas Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos įgyvendinant Valstybinę moterų ir vyrų lygių galimybių 2010 – 2014 metų programą.

Leidinio autoriai:
Vytis Muliolis
Danguolė Grigolovičienė

2012 metai

TURINYS

ĮŽANGA

.....5

1. SPECIALIŲ LAIKINŲJŲ PRIEMONIŲ SĄVOKA, SAMPRATA, PAGRINDINIAI SKIRIAMIEJI BRUOŽAI

.....8

2. SPECIALIŲ LAIKINŲJŲ PRIEMONIŲ ĮVAIROVĖ IR JŲ TAIKYMO PATIRTIS SKIRTINGOSE PASAULIO VALSTYBĖS

.....13

2.1. SPECIALIŲJŲ LAIKINŲJŲ PRIEMONIŲ RŪŠYS IR JŲ IŠSKYRIMO KRITERIJAI.....13

2.2. KVOTŲ SISTEMOS SAMPRATA BEI ESMINĖS CHARAKTERISTIKOS.....14

2.2.1. KVOTŲ SISTEMOS TAIKYMAS POLITINIO ATSTOVAVIMO SRITYJE.....15

2.2.2. KVOTŲ SISTEMOS TAIKYMAS VIEŠO IR PRIVATAUS KAPITALO BENDROVIŲ
KOLEGIALIŲ VALDYMO ORGANŲ SUDARYMO SRITYJE.....22

2.3. IŠTEKLIŲ PERSKIRSTYMAS KAIP SPECIALI LAIKINOJI PRIEMONĖ.....26

2.4. PREFERENCINIS VERTINIMAS KAIP SPECIALI LAIKINOJI PRIEMONĖ.....27

2.5. PROGRAMINIAI DOKUMENTAI IR TIKSLŲ NUSTATYMAS KAIP
SPECIALI LAIKINOJI PRIEMONĖ.....28

2.6. KITOS SPECIALIOS LAIKINOSIOS PRIEMONĖS.....28

3. NACIONALINIS LYGMUO

.....30

4. LAIKINŲJŲ SPECIALIŲJŲ PRIEMONIŲ TAIKYMO PRAKTINIAI ASPEKTAI

.....33

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

.....37

BAIGIAMOJI DALIS

.....39

IŽANGA

Tradiciškai nuo senųjų laikų vyrai ir moterys dirbo kartu tam, kad susikurti deramas gyvenimo sąlygas ir stabilią visuomenę, kurioje kiekvieno asmenybei yra erdvės tobulėti, mokytis, dirbti ir pilnai realizuoti save. Nors vyrai ir moterys darbavosi skirtinguose sektoriuose, poreikis veikti kartu tam, kad būtų pasiekti maksimalūs rezultatai buvo ir yra neginčijamai pripažįstamas. Vis dėlto šiuolaikinėje visuomenėje tolygiam abiejų lyčių įsitraukimui į visuomeninę veiklą yra kilę nemažai įvairaus pobūdžio ir kilmės kliūčių, kas lemia mažesnį moterų dalyvavimą svarbiausių sprendimų priėmimo. Demokratijos idėja kilusi iš lygybės principo, kuris apima ir lygiavertį vyrų bei moterų vertinimą ir jų įsitraukimą į atstovaujамąją veiklą. Skandinavų mokslininkų tarpe gyva nuomonė, jog „demokratija, sekant jos apibrėžimu, negali sau leisti būti akilai lyčiai. Ji turi kovoti už lygybę ir moterų bei vyrų lygiavertį atstovavimą sprendimų priėmimo procese“¹. Lyčių lygybę, kaip pamatinę teisinės valstybės nuostata turi būti kiekvienoje valstybėje realizuojama maksimalia apimtimi, nes tai yra tolimesnio efektyvaus ir darnaus pasaulio vystymosi garantas.

Tarptautinėje erdvėje jau keletą dešimtmečių vyksta aktyvios diskusijos, kaip ir kokiomis priemonėmis visose sferose mažinti moterų diskriminaciją, didinti jų integravimą į darbo rinką bei užtikrinti jų ir vyrų vienodą traktavimą visuose visuomeninio gyvenimo srityse. Šie debatai, visų pirma kilę mokslininkų tarpe, o vėliau, įvertinus jų keliamų idėjų svarbą ir numatomą praktinę naudą, persikėlė į tarptautinius, globaliu ir regioniniu lygiu žmonių lygių teisių klausimus reglamentuojančius dokumentus bei valstybių nacionalinę teisę.

Lietuvos Respublika – viena iš Europos valstybių, kurioje moterų ir vyrų lygios galimybės užtikrinamos dar nepilna, lyginant su priimtais tarptautiniais įsipareigojimais, apimtimi, todėl yra būtina ieškoti šios problemos sprendimo būdų.

Pasaulio mokslininkai, praktikai, dirbantys lygių galimybių užtikrinimo srityje, savo darbuose paprastai išskiria skirtingo laikotarpio veiklos planus, kurie yra skirti lyčių lygybei skatinti. Ilgajam laikotarpiui paprastai priskiriamos įvairios priemonės, kurių pagalba per santykinai netrumpą laikotarpį stengiamasi pakeisti visuomenės mentalitetą lyčių lygybės klausimu, skatinti mažiau atstovaujамą visuomeniniame gyvenime lytį mokytis, įgyti aukštesnę kvalifikaciją, didesnę pasitikėjimą savimi, įtikinti politinių partijų vadovybę dėl poreikio į politinę veiklą įtraukti kuo daugiau moterų, sukurti diskriminaciją užkardančią įstatyminę bazę ir, kas svarbiausia, mokytis ir šviesti rinkėjus ir asmenis, priimančius sprendimus dėl vadovujančių pareigybių skyrimo, kad abiejų lyčių tolygus atstovavimas bet kuriam visuomeniniam dariniui visuomet atneš didelę naudą ir keis daugybės asmenybių likimus, nes leis abiejų lyčių atstovams vienodai tobulėti ir taip pat efektyviai dirbti visuomenės labui. Kita grupė priemonių – trumpuoju laikotarpiu taikomi instrumentai. Tai grupė priemonių, kurios yra tam tikra prasme šiuurkščiai invazinės, nes staiga keičia visuomenėje vyravusią tvarką ir daugiausiai imperatyvaus metodo pagalba sumodeliuoja socialiai priimtina situaciją dirbtinai, o ne per visuomenės evoliucionavimo kelią. Kalbant apie trumpojo laikotarpio priemones, skatinančias lyčių lygybę, dažniausiai turimos omenyje specialios laikinosios priemonės, kurios yra pagrindinis šio leidinio analizės objektas, ir yra kuriamos tam, kad socialinėje sferoje greitai ir efektyviai užtikrintų lyčių lygybę.

¹ Women in Parliament: Beyond Numbers [interaktyvus]. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005 [žiūrėta 2012-12-21]. <<http://www.idea.int/publications/wip2/index.cfm>>.

Pasaulyje taikomas ir dideliu efektyvumu pasižymintis kompleksas priemonių, naudojamų trumpuoju laikotarpiu tam, kad pakeisti susiklosčiusią situaciją ir padidinti tam tikros visuomenės narių grupės įsitraukimą į visuomeninę veiklą, plačiai žinomas specialiųjų laikinųjų priemonių pavadinimu (anglų k. Temporary special measures). Ši sąvoka Lietuvos Respublikos nacionalinėje teisėje pradėta naudoti tik 2002 metais, Lietuvos Respublikos Seimui priėmus Lietuvos Respublikos moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymo 1, 2, 3, 8, 12, 24 Straipsnių pakeitimo ir papildymo bei įstatymo papildymo 5(1) ir 7(1) straipsniais įstatymą², kurio antrame straipsnyje buvo numatyta pakeisti galiojusios įstatymo redakcijos 2 straipsnį į įstatyme vartojamą sąvoką sąrašą, be kitų, įtraukiant tiesioginės diskriminacijos sąvoką ir sąrašą veiksmų, kurie nelaikytini tiesiogine diskriminacija. Viena iš tokių išimčių yra tie atvejai, kuomet reikalinga naudoti „įstatymų nustatytas specialias laikinąsias priemones, taikomas siekiant paspartinti faktinės vyrų ir moterų lygybės įtvirtinimą, ir kurios, įgyvendinus moterų ir vyrų lygias teises ir vienodas galimybes, turi būti atšauktos“³. 2012 m. specialiųjų laikinųjų priemonių įtvirtinimas buvo perkeltas iš įstatymo 2 straipsnio (apibrėžiančio įstatyme vartojamas sąvokas) į 6, kuriame įsigaliojus pakeitimams, buvo nustatyta, jog „Moterų ir vyrų lygių teisių pažeidimu laikomi bet kokie veiksmai ar kitoks elgesys, kuriais asmuo diskriminuojamas dėl lyties“⁴ ir pateiktas sąrašas išimčių, kuomet lygių teisių pažeidimu nėra laikomas tam tikros situacijos. Viena iš paminėtųjų – šeštu punktu įtvirtintas atvejis, kuomet taikomos „įstatymų nustatytos specialios laikinosios priemonės, kurios taikomos siekiant paspartinti faktinės vyrų ir moterų lygybės įtvirtinimą ir kurios, įgyvendinus moterų ir vyrų lygias teises ir vienodas galimybes, turi būti atšauktos“⁵. Žinoma iki šios teisinės kategorijos įtvirtinimo teisės akte pastaroji sąvoka buvo plačiai vartojama lygių galimybių užtikrinimo bei jų skatinimo užsiimančių specialistų kalboje, tačiau prielaidos kalbėti apie tokių priemonių įvedimą į nacionalinę teisinę sistemą atsirado tik šią teisinę kategoriją įtvirtinus svarbiausiame vyrų ir moterų lygybės klausimus sprendžiančiame teisės normų akte. Specialiųjų laikinųjų priemonių kategorija tiesiogiai nėra minima Valstybinėje moterų ir vyrų lygių galimybių 2010 – 2014 m. programoje⁶, tačiau sistemaiškai analizuojant šio ypatingai svarbaus strateginio dokumento tikslus ir uždavinius, akivaizdu, kad tokių priemonių taikymas juos padėtų efektyviau ir greičiau realizuoti. Esamas teisinis reguliavimas, leidžia taikyti specialias laikinąsias priemones (tą palankiai įvertino ir Jungtinių Tautų Moterų diskriminacijos panaikinimo komitetas, apsvaustęs Lietuvos trečiąjį ir ketvirtąjį pranešimus apie Konvenciją dėl visų formų diskriminacijos moterims panaikinimo⁷ įgyvendinimo Lietuvoje), tačiau šia nuostata praktikoje realiai nesinaudojama. Tam, kad situacija keistųsi yra reikalinga šią teisės normą pradėti aktyviai taikyti praktikoje, t.y. perkelti iš norminio lygmens į realius teisinius santykius, susiklostančius visuomenėje. Šios rekomendacijos gali būti įvardintos kaip pirmasis realus žingsnis siekiant numatyti kaip ir kokia apimtimi specialios laikinosios priemonės turėtų būti pradėtos taikyti Lietuvos Respublikos teisinėje sistemoje. Šiame leidinyje visų pirma bus atskleidžiama specialiųjų laikinųjų priemonių samprata, raida, siekiant pagilinti suvokimą kokioms aplinkybėms susiklosčius tokia teisinė kategorija tapo reikalinga ir kaip per vystymosi laikotarpį ji evoliucionavo. Šioje dalyje taip pat

2 Lietuvos Respublikos Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymo 1, 2, 3, 8, 12, 24 Straipsnių pakeitimo ir papildymo bei įstatymo papildymo 5(1) ir 7(1) straipsniais įstatymas. 2002, Valstybės žinios, Nr. 68-2761.

3 Ten pat.

4 Lietuvos Respublikos Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymo 2, 3, 6, 25 straipsnių ir priedo pakeitimo ir papildymo, įstatymo papildymo 61 straipsniu įstatymas. 2012, Valstybės žinios, Nr. 36-1769.

5 Ten pat.

6 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. gegužės 4 d. nutarimas Nr. 530 „Dėl valstybinės moterų ir vyrų lygių galimybių 2010 – 2014 m. programos patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2010, Nr. 56-2757.

7 Jungtinių tautų konvencija dėl visų formų diskriminacijos moterims panaikinimo. Valstybės žinios, 1996, Nr. 21.

bus analizuojama, kokios yra specialiųjų priemonių rūšys, atskleidžiami jų ypatumai ir pritaikomumo sritys. Vėliau bus pateikiama glausta pasaulio valstybių gerosios patirties specialiųjų laikinųjų priemonių taikymo apžvalga, kurioje bus supažindinama su galimais skirtingais specialiųjų priemonių įtvirtinimo nacionalinėje teisėje modeliais, įvertinami jų privalumai bei trūkumai. Atlikus užsienio šalių patirties apžvalgą, bus nagrinėjama šiuo metu susiklosčiusi Lietuvos situacija specialiųjų laikinųjų priemonių taikymo srityje, identifikuojamos nacionalinės teisės sistemos spragos, kurias būtina užpildyti, siekiant platus ir efektyvus specialiųjų priemonių naudojimo praktikoje, konkretizuojami tarptautiniai Lietuvos Respublikos įsipareigojimai šioje srityje, bei pateikiamos specialiųjų laikinųjų priemonių taikymo rekomendacijos, kuriose konkrečiai nurodoma, kas turėtų būti padaryta, jog šis antidiskriminacinės teisės institutas būtų plačiai ir efektyviai naudojamas praktikoje. Šis leidinys yra skirtas padėti Vyriausybei, įstatymų leidžiamosios valdžios atstovams, politinėms partijoms ir plačiai visuomenei suvokti, kokios yra specialiųjų laikinųjų priemonių pasirinkimo galimybės ir kaip šis lyčių lygybę skatinantis instrumentas gali būti naudojamas Lietuvoje.

1. SPECIALIŲ LAIKINŲJŲ PRIEMONIŲ SĄVOKA, SAMPRATA, PAGRINDINIAI SKIRIAMIEJI BRUOŽAI

Mokslinėje literatūroje specialių laikinųjų priemonių naudojimas pateisinamas remiantis socialinio teisingumo teorijomis. Pavyzdžiui, Raday⁸ nurodo, jog net keturios pagrindinės socialinio teisingumo teorijos remia tokių priemonių taikymą: paskirstomojo teisingumo, kompensuojamojo teisingumo, socialinio utilitarizmo ir liberalizmo. Iš to galima daryti išvadą, jog tokios priemonės, kuriuo kampu jas bevertintume, visuomenėje yra reikalingos, nes sukuria socialiai pažeidžiamų asmenų grupėms galimybes integruotis, įgyti išsilavinimą, įsidarbinti, dalyvauti sprendimų priėmimo ir bendrai - visuomeniniame gyvenime.

Lyčių lygybė yra keliami tikslu daugelio valstybių konstitucijose bei specialiuose teisės aktuose (pvz. jau minėtas Lietuvos Respublikos Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymas ar Kinijos liaudies Respublikos įstatymas dėl Moterų teisių ir interesų apsaugos⁹). Tokios nacionalinės įstatyminės bazės sukūrimas sukuria teisinę pareigą tiek įstatymų leidėjui tiek ir visai visuomenei remti ir laikytis tokiuose teisės aktuose nustatyto teisės normų.

Specialių laikinųjų priemonių sąvoka, gali būti apibrėžiama įvairiai. Pavyzdžiui, Azijos vystymosi banko 2012 m. išleistoje elektroninėje knygoje „Lytis ir teisė: specialios laikinosios priemonės lyčių lygybės skatinimui“ nurodyta, kad „specialios laikinosios priemonės yra rinkinys pozityvių ir iniciatyvių teigiamų priemonių, skirtų sumažinti lyčių skirtumus ir skatinti lyčių lygybę bei moterų galių didinimą“¹⁰. Tokių priemonių taikymas yra leidžiamas tarptautiniu ir (didžiojoje daugumoje valstybių) nacionaliniu lygiu tam, kad būtų kuriami ir įgyvendinami lyčių lygybę skatinantys projektai, programos, strategijos, teisės aktai ir jų pagalba mažinamas atotrūkis tarp vyrų ir moterų visose ekonominio, socialinio ir politinio gyvenimo sferose. Kituose šaltiniuose, galime rasti kiek kitokius specialių laikinųjų priemonių apibrėžimus.

Vis dėlto siekiant tiksliausiai apibrėžti specialių laikinųjų priemonių sąvoką yra tikslinga plačiau panagrinėti Jungtinių Tautų Konvencijos dėl visų formų moterų diskriminacijos panaikinimo (angl. CEDAW, toliau tekste Konvencijos) nuostatas. Ši konvencija - vienas iš svarbiausių pasaulinio masto tarptautinių dokumentų žmogaus teisių apsaugos srityje ir pats svarbiausias – moterų teisių apsaugos srityje. Konvenciją ratifikavusios valstybės prisiėmė įsipareigojimus užkirsti kelią moterų diskriminacijai ir skatinti tikrąją lyčių lygybę (anglų k. *substantive gender equality*) visose srityse. Ši konvencija nustato būtinybę užtikrinti lygybę tarp moterų ir vyrų garantuojant moterims vienodas galimybes dalyvauti visuomeniniame gyvenime, o ypač politiniame lygmenyje. Tokio ambicingo tikslo įgyvendinimui, valstybės, ratifikavusios šį dokumentą, įsipareigojo imtis visų reikiamų priemonių, tame tarpe ir specialių laikinųjų priemonių, kad moterys galėtų pilna apimtimi naudotis visomis žmogaus teisėmis bei laisvėmis ir visose socialinio gyvenimo sferose turėtų vienodas galimybes su vyrais augti, mokytis,

8 Temporary Special Measures— Accelerating De Facto Equality of Women Under Article 4 (1) UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women. Red. I. Boerefijn. New York: Oxford University Press, 2003. P. 38.

9 Law of the People's Republic of China on the Protection of Rights and Interests of Women. [interaktyvus]. 1992, 2005. [žiūrėta: 2012-11-17] < <http://www.china.org.cn/english/government/207405.htm> >.

10 Gender and Law: Temporary Special Measures to Promote Gender Equality [interaktyvus]. Asia Development Bank, 2012 [žiūrėta: 2012-11-17], < <http://www.adb.org/documents/guidance-note-gender-and-law-temporary-special-measures-promote-gender-equality> >.

tobulėti, dirbti ir t.t. Specialios laikinosios priemonės Konvencijoje nėra apibrėžiamos. Šio dokumento 4 straipsnyje nustatyta, jog:

“1. Valstybių dalyvių taikomos laikinos specialios priemonės, kuriomis siekiama greičiau įtvirtinti faktinę vyrų ir moterų lygybę, kaip pažymima šioje Konvencijoje, nelaikomos diskriminacinėmis, tačiau jos jokia būdu neturi būti nelygiateisių ar diferencijuotų standartų išlikimo priežastis; šios priemonės turi būti atšauktos, kai bus pasiekta lygybė ir lygiateisiškumas.

2. Valstybių dalyvių taikomos specialios priemonės, kuriomis siekiama apsaugoti motinystę, įskaitant šioje Konvencijoje nurodytas priemones, nelaikomos diskriminacinėmis.“¹¹.

Sistemiškai analizuojant šį straipsnį galima suformuluoti tokią sąvoką: Specialios laikinosios priemonės tai yra specifinės valstybių taikomoms priemonės, kuriomis siekiama greičiau įtvirtinti faktinę vyrų ir moterų lygybę, ir kurios privalo būti atšauktos, kai pasiekiamas jų taikymo tikslas. Konvencijos vykdymo priežiūros institucija, Komitetas specialiąsias laikinąsias priemones yra apibrėžęs ir kaip „pozityvūs veiksmai, preferencinis vertinimas ar kvotų sistema skirti pagreitinti moterų integraciją švietimo, ekonomikos, politikos ir įsidarbinimo srityse“¹².

Apibendrinant pateiktą informaciją, svarbu identifikuoti, kad specialiosiomis laikinosiomis priemonėmis turi būti vadinamos visos valstybių taikomos priemonės, kurių tikslas tam tikroje srityje įtvirtinti faktinę vyrų ir moterų lygybę, ir kurios turi būti taikomos tik kol iškeltas tikslas bus pasiektas.

Specialių laikinųjų priemonių sąvokos išgryninimas, deja, pilnai nepaaiškina šio teisinio reiškimo esmės, neatkleidžia sampratos. Sistemaiškai analizuojant Konvencijos nuostatas bei kituose šaltiniuose pateikiamas specialių laikinųjų priemonių sąvokas, darytina išvada, kad šios valstybių narių taikytinos priemonės turi du esminius skiriamuosius bruožus: laikinumą ir specialumą. Tie patys bruožai yra išskiriami ir Bendrosiose rekomendacijose dėl Konvencijos 4 straipsnio 1 dalies¹³. Nagrinėjant kiekvieną iš identifikuotų charakteristikų atskirai, reikalinga imti domėn faktą, jog Konvencijos 4 straipsnio 1 dalis įtvirtina teisinį pagrindą valstybėms, ratifikavusioms šį dokumentą, taikyti specialias laikinąsias priemones, kurios kyla iš poreikio koreguoti susiklosčiusią situaciją. Konvencijos 4 straipsnio 2 dalis – skirta nuolatinio pobūdžio priemonių legalizavimui ir kyla iš poreikio imti domėn biologinius vyro ir moters skirtumus. Taigi, siekiant suvokti specialių laikinųjų priemonių esmę ir gebėti atskirti jas nuo kitų panašių priemonių, reikalinga analizuoti išskirtus jų esminius bruožus.

Specialios laikinosios priemonės yra nukreiptos moterų aktyvaus ir ne formalaus, o realaus dalyvavimo visose visuomeninio gyvenimo sferose pagreitinimui. Atkreiptinas dėmesys, kad tokios priemonių rūšies nereiktų laikyti diskriminacine vyrų atžvilgiu. Specialiosios laikinosios priemonės „neturėtų būti traktuojama kaip kurianti diskriminaciją vyrų atžvilgiu, o labiau kaip esminis įrankis, kuriuo valstybės narės įgyvendina tikrąją lygybę tarp lyčių savo valstybėse“¹⁴. Būdamos išskirtinai palankios moterų atžvilgiu, šios priemonės turi potencialą per tam tikrą laiką peraugti į darančias žalą vyrų teisėms. Šiai galimybei realizuotis tikrovėje trukdo pats svarbiausias specialiųjų laikinųjų priemonių bruožas – jų laikumas. Kaip jau buvo minėta, pagal Konvencijos

11 Jungtinių tautų konvencija dėl visų formų diskriminacijos moterims panaikinimo. Valstybės žinios, 1996, Nr. 21.

12 Temporary Special Measures— Accelerating De Facto Equality of Women Under Article 4 (1) UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women. Red. I. Boerefijn. New York: Oxford University Press, 2003. P. 12.

13 General recommendation No. 25, on article 4, paragraph 1, of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, on temporary special measures

14 CEDAW Interactive Benchmark [interaktyvus]. Ateneo Human Rights Center, 2010 [žiūrėta: 2012-12-25].

<http://www.cedawbenchmark.org/?page_id=75>.

4 straipsnio 1 dalį šios priemonės turi būti atšauktos, kai bus pasiekta lygybė ir lygia-teisiškumas. Taigi pati šių priemonių paskirtis ir jų esmė yra laikinumas. Tada, kai lygybė įsivyrėja, tokios priemonės tampa neberekalingomis ir turi būti atšauktos. Taigi, „specialios laikinosios priemonės yra trumpalaikis įrankis, kaip katalizatorius pradiniam moterų lygybės pastūmėjimui, kai tuo tarpu ilgesnio laikotarpio pastangos yra daromos tam, kad sukurti prielaidas moterims veikti lygiai“¹⁵. Tai reiškia, kad laikino pobūdžio specialios laikinosios priemonės tam tikra prasme užbėga laikui už akių ir į visuomeninį gyvenimą palyginus žaibišku greičiu įneša pokyčius vyrų ir moterų lygių galimybių srityje, o kol šis efektas veikia, taikytinos ir kitos ilgalaikio rezultato link orientuotos priemonės, kurių tikslas – sukurti visas prielaidas, kad moterys natūraliai, be teisinio įsikišimo būtų pajėgios lygia greta žengti su vyrais visose gyvenimo srityse.

Kitas specialiųjų laikinųjų priemonių skiriamasis bruožas – jų specialumas. Tokios priemonės „yra specialiosios todėl, kad yra susijusios su konkrečiu tikslu ir tam tikram laikotarpiui yra inkorporuojamos į įvairius įstatymų leidybos ir administracinius instrumentus ir programas“¹⁶. Matyt, tikslingiausia šių charakteristiką nagrinėti lyginant specialias laikinąsias priemones, kaip jos reglamentuotos Konvencijos 4 (1) straipsnyje ir nuolatinio pobūdžio priemonės, įvardytas Konvencijos 4 (2) straipsnyje. Kaip jau buvo pastaroji nuostata skirta priemonių, kylančių iš objektyvaus supratimo, jog moteris ir vyras biologine prasme yra skirtingi, legalizavimui. Suponuojamas teiginys, kad tokios priemonės neturi specialumo požymio, nes jos yra reikalingos visose srityse, yra bendro pobūdžio ir turi būti taikomos neatsižvelgiant į tai, ar konkrečiame segmente reikalinga moterų integracijos akseleracija ar ne. Taigi specialumo bruožas specialiųjų laikinųjų priemonių atveju atskleidžia jų taikymo specifiką: objektyvus poreikis keisti susiklosčiusią situaciją bei konkrečiai visuomet privalo būti išlaikomi, kadangi jie lemia šio teisinio reiškinio esmę ir suponuoja potencialą pasiekti išskeltus tikslus nesukeliant šalutinio poveikio efekto, t.y. nesudarant galimybės atsirasti neigiamo pobūdžio pasekmės.

Pagal Didžiosios Britanijos Lygių galimybių aktą¹⁷, priimtą 2010 metais, specialios laikinosios priemonės taip pat turi atitikti tokius kriterijus:

- 1) turi būti taikomos gera valia tam, kad remti ar padėti pasiekti tikrąją lygybę asmenų grupei;
- 2) būti racionaliai parinktos atsižvelgiant į siekiamą tikslą;
- 3) būti proporcingoms siekiamo tikslo atžvilgiu;
- 4) būti pateisinamomis tuo atžvilgiu, kad tos grupės asmenų nariai turi turėti ypatingą poreikį tokiai pagalbai.

Žinoma, apžvelgtas teisės aktas, nustato reikalavimus specialiom laikinosios priemonėms bendrąja prasme, tačiau visi išvardyti bruožai, be abejonės, turi būti būdingi ir tokioms priemonėms moterų teisių gynimo srityje.

Analizuojant specialiųjų laikinųjų priemonių sampratą, didelis dėmesys turėtų būti skiriamas Konvencijos nuostatų analizei. Nagrinėjamų priemonių imperatyvus pobūdis

ir aukštas jų rezultatyvumo koeficientas lemia tai, jog jų taikymas yra tam tikras iššūkis valstybei narei. Pažodinis Konvencijos nuostatų perkėlimas į nacionalinę teisę nesukuria reikalaujamo efekto, nes šiuo atveju valstybės yra įpareigosios ne tik garantuoti, kad tokios priemonės būtų legitimios, bet ir aktyviai savo pačios apspręsta apimtimi jas taikyti praktikoje. Atkreiptas dėmesys, kad Konvencija, nors tiesiogiai tai neparasyta, įtvirtina būtinybę valstybėms narėms vykdyti dvių krypčių veiklą moterų teisių apsaugos srityje. Visų pirma, įtvirtinamas įpareigojimas užkirsti kelią moterų diskriminacijai (apsauginis / prevencinis tikslas), antra – imtis aktyvių veiksmų skatinant tikrąją lygybę (skatinamasis tikslas). Siekiant geriau suprasti, kokia yra pastarojo tikslo esmė ir reikšmė ir kuo jis skiriasi nuo įprastinio diskriminacijos uždraudimo, yra būtina kiek plačiau aptarti tikrosios lygybės (anglų k. *substantive equality*) koncepciją. Dažniausiai nurodoma, jog „tikroji lygybė yra lygybės rūšis, kuri reikalauja daugiau nei nediskriminavimo lyties pagrindu. Substantyvuosis lygybės modelis vertina tikras moterų gyvenimo sąlygas, labiau nei įstatymų leidyboje nustatytas elgesio taisykles (formalioji lygybė), kaip tikrąją lygybės pasiekimo matavimo vienetą“¹⁸. Būtent tokia lygybės samprata yra laikytina prioritetine Konvencijoje. Bendrųjų rekomendacijų dėl Konvencijos 4 straipsnio rengėjų nuomone, „grynai formalus teisinis ar programinis požiūris yra nepakankamas tam, kad pasiekti faktinę moterų lygybę lyginant su vyrais, ir tą Komitetas interpretuoja kaip tikrąją lygybę“¹⁹. Šį kategoriją taip pat traktuojama kaip įvertinama, t.y. ją galima pamatuoti. „Lygybė rezultatų atžvilgiu yra loginė pasekmė faktinės ar tikrosios lygybės. Šie rezultatai savo prigimtimi gali būti kokybiniai ir/ar kiekybiniai: moterys, besinaudojančios savo teisėmis įvairiose srityse lygiai ta pačia apimtimi kaip vyrai, džiaugiasi tokiu pat atlyginimu, lygybe sprendimų priėmimo ir politinės įtakos srityse, laisve nuo smurto“²⁰. Kaip išmatuojama tikroji lygybė? Būtent galimybė įvertinti faktinę nelygybę suponuoja poreikį išskirti ją iš formaliosios, teisinės ar deklaruojamosios lygybės. O tai padaryti nėra sunku, nes „realioji ar de facto nelygybė gali būti nustatyta vertinant statistiką ir moterų dalyvavimo politikoje, švietime, darbo rinkoje, sveikatos apsaugos ar kitose srityse, kurios yra realiosios nelygybės indikatoriai ir kuriose egzistuoja poreikis skatinti tikrąją lygybę“²¹. Tokia tikrosios lygybės galimybė būti išmatuotai lemia tai, kad nėra sunku nustatyti valstybėje narėje esančios moterų de facto lygybės su vyrais situaciją ir ją įvertinti, stebėti valstybių pažangą bei identifikuoti konkrečių pritaikytų specialiųjų laikinųjų priemonių naudą.

Šiandien Konvenciją ratifikavusių valstybių yra apie 200. Šios šalys prisiėmė labai didelės apimties tarptautinius įsipareigojimus, nes valstybė, kuri ratifikavo konvenciją ir tuo įsipareigojo jos nuostatas įgyvendinti, turi padaryti gerokai daugiau nei formaliai užtikrinti, jog visų asmenų teisės yra lygios. Tokiu atveju jau nebepakanka pasirūpinti, jog visuose teisės aktuose ir strateginiuose dokumentuose būtų uždrausta moteris diskriminuoti, nes reikalinga imtis aktyvių veiksmų, kad „užtikrinti, jog moterys iš tikro pajautų lygybę savo gyvenime“²². Specialios laikinosios priemonės, kaip jau buvo minėta, yra vienas iš būdų tikrajai lygybei pasiekti, nes sukuria prielaidas jai atsirasti ir plačiai plisti. Tą įvertinus galima drąsiai teigti, jog yra takoskyra tarp tokių teisiųjų pareigų kaip draudimas diskriminuoti (pareiga susilaikyti nuo diskriminuojančių veiksmų) ir įpareigojimas

15 CEDAW Interactive Benchbook [interaktyvus]. Ateneo Human Rights Center, 2010 [žiūrėta: 2012-12-25].

<http://www.cedawbenchbook.org/?page_id=75>.

16 Temporary special measures at workplace [interaktyvus]. Working Women's Network, 2010 [žiūrėta: 2012-12-25].

<<http://wwn-net.org/english/?p=70>>.

17 Special measures [interaktyvus]. Victorian Equal Opportunity & Human rights Commission, 2010 [žiūrėta: 2012-12-21].

<http://www.humanrightscommission.vic.gov.au/index.php?option=com_k2&view=item&id=1448:equal-opportunity-act-2010-quick-guide&Itemid=687#/Item/13566951192261>.

18 Gender and Law: Temporary Special Measures to Promote Gender Equality [interaktyvus]. Asia Development Bank, 2012 [žiūrėta: 2012-11-17].

<<http://www.adb.org/documents/guidance-note-gender-and-law-temporary-special-measures-promote-gender-equality>>.

19 CEDAW Interactive Benchbook [interaktyvus]. Ateneo Human Rights Center, 2010 [žiūrėta: 2012-12-25].

<http://www.cedawbenchbook.org/?page_id=75>.

20 Temporary special measures at workplace [interaktyvus]. Working Women's Network, 2010 [žiūrėta: 2012-12-25].

<<http://wwn-net.org/english/?p=70>>.

21 Temporary special measures at workplace [interaktyvus]. Working Women's Network, 2010 [žiūrėta: 2012-12-25].

<<http://wwn-net.org/english/?p=70>>.

22 Ten pat.

skatinti lygybę lyties pagrindu (pareiga imtis aktyvių skatinančių veiksmų). Toks įstatymuose įtvirtintų nuostatų skirstymas suponuoja nuomonę, kad „tokios pareigos yra dvi monetos pusės, lygios poreikio įgyvendinti atžvilgiu. Negatyvios pareigos sukuria būtinybę nedaryti tam tikrų veiksmų, o pozityvios – aktyviai atlikti tam tikrus veiksmus“²³. Tokiu būdu pasiektinas esminis tikslas – tikroji lygybė. Specialios laikinosios priemonės yra skatinamojo pobūdžio, nes jomis keičiami nusistovėję visuomenės standartai ir įvedamos socialinės inovacijos, kurios sukuria didelius pokyčius visuomenėje ir tuo pačiu iššaukia pokyčius tokiose srityse, kur, be aktyvaus valstybės įsikišimo, rezultatų nebūtų buvę pasiekta labai ilgą laiką.

Pareiga taikyti specialias laikinąsias priemones pasaulio valstybėse yra įtvirtinama įvairiai. Tam tikros valstybės nuostatas, susijusias su specialių laikinųjų priemonių taikymu yra įtvirtinusios teisės aktuose, kuriuose įtvirtinamos lygios visų žmonių teisės ir draudžiama diskriminacija įvairiais pagrindais. Didelė dalis valstybių yra priėmusios specialius moterų ir vyrų lygių galimybių užtikrinimo klausimus reglamentuojančius įstatymus, kuriuose yra nuostatų susijusių su specialių laikinųjų priemonių taikymu (pavyzdžiui, Gruzijos Lyčių lygybės įstatymas²⁴, priimtas 2010 metais). Kai kuriose valstybėse teisė taikyti specialias laikinąsias priemones yra įtvirtinta konstituciniu lygiu (pavyzdžiui, Indijos²⁵ Konstitucijos 15 (3) skyrius, Pakistano²⁶ Konstitucijos 25 straipsnis).

Kokios yra Konvencijos nuostatų, susijusių su aktyviu lygybės skatinimu, nesilaikymo pasekmės? Konvencija numato, kad šalis atsiskaitytų kas keturis metus dėl pasiekimų lyčių lygybės srityje. Ataskaitos apteikiamos raštu ir pristatomos žodžiu 23 ekspertų, kurie yra skiriami šalių narių, komitetui. Beveik visuomet didelis dėmesys yra skiriamas vertinti kokia apimtimi konkrečioje šalyje atskaitiniu laikotarpiu buvo taikomos specialios laikinosios priemonės. Įvertinęs ataskaitas komitetas pateikia pastabas ir rekomendacijas. Svarbu pažymėti, kad be oficialių valstybių pranešimų, komitetui yra teikiami ir įvairių nevyriausybiinių organizacijų pranešimai, kurie užtikrina, kad Konvencijos vykdymo priežiūros procesas būtų atviras ir skaidrus. Konvencijos 4 (1) straipsnis yra imperatyvaus pobūdžio, nes įpareigoja valstybes nares imtis aktyvių veiksmų. „Šalis narės yra įpareigotos taikyti įvairaus pobūdžio specialias laikinąsias priemones pagal įvairius Konvencijos straipsnius, kadangi jos yra tinkamiausia priemonė pagreitinti de facto moterų lygybės pasiekimą“²⁷.

Atkreiptinas dėmesys, kad analizuojant tarptautinius ir nacionalinius teisės aktus, skaitant mokslinę literatūrą dažnai pastebima, kad šiame kontekste vartojami tokie terminai kaip pozityvi diskriminacija (anglų k. positive discrimination), pritariamieji veiksmai (anglų k. affirmative actions), pozityvios priemonės (anglų kl. positive measures), pozityvūs veiksmai (anglų k. positive action) ar atvirkštinė diskriminacija (anglų k. inverse discrimination). Tokia gausa vartojamų sąvokų atsirado dėl „nuoseklus (pažodinio) vertimo bei iš atskirose valstybėse susiformavusių tų sąvokų vartojimo praktikos“²⁸. Pavyzdžiui, sąvoka pritariamieji veiksmai yra plačiai naudojama JAV, o pozityvūs veiksmai – Didžiojoje Britanijoje. Europos Sąjungos teisėje dominuoja pozityviosios diskriminacijos sąvoka. Konvencijos priežiūros komitetas nuo seno naudoja sąvoką „Specialios laikinosios priemonės“. Kadangi ji vartojama ir pačiame Konvencijos 4 (1) straipsnyje, darytina išvada, jog ši sąvoka yra tinkamiausia, tiksliausia ir plačiausiai vartojama.

23 Ten pat.

24 Georgia Law on Gender Equality [interaktyvus]. 2010, [žiūrėta: 2012-11-17].

< http://www.ecmcaucasus.org/upload/gender/Law%20on%20Gender%20Equality_ENG.pdf >.

25 Constitution of India [interaktyvus]. 1949, [žiūrėta: 2012-11-18]. < <http://hcmimphal.nic.in/Documents/constitutionofindiaacts.pdf> >.

26 Constitution of Islamic Republic of Pakistan [interaktyvus]. 1973, [žiūrėta: 2012-11-19]. < <http://www.mofo.gov.pk/Publications/constitution.pdf> >.

27 Temporary Special Measures— Accelerating De Facto Equality of Women Under Article 4 (1) UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women. Red. I. Boerfijn. New York: Oxford University Press, 2003. P. 29.

28 Ten pat. P. 22.

2. SPECIALIŲ LAIKINŲJŲ PRIEMONIŲ ĮVAIROVĖ IR JŲ TAIKYMO PATIRTIS SKIRTINGOSE PASAULIO VALSTYBĖSE

2.1. SPECIALIŲJŲ LAIKINŲJŲ PRIEMONIŲ RŪŠYS IR JŲ IŠSKYRIMO KRITERIJAI

Pasaulio valstybių praktikoje galima rasti pačių įvairiausių specialių laikinųjų priemonių. Jų įvairovė ir gausa yra sąlygota fakto, jog nei Konvencijoje, nei oficialiose jos taikymo rekomendacijose nėra pateikiamas specialių laikinųjų priemonių sąrašas. Tokiu būdu Konvencija tik nustato reikalavimus tokioms priemonėms, o valstybėms narėms paliekama teisė spręsti dėl jų pobūdžio, taikymo apimties ar srities. Šalys nėra apribojamos ir savo teritorijoje susiklosčiusių probleminių situacijų moterų teisių apsaugos srityje sprendimo srityje yra laisvos taikyti tokias laikinąsias specialias priemones, kurios joms atrodo tinkamos. Specialios laikinosios priemonės turi daug įvairiausių formų. Pavyzdžiui, Azijos vystymosi bankas, elektroniniame leidinyje „Lytis ir teisė: specialios laikinosios priemonės lyčių lygybės skatinimui“²⁹ mini tokias specialias laikinąsias priemones kaip minimalaus procento ar kvotų nustatymas įdarbinimui ar studijoms, minimalaus procento ar kvotų nustatymas rezervuojant vietas moterims verslininkėms tam tikrose komercinės veiklos srityse (pvz. prekyba turguje, traukinių, autobusų stotyse), nemokamas arba subsidijuojamas vandens ir energijos tiekimas namų ūkiams, kurie yra valdomi moterų, minimalaus procento ar kvotų nustatymas moterims dalyvauti visuomeninėse organizacijose ir daugelis kitų. Vis dėlto siekiant struktūrizuoti egzistuojančią specialių laikinųjų priemonių įvairovę galima jas klasifikuoti pagal tam tikrus kriterijus. Literatūroje išskiriamas tokių priemonių skirstymas į grupes pagal tai, kokiame nacionalinės teisės šaltinyje yra įtvirtinta valstybės teisė taikyti tokio pobūdžio priemones. Kaip jau buvo minėta anksčiau skirtingose valstybėse egzistuoja skirtingi Konvencijos 4 (1) straipsnio perkėlimo į nacionalinę teisę būdai: įtvirtinimas Konstitucijoje, įstatymuose, programiniuose dokumentuose. Pažymėtina, kad Konvencija nenustato reikalavimų, koku būdu šalis narės turi savo teisės sistemose legalizuoti specialių laikinųjų priemonių taikymą. Kitas kriterijus, specialių laikinųjų priemonių skirstymui: savanoriškas ar privalomas jų taikymas. Valstybės, nustatydamos, pavyzdžiui, moterų kvotas atstovaujamoje institucijoje, pasirenka tokios nuostatos pobūdį. Galimi variantai, kad tokios priemonės bus taikomos savanoriškumo principu, ko rezultate, institucijos, nevykdžiusios pareigos į atstovaujamuosius organus deleguoti tam tikrą skaičių moterų, nebus baudžiamos. Priešingu atveju, už tokį pareigų nevykdymą gali būti numatomos sankcijos. Be abejo, specialios laikinosios priemonės gali būti skirstomos pagal jų taikymo sritį. Tai viena iš dažniausių klasifikacijų. Mokslinėje literatūroje paprastai išskiriamos dvi plačios sritys – viešasis sektorius ir privatusis sektorius. Žinoma, klasifikacija galima ir smulkesnė, t.y. identifikuojant konkrečias veiklos sferas, pvz. aukštasis mokslas, darbas bendrovių valdybose ar politinis atstovavimas. Populiari nuomonė, kad: „tam, kad pagreitinti moterų progresą bei jų naudojimąsi žmogaus teisėmis pilna apimtimi lygiai su vyrais, tokios priemonės turėtų būti taikomos tokiose srityse kaip švietimas, viešasis ir politinis gyvenimas, profesinis rengimas ir įdarbinimas, kreditų ir paskolų teikimas, sportas, kultūra ir poilsis, teisinė pagalba ir tam tikra apimtimi

29 Temporary Special Measures— Accelerating De Facto Equality of Women Under Article 4 (1) UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women. Red. I. Boerfijn. New York: Oxford University Press, 2003. P. 22.

sveikatos apsauga³⁰. Šioje plotmėje kyla viena iš sudėtingiausių specialiųjų priemonių taikymo problemų – reikalavimo kvalifikacijai klausimas. „Preferencinis vertinimas“, nors ir yra leidžiamas tarptautinės teisės, kelia jautrų „kvalifikacijos“ klausimą³¹. Jungtinių Amerikos valstijų teisinėse sistemose egzistuoja specialiųjų laikinųjų priemonių (šioje valstybėje, kaip jau buvo minėta, ši kategorija vadinama pritariamaisiais veiksmais) skirstymas pagal jų griežtumą kvalifikacijos kriterijaus vertinimo atžvilgiu. Išskirtinos „Stipri“ ir „silpna“ (anglų k. Strong and weak) pozicijos. Goldman³² nurodo, kad stipriosios pozicijos atveju specialios laikinosios priemonės taikomos tų asmenų, kurie turi potencialą būti diskriminuojami, atžvilgiu, kuomet jie turi reikalaujamą kvalifikaciją. Silpnosios pozicijos atveju, socialiai pažeidžiamai asmenų grupei, kuriai taikomos specialios laikinosios priemonės, taikomi ir mažesni kvalifikacijos reikalavimai. Tiesa, toks skirstymas yra paplitęs, analizuojant specialiųjų laikinųjų priemonių taikymą plačiaja prasme, tačiau jis gali būti taikomas ir konkrečiai moterų teisių apsaugos plotmėje, nes kvalifikacijos kriterijaus taikymas ir čia yra labai svarbus veiksnys.

Kalbant apie skirtingas specialiųjų laikinųjų priemonių įgyvendinimo formas, pastebima, jog mokslinėje literatūroje ir skirtingų valstybių praktikoje egzistuoja labai plati jų įvairovė. Pavyzdžiui Randal nurodo, kad „pradedant nuo labiausiai intervencinių ir baigiant mažiau intervencinėmis, specialios laikinosios priemonės yra: kvotų sistema, išteklių paskirstymas, preferencinis vertinimas, jo stipriąja ir silpnąja forma, reikalavimų tikslams ir grafikams nustatymas“³³. Įvertinant tai, kad šio leidinio paskirtis yra parengti specialiųjų laikinųjų priemonių taikymo Lietuvoje rekomendacijas yra tikslinga kiekvieną iš nurodytų formų apžvelgti plačiau ir panagrinėti užsienio valstybių, kurios jau taiko praktikoje specialias laikinasias priemones patirtį.

2.2. KVOTŲ SISTEMOS SAMPRATA BEI ESMINĖS CHARAKTERISTIKOS

Kvotų sistema yra viena iš dažniausiai pasaulyje taikomų specialiųjų laikinųjų priemonių. Šio mechanizmo esmė yra ta, jog įstatymais ar kitais teisės aktais yra nustatomas privalomas skaičius moterų dalyvauti kolegialaus pobūdžio valdymo organuose. Paprastai prieš nustatant tokį skaičių yra išnagrinėjama kaip esamu laikotarpiu atstovaujamos moterys, o nustačius, kad jų atstovų tam tikrų valdymo organų sudėtyje nėra arba yra labai mažai, specialiųjų laikinųjų priemonių pagalba yra įtvirtinami reikalavimai, kiek minimaliai moterų turi būti konkrečios valdymo organo sudėtyje. Randal išskiria tokias esmines kvotų sistemos charakteristikas: „1) kvotos yra pateisinamos paskirstymo teisingumo teorijos rėmuose. Jos nėra tik korekcinės prigimties: jos yra perskirstančios; 2) kvotos labiausiai tinkamos politinio atstovavimo ir viešo paskyrimo atvejais. Tokiose srityse jos vykdo moterų interesų atstovavimo garantavimo funkciją sprendimų priėmimo procese. Jos taip pat gali būti taikomos kreditų programų srityje tam, kad užtikrinti bendruomenės vystymosi tikslų pasiekimą“³⁴.

Analizuojant atskirų valstybių kvotų sistemos naudojimo praktiką, reikalinga atkreipti dėmesį į tai, kad dažniausiai ši speciali laikinoji priemonė naudojama politinio atstovavimo srityje. Tokia praktika susiformavusi Norvegijoje, Prancūzijoje, Vokietijoje ir daugelyje kitų valstybių. Kvotų sistema taip pat yra taikoma ir tokiuose segmentuose

30 Temporary Special Measures— Accelerating De Facto Equality of Women Under Article 4 (1) UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women. Red. I. Boerefijn. New York: Oxford University Press, 2003. P. 32.

31 Ten pat. P. 30.

32 Goldman A. H. „Affirmative actions“ in: M.Cohen, T.Nagel, T.Scanlon (eds). Equality and preferential treatment. Princeton University press. Princeton: 1977. P. 192.

33 Temporary Special Measures— Accelerating De Facto Equality of Women Under Article 4 (1) UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women. Red. I. Boerefijn. New York: Oxford University Press, 2003. P. 38.

34 Ten pat. P. 39.

kaip viešo ir privataus kapitalo bendrovių kolegialių valdymo organų formavimas (Norvegija, Ispanija, Islandija ir kitos šalys). Nedažni, bet pasitaikantys yra kvotų sistemos įdarbinant darbuotojus atvejai. Pavyzdžiui, Randal pateikia Kanados pavyzdį: „Kanados Aukščiausiasis Teismas yra įpareigojęs Kanados nacionalinį geležinkelį įdarbinti vieną iš keturių įsadarbinti pageidaujančių moterų tokiems darbams, kuriuose moterys nėra atstovaujamos, tol, kol dirbančių tokiose pozicijose moterų skaičius pasieks nacionalinio vidurkio lygį“³⁵.

Kvotų sistema yra viena iš labiausiai pasiteisinančių priemonių, kadangi gaunami rezultatai gali būti įvertinami kiekybiškai ir tokių priemonių pasiektas progresas gali būti greitai identifikuojamas. Vis dėlto toks mechanizmas yra ir dažnai kritikuojamas. Argumentų tam yra įvairių, nors dažniausiai išreiškiami nuogąstavimai, kad „privalomų taikyti kvotų nustatytas lemia, kad daugelis moterų į valdymo lygmenį patenka dirbtinai, t.y. tik siekiant patenkinti įstatyminių nuostatų reikalavimus. Tokiu būdu moterys atrenkamos į valdybas tik todėl, kad yra moterys“³⁶.

2.2.1. KVOTŲ SISTEMOS TAIKYMAS POLITINIO ATSTOVAVIMO SRITYJE

Politinė arena yra viena iš mažiausiai moterų atstovaujama visuomeninio gyvenimo sritis. Per ilgą laiką skirtingų pasaulio valstybių visuomenėse nusistovėjo stereotipas, kad politinis vadovavimas ir dalyvavimas svarbiausių valstybės klausimų sprendime yra prioritetinis vyrų užsiėmimas. Dar daugiau „politinis gyvenimas yra organizuotas pagal vyrų taisyklės ir normas, bei kartais net pagal jų gyvenimo būdą. Pavyzdžiui, politika dažnai grindžiama „laimėjimo ir pralaimėjimo“, konkurencijos ir konfrontacijos idėjomis, labiau nei sisteminio bendradarbiavimo ir susitarimu, ypatingai partijų gretose. Tai dažnai sąlygoja tai, kad moterys nepriimamos į politikų gretas apskritai, arba jos pačios neatlaiko vyriškojo politikos stiliaus“³⁷.

Susiklosčiusi situacija yra atkreipusi į save dėmesį aukščiausiu lygiu, nes daugelyje pasaulio valstybių ši problema yra sprendžiama taikant specialias laikinasias priemones, o konkrečiau, įvedant vienokio ar kitokio pobūdžio kvotų sistemas, kurios pripažįstamos vienu iš efektyviausių instrumentų, siekiant didinti moterų atstovavimą politinėje arenoje. Šiame skyriuje bus glaustai atskleidžiama kvotų sistemos samprata, jos paskirtis, o teorinė medžiaga bus iliustruojama gerosios užsienio valstybių praktikos kvotų sistemos taikymo srityje apžvalga.

Kvotų sistemos taikymas politinio atstovavimo srityje yra viena iš dažniausiai valstybių pasirenkama speciali laikinoji priemonė. Kaip inovacija politikoje ji iš esmės buvo sąlygota Jungtinių Tautų Ketvirtosios moterų konferencijos rezultatų. Šio renginio metu 1995 metais buvo priimta Pekino deklaracija³⁸, kuri buvo pasirašyta visų 189 narių ir skatino vyriausybes imtis priemonių, kad užtikrinti vienodą moterų atstovavimą ir jų dalyvavimą svarbiausių politinių sprendimų srityje. Pasak Kroop „nuo 1930 iki 1980 m. tik dešimtyje valstybių buvo įtvirtintos kvotos. 1990 – taisiais kvotos atsirado daugiau nei penkiasdešimtyje valstybių, prie kurių dar beveik keturiasdešimt prisijungė iki 2000-tųjų“³⁹. Statistika gana įspūdinga. Jeigu 1945 metais pasaulio parlamentuose dirbo 97,5 % vyrų ir tik 2,5 % moterų, tai daugiau kaip po šešiasdešimt metų situacija yra

35 Temporary Special Measures— Accelerating De Facto Equality of Women Under Article 4 (1) UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women. Red. I. Boerefijn. New York: Oxford University Press, 2003. P. 39.

36 Van Crombrughe N. Gender quotas: A necessary evil? [interaktyvus]. European Women Lawyers Association, 2012 [žiūrėta: 2012-12-24]. <<http://www.eqla.org/Viewpoint/GenderDiversityInTheBoardroomAnImpendingReality/>>.

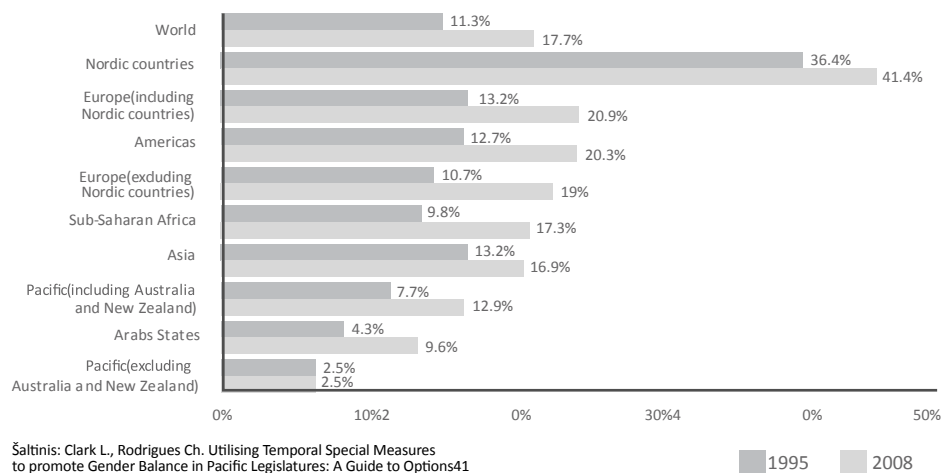
37 Women in Parliament: Beyond Numbers [interaktyvus]. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005 [žiūrėta 2012-12-21]. <<http://www.idea.int/publications/wip2/index.cfm>>.

38 Krook M.L.Quotas for Women in Politics— Gender and Candidate Selection Reform Worldwide. New York: Oxford university press, 2009. P. 3.

39 Ten pat. P. 4.

pasikeitusių ir galime identifikuoti didelį progresą moterų atstovavimo politinėje arenoje srityje: apie 18 % moterų ir apie 82 % vyrų parlamentuose darbuojasi šiuo metu. Atkreiptinas dėmesys, kad nors ir nėra pasiekta tikroji vyrų ir moterų proporcija populiacijoje, t.y. vis dar mažiau moterų nei vyrų darbuojasi politikos srityje, šiandien daugiau nei trisdešimtyje pasaulio parlamentų narėmis dirba daugiau nei 30 % moterų⁴⁰. Žemiau pateiktame paveikslėlyje nurodyta kaip kito moterų atstovavimas pasaulio valstybių parlamentuose bendrai pasaulyje ir atskirais regionais. Ženkliai pasaulio valstybių gretose analizuojamu aspektu išsiskiria pirmaujančios Skandinavijos valstybės, Vakarų Europos valstybės. Žemiausius rodiklius demonstruoja Ramiojo vandenyno valstybės ir Arabijos pusiasalio regionas.

Figure 1: World and Regional Average of Women in Parliaments, 1995-2008³



Nepaisant tokio progreso, tenka įvertinti tai, kad 2007 m. bendrai paėmus moterys buvo užėmusios tik 17 procentų vietų pasaulio valstybių parlamentuose⁴², kas reiškia, kad moterų atstovavimo politinėje arenoje klausimas vis dar tarptautiniu lygiu yra labai aktualus, o kvotų sistemas, kaip greičiausią progresą garantuojančią priemonę, reikalinga taikyti dar plačiau.

Kvotų sistema pasaulio mokslininkų bei politikų praktikų yra vertinama labai įvairiai ir ypač dažnai yra kritikuojama. Vienas iš dažniausių argumentų prieš tokią specialią laikinąją priemonę yra tas, kad jos veda į situaciją, kurioje moterys gauna pozicijas tik todėl, kad jos yra moterys. Pasak Dahleruf „daug moterų pačios sutinka su tokiu mąstymu, kurio dėka kvotos vertinamos kaip nuopelnų principo pažeidimas, kurio rezultatas yra tas, kad mažiau kvalifikuota moteris gali gauti poziciją, pralenkdama labiau kvalifikuotą vyrą.“ Vis dėlto net ir kritikams tenka pripažinti, jog nepaisant visų argumentų

„prieš“, kvotų sistemas įvairiais pavidalais vis plačiau plinta pasaulio valstybėse. Mokslinėje literatūroje nurodoma, jog „maždaug 40 pasaulio valstybių yra įvestos tam tikros formos įstatymuose įtvirtintas rinkimines lyčių kvotas tam, kad padidinti moterų politinį atstovavimą. Kitose daugmaž 50-tyje valstybių politinės partijos taiko jų pačių inicijuotas lyčių kvotas. Tai reiškia, kad šiandien apie pusę pasaulio valstybių yra taikomos vienokios ar kitokios rinkiminės lyčių kvotos“⁴³. Toks kvotų sistemos platus tarptautinis taikymas yra geriausias įrodymas, jog šis instrumentas yra efektyvus ir naudingas visuomenėms. Šalyse, kuriose taikoma vienokia ar kitokia kvotų sistema, pripažįstama, jog šios specialios laikinosios priemonės naudojimas lemia „aktyvų moterų įtraukimą į politinių partijų veiklą, tam, kad šie politinės veiklos subjektai surinktų pakankamą moterų kandidačių skaičių, kad būtų atitiktos kvotos“⁴⁴. Tokiu būdu moterys įgyja galimybę įtakoti sprendimų priėmimo procesą ir turi šansą keisti politikos stilių, kryptį, atkreipti dėmesį į problemas, kurioms anksčiau nebuvo skiriamas pakankamas dėmesys ir kitais būdais veikti visapusiško visuomenės gerbūvio didinimo kryptimi.

Kvotos politikos srityje, pasak Dahleruf, gali būti apibrėžiamos kaip „teigiamo poveikio priemonės, kurios nustato procentą arba skaičių specifinės grupės, šiuo atveju moterų, atstovavimui, dažniausiai išreiškiamas minimalių reikalavimų forma, pavyzdžiui 20, 30, 40 ar 50 procentų. Lyčių kvotos gali būti formuluojamos taip pat nustatant maksimalų – minimalų abiejų lyčių atstovavimą, pavyzdžiui ne daugiau nei 60 ar ne mažiau kaip 40 procentų kiekvienai lyčiai“⁴⁵

Kvotų sistema yra nevienalytė ir turi keletą įgyvendinimo rūšių. Mokslininkai dažniausiai išskiria tokias tris pagrindinius tipus: vietų rezervavimą, partijų kvotas ir įstatymų leidybos kvotas⁴⁶. Kituose šaltiniuose nurodoma, kad labiausiai paplitę yra du rinkiminių kvotų tipai: kandidatų kvotos ir rezervuotos vietos⁴⁷.

Vietų rezervavimas kaip vienas iš kvotų tipų kaip speciali laikinoji priemonė pradėta naudoti Afrikos ir Azijos regionuose. Tokia politika daugiausiai įgyvendinama priėmus Konstitucijos pataisas arba pakeitus rinkimų įstatymų nuostatas, nustatant: „atskirus rinkiminius sąrašus moterims, skiriant atskirus rajonus moterims kandidatėms ar paskirstant vietas moterims pagal nustatytas proporcijas kiekvienos partijos laimėtų balsų skaičiui.“⁴⁸ Taigi iš prigimties tokia kvotų sistema yra nustatyta imperatyvaus pobūdžio teisės aktais, pvz. Konstitucijoje, valdančiosios partijos potvarkiu vienpartinėje sistemoje arba monarcho. Šio kvotų sistemos tipo esmė, kad yra nustatomas privalomas minimalus moterų įstatymų leidyboje skaičius, o ne procentas moterų tarp kandidatų. Tokiu būdu išvengiama galimos diskriminacijos apraiškų rinkėjams renkantis savo preferencijas, kadangi galimos situacijos, kai nepaisant nemažo moterų kandidačių skaičiaus, jos nėra išrenkamos. Tokia sistema praktikoje taikoma nustatant specialias vienmandates rinkimų apygardas, kuriose tik moterys gali kelti savo kandidatūras, kitur – daugiamandatėse rinkimų apygardose nustatomas tam tikras skaičius vietų moterims, kurias laimi kandidatės, surinkusios daugiausiai balsų, kitose valstybėse moterys yra išrenkamos į tas vietas parlamento narių praėjus kelioms savaitėms po rinkimų.

Klasikinis tokios kvotų sistemos pavyzdys yra Ugandos taikoma kvotų sistema. Šioje valstybėje kiekviena apygarda specialios rinkimų kolegijos pagalba renka vieną

40 Clark L., Rodrigues Ch. Utilising Temporal Special Measures to promote Gender Balance in Pacific Legislatures: A Guide to Options. [interaktyvus]. UNDP Pacific Center, 2009 [žiūrėta 2012-12-21]. < http://www.undppc.org/fj/_resources/article/files/TSM%20BOOKLET%20pgs%201-52.pdf >.

41 Clark L., Rodrigues Ch. Utilising Temporal Special Measures to promote Gender Balance in Pacific Legislatures: A Guide to Options. [interaktyvus]. UNDP Pacific Center, 2009 [žiūrėta 2012-12-21]. < http://www.undppc.org/fj/_resources/article/files/TSM%20BOOKLET%20pgs%201-52.pdf >.

42 Dahlerup D. Electoral Gender Quotas: between Equality of Opportunity and Equality of Result [interaktyvus]. Representation, 2007, 43:2 [žiūrėta 2012-12-21]. < <http://dx.doi.org/10.1080/00344890701363227> >.

43 Ten pat.

44 Women in Parliament: Beyond Numbers [interaktyvus]. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005 [žiūrėta 2012-12-21]. < <http://www.idea.int/publications/wip2/index.cfm> >.

45 Dahlerup D. Electoral Gender Quotas: between Equality of Opportunity and Equality of Result [interaktyvus]. Representation, 2007, 43:2 [žiūrėta 2012-12-21]. < <http://dx.doi.org/10.1080/00344890701363227> >.

46 Krook M.L. Quotas for Women in Politics— Gender and Candidate Selection Reform Worldwide. New York: Oxford university press, 2009. P. 6.

47 Dahlerup D. Electoral Gender Quotas: between Equality of Opportunity and Equality of Result [interaktyvus]. Representation, 2007, 43:2 [žiūrėta 2012-12-21]. < <http://dx.doi.org/10.1080/00344890701363227> >.

48 Krook M.L. Quotas for Women in Politics— Gender and Candidate Selection Reform Worldwide. New York: Oxford university press, 2009. P. 7.

moterį. Iš viso šios valstybės parlamente moterims yra rezervuotos 56 vietos. Ruandoje rezervuotų vietų sistema realizuojama garantuojant dviem moterims iš vienos provincijos vietas parlamente, o Tanzanijoje moterims iš principo yra rezervuotos 75 specialios vietos parlamente.

Rezervuotų vietų sistema taip pat yra labai populiarė Pietų Azijoje ir Arabijos regione. Svarbus aspektas, susipažįstant su rezervuotų vietų sistema yra įvertinimas, kokias apimtims įprastai moterys tokio instrumento dėka yra įtraukiamos į politinį gyvenimą. Mokslinėje literatūroje dažnai pabrėžiama, kad rezervuotų vietų sistema skiriasi nuo kitų kvotų sistemų tuo, kad šiuo atveju nustatomas absoliutus skaičius, o ne tam tikras procentas. Kadangi vietų pasaulio valstybių parlamentai turi skirtingai, yra sunku operuojant absoliučiais skaičiais palyginti nustatomų kvotų dydį, todėl vykstant tyrimams, dažnai rezervuotų vietų skaičius išreiškiamas procentine išraiška. Tyrimuose nurodoma, kad „pasaulio valstybėse egzistuojančios rezervuotų vietų kvotų sistemos skiriasi iš esmės nuo 5% Nepale, 17% Pakistane ir 18% Ugandoje, iki 27% ir 30% Afganistane ir Ruandoje. Burundyje, rinkimus administruojanti institucija, jei yra būtina, pridėda daugiau moterų parlamento narių tam, kad atitikti 30% kvotą. Jordanijoje, mažiausiai šešios moterys turi būti išrinktos, ir tuo atveju kai moterys nelaimi vietų per įprastinius rinkimus, šešios moterys, surinkusios procentiškai daugiausiai balsų savo rinkiminėse apygardose laikomos išrinktomis dėka įtvirtintos kvotų sistemos.“⁴⁹

Atkreiptinas dėmesys, kad analizuojant pasaulio valstybių praktiką taikant rezervuotų vietų kvotų sistemą, akivaizdu, kad ši sistema, vyraujanti Arabų pasaulyje, Afrikoje ir Pietų Azijoje, iš dalies yra rezultatas mažiau skaidrių rinkimų ir bendrojo plataus grupių atstovavimo naudojimo⁵⁰. Kuomet tam tikras vietų skaičius rezervuojamas moterims, o ypač tais atvejais, kai kandidatės į tas vietas yra skiriamos valdžios struktūrai, atsiveria erdvė piktnaudžiavimams.

Partijų kvotos yra dar vienas iš kvotų sistemos tipų, kuris yra plačiai paplitęs pasaulio valstybėse. Reikalinga atkreipti dėmesį į tai, kad nuo partijos sudaromo kandidatų sąrašo specifikos, iš esmės priklauso rinkimų rezultatai (lyčių atstovavimo aspektu). Pasak Dahlerup, „kalbant bendrai, ne rinkėjai, bet politinės partijos renkasi, kas bus išrinktas. Prieš rinkėjams per rinkimus sprendžiant kiek vietų konkrečiai partija gaus, politinės partijos ir jų vadovybės nustato, kurie kandidatai bus išrinkti“⁵¹. Šioje situacijoje turima omenyje tai, kad sudarant kandidatų sąrašus, jų pradžioje esantys kandidatai turi daugiau galimybių būti išrinktais, lyginant su tais, kurie užima paskutines pozicijas. Partijų kvotos dar gali būti skiriamos į du tipus: pretendentių kvotos, kurios įtakoja priešrinkiminiuosius procesus, nustatydamos, kad tik moterys gali būti nominuojamos, ir kandidatų kvotos, kurios reikalauja, kad partijos išlaikytų tam tikrą moterų proporciją galutiniam jų kandidatų sąrašui⁵². Partijų kvotos pirmą kartą buvo pradėtos taikyti vakarų Europos socialdemokratų ir socialistų partijų 1970-taisiais. Pažymėtina, kad tokia kvotų sistemos rūšis didžiajai daliai yra taikoma politinių partijų savanoriškai. Praktika rodo, jog partijos dažniausiai nustato, kad jų rinkiminiame sąrašui turi būti nuo 30 iki 50 procentų moterų. Partijų kvotų mechanizmas pasaulio valstybėse yra gana skirtingas. Pasak Krook, „valstybėse, kuriose egzistuoja proporcinio atstovavimo rinkiminės sistemos, partijų kvotos taikomos sudarant partijos kandidatų sąrašą. Tuo metu, kai vienos

partijos taiko kvotas visam sąrašui, kitos jas naudoja tik tam skaičiui vietų sąrašui, kurias jie numato laimėti per kitus rinkimus. Valstybėse, kuriose įtvirtinta mažoritarinė rinkimų sistema, partijų kvotos yra taikomos renkantis vienmandates apygardas. Tai lemia, kad tam tikra moterų proporcija bus išlaikoma visose apygardose, kur partija kelia savo kandidatus“⁵³. Pretendentų kvotos be abejonės yra susijusios su mažoritarine rinkimų sistema, kuri neleidžia taikyti kandidatų kvotų.

Tam, kad geriau suvokti kaip veikia partijų kvotų sistema, siūlome paanalizuoti Australijos pavyzdį⁵⁴. Šioje valstybėje sėkmingai gyvuoja savanoriškų partijų kvotų sistema, kuri pirmą kartą buvo pradėta naudoti Australijos darbo partijos 1994 metais. Šios partijos dėka tų metų rinkimuose įvyko moterų atstovavimo parlamente lūžis, nes rinkiminės kampanijos metu buvo intensyviai eskaluojama per mažo moterų įtraukimo į politinių sprendimų priėmimą problema. Šiuo metu Australijos darbo partija naudoja 35% savanorišką kvotą, tokiu principu: 35% realių kandidatų turi būti moterys. 2002 metais buvo priimta nauja reglamentacija, kuri reikalavo, kad iki 2012 metų 40% kandidatų turi būti moterys, 40% kandidatų turi būti vyrai, o 20% kandidatų turi būti arba moterys arba vyrai (nenustatant lyties). Naudojant 30% taisyklę, po 2008 metų rinkimų į Australijos parlamentą, daugiau nei 38% Australijos darbo partijos narių Žemuosiuose Parlamente rūmuose buvo moterys, o Aukštesniuose parlamento rūmuose daugiau nei 37% šios partijos narių buvo moterys. Palyginimui, kitų partijų išrinktų narių tarpe (Liberalų ir Nacionalinės partijos) buvo vidutiniškai tik apie 22% ir 15% moterų. Tokia patirtis rodo, jog savanoriškos partijų kvotos turi būti ne tik formalus jų vidinės politikos siekinys, bet ir realiai veikianti sistema, kuri padėtų moterims politikėms patekti į parlamentus ir aktyviai dalyvauti priimančias svarbiausius valstybės sprendimus.

Dar vienas puikus pavyzdys, dažnai įvardijamas klasikiniu yra Švedija. Lyginant su kitų pasaulio valstybių parlamentais, Švedijoje fiksuojamas didžiausias moterų parlamentarių skaičius (naujausiais duomenimis⁵⁵ 45%). Mokslinėje literatūroje gausu tyrimų, kuriuose nagrinėjamas šios valstybės fenomenas. Dažniausiai didžiausi nuopelnai priskiriami Švedijos politinių partijų veiklai moterų įtraukimo į politinių sprendimų priėmimo procesą klausimais. Freidenvall išskiria kelis aspektus, kurie retrospektyviai vertinant turėjo didelę įtaką Švedijos sėkmei analizuojamoje srityje: „Pirmiausiai, kvotos buvo inicijuojamos kairiosios ideologinio spektro pakraipos partijų, tokių kaip Žaliųjų partija, Socialdemokratų partija ir Kairioji partija. Žaliųjų partiją kvotų sistemą pradėjo taikyti 1981, ja pasekė Kairioji partija 1987. Žaliųjų partija 1981 metais įvedė kvotų nuostatas, nustatančias, kad minimaliai 40% kiekvienos lyties atstovų turi dalyvauti partijos valdybos ir komitetų veikloje. Tokia nuostata buvo išplėsta 1987, nurodant, kad identiškas reikalavimas turi būti taikomas kiekvienos lyties atžvilgiu ir sudarant rinkiminiuosius sąrašus. 1997, kvotų taikymas buvo praplėstas nustatant 50% taisyklę, plius minus vienas asmuo“. 1987 Kairiųjų partija taip pat įtvirtino kvotų politiką, pagal kurią tokia pati proporcija (40%) buvo įtvirtinta ir rinkiminiuose partijos sąrašuose. Didžiausia politinė partija Švedijoje Socialdemokratai taip pat pakeitė savo strategiją iš deklaratyvios tikslų nustatymo iki konkrečios kvotų sistemos. 1987, ši partija nusprendė nustatyti, kad visais partijos veiklos lygiais turi būti užtikrintas ne mažesnis kaip po 40% kiekvie-

49 Dahlerup D. Electoral Gender Quotas: between Equality of Opportunity and Equality of Result [interaktyvus]. Representation, 2007, 43:2 [žiūrėta 2012-12-21]. < <http://dx.doi.org/10.1080/00344890701363227> >.

50 Ten pat.

51 Ten pat.

52 Krook M.L. Quotas for Women in Politics— Gender and Candidate Selection Reform Worldwide. New York: Oxford university press, 2009. P. 10.

53 Ten pat. P. 10.

54 Clark L., Rodrigues Ch. Utilising Temporal Special Measures to promote Gender Balance in Pacific Legislatures: A Guide to Options. [interaktyvus]. UNDP Pacific Center, 2009 [žiūrėta 2012-12-21]. < http://www.undppc.org/fj/_resources/article/files/TSM%20BOOKLET%20pgs%201-52.pdf >.

55 Quota Project. Global database of Quotas for women [interaktyvus]. International IDEA, 2012 [žiūrėta: 2012-12-10]. < <http://www.quotaproject.org/country.cfm?SortOrder=LastLowerPercentage%20DESC> >.

nos lyties atstovavimas. Ši politika buvo išplėsta iki vienodo lyčių atstovavimo 1990. 1993 šioje valstybėje buvo įvesta „užtrauktuko“ sistema (anglų k. *zipping system*), pagal kurią vyrai ir moterys partijos sąraše turi būti išvardyti kas antra pozicija⁵⁶. Tokių priemonių dėka ir pagrinde politinių partijų savanoriško kvotų taikymo pagalba, Švedijoje pasiekti stulbinami rezultatai ir tvirtai užimta lyderiaujančios pasaulyje pagal moterų politinį atstovavimą pozicija.

Trečiasis kvotų sistemos tipas – įstatymų leidybos kvotos. Toks modelis buvo pradėtas taikyti besivystančiose šalyse, daugiausiai Lotynų Amerikoje, Artimuosiuose Rytuose ar Pietryčių Europoje. Pažymėtina, kad toks kvotų sistemos tipas yra pats naujausias ir atsiradęs tik 1990-taisiais. Krook, nurodo, jog „Priimtos keičiant rinkimų įstatymus ar atskirais atvejais keičiant Konstitucijas, įstatymų leidybos kvotos iš esmės yra panašios į partijų kvotas tuo, kad taikomos partijos pasirinkimo procese, tačiau skiriasi tuo, kad pirmosios yra priimtos nacionalinių parlamentų tam, kad reikalauti, jog visos partijos nominuotų tam tikrą proporciją moterų kandidačių. Tokiu būdu, tai yra privalomos nuostatos, kurios yra taikomos visoms politinėms grupuotėms, o ne tik toms, kurios renkasi taikyti tokias kvotas.“⁵⁷. Paprastai tokios kvotos sudaro nuo 25 iki 50 procentų. Tai reiškia, kad tokia proporcija moterų, lyginant su vyrais, turi būti įtrauktos į kandidatų sąrašus. Klasikinis tokios kvotų sistemos taikymo pavyzdys yra Argentina, kurioje bent 30 procentų partijų kandidatų sąrašuose turi būti moterys.

Pateiktai informacijai apie įstatymais nustatytas partijų kvotas iliustruoti, gali būti analizuojamas Prancūzijos užjūrio teritorijų Prancūzijos Polinezijos ir Naujosios Kaledonijos pavyzdžiai⁵⁸. Šiose teritorijose yra taikoma Prancūzijos teisė, o konkrečiai kvotų atvejų Prancūzijos Lygybės įstatymas⁵⁹, priimtas 2000 metais, ir reikalaujantis, kad visos politinės partijos privalo įtraukti 50 % moterų į savo rinkimų sąrašus pagal „užtrauktuko“ principą (anglų k. *zipper principle*), kas reiškia, kad partijos rengia du sąrašus, kurių viename yra nurodyti kandidatai vyrai, o kitame – kandidatės moterys. Galutinis sąrašas sudaromas nurodant kas antroje pozicijoje vyrą, t.y. sudarant sąrašą principu vyras, moteris, vyras moteris ir t.t. Tokio reikalavimo įgyvendinimo rezultatas yra tas, kad Naujojoje Kaledonijoje įstatymų leidyboje dirba daugiau nei 52% moterų, o Prancūzijos Polinezijoje – apie 42 %.

Atkreiptinas dėmesys, kad daugelyje įstatymų, reglamentuojančių tokios kvotų sistemos taikymą, naudoja lyčiai neutralias formuluotes ir nurodo reikalinga procentą nepakankamai atstovaujamos lyties atstovų. Šio kvotų sistemos tipo įgyvendinimas praktikoje yra iš esmės analogiškas kaip ir partijų kvotų atveju. Įstatymų leidybos kvotos pasižymi tuo, kad jų netaikymas užtraukia partijoms atsakomybę, kadangi paprastai įstatymuose yra numatomos tam tikros sankcijos už tokius pažeidimus.

Apžvelgus kvotų sistemos taikymo ypatumus rinkimų į parlamentą srityje, būtina pažymėti, kad tokios specialios laikinosios priemonės taip pat plačiai taikomos ir kitose politinės arenos srityse: vietos savivaldoje, politinio pasitikėjimo pareigybių skyrimo procese, valstybės ir privataus kapitalo bendrovių valdyme ir daugelyje kitų.

56 Freidenvall L. Women's Political Representation and Gender Quotas - the Swedish Case [interaktyvus]. Working Paper Series 2003:2, The Research Program on Gender Quotas. [žiūrėta: 2012-12-21]. <http://www.statsvet.se/quotas/l_freidenvall_wps_2003_2.pdf>.

57 Krook M.L. Quotas for Women in Politics – Gender and Candidate Selection Reform Worldwide. New York: Oxford university press, 2009. P. 10. 58 Clark L., Rodrigues Ch. Utilising Temporal Special Measures to promote Gender Balance in Pacific Legislatures: A Guide to Options. [interaktyvus]. UNDP Pacific Center, 2009 [žiūrėta 2012-12-21]. <http://www.undppc.org/fj/_resources/article/files/TSM%20BOOKLET%20pgs%201-52.pdf>.

59 French Law on Parity [interaktyvus]. Ministry of Foreign Affairs, 2006 [žiūrėta: 2012-12-12]. <<http://www.ambafrance-np.org/IMG/pdf/gender-parity.pdf>>.

Kvotų sistemos plačiam pritaikomumui iliustruoti gali būti pateikiamas Suomijos pavyzdys, nes šios valstybės praktikoje kvotų sistema yra taikoma viena iš plačiausių apimčių pasaulyje. 1995 metais šioje valstybėje įsigaliojo Suomijos kvotų įstatymas, specialus teisės aktas, nustatantis kvotas vyrų ir moterų proporcijų pasiskirstymui įvairiose visuomeninio gyvenimo srityse, o ypač politinėje arenoje. Šis įstatymas nustato reikalavimą, kad nemažiau kaip 40 % viešųjų institucijų abiejų lyčių atstovų būtų atstovaujami visuose netiesiogiai renkamuose institucijose tiek valstybės, tiek ir vietos valdžios lygmenyse. Pasak Holli Suomijoje „reikalaujama, kad visi netiesiogiai renkami viešieji organai (vyriausybės komisijos, vietos savivaldos vykdomieji organai ir kitos savivaldos tarybos ir komitetai) būtų sudaromi bent iš po 40 % vyrų ir moterų, nebent egzistuoja specialios priežastys, neleidžiančios to įgyvendinti“⁶⁰. Kvotos taip pat taikomos ir valstybės kapitalo bei vietos savivaldos įmonėms. Tokiu būdu šios valstybės pavyzdys puikiai iliustruoja, kad kvotų sistema yra tokia lanksti, kad gali būti pritaikoma iš esmės daugelyje politinio gyvenimo sferų ir tokia rezultatyvi, kad jos dėka greitai pasiekama pasaulio mastu aukštos moterų atstovavimo lygis. Dalis tokios sėkmės, matyt, yra nulemta to, kad lyčių lygybės problemoms šioje valstybėje yra skiriamas didelis dėmesys. Teisėkūros atveju tai yra įrodoma tuo, kad kvotų klausimams reguliuoti yra priimtas atskiras įstatymas. Įdomu tai, kad šiame teisės akte neregamentuojamas kvotų taikymas tiesioginiais rinkimais renkamų institucijų atžvilgiu. Jo paskirtis nustatyti kvotas kokybiškai nauju lygmeniu – institucijose, kurios nėra renkamos tiesioginių rinkimų būdu. Tokių subjektų kiekvienoje nacionalinės teisės sistemoje yra labai daug, o kvotų taikymas tokiu plačiu mastu, garantuoja dar ženklėsius pokyčius ir geresnį moterų atstovavimą visose srityse, o ne tik įstatymų leidžiamojoje grandyje.

Išsiaiškinus kvotų sistemos sampratą, pagrindines jų rūšis ir specifiką, svarbu atkreipti dėmesį, jog sėkminga šio instituto realizacija didele dalimi priklauso nuo šalys įtvirtintos rinkimų sistemos. Pasak S. Larserud ir R. Taphorn, kurios vykdė specialų mokslinį tyrimą, siekdamas išsiaiškinti rinkimų sistemos įtaką sėkmingam kvotų įgyvendinimui valstybėje, „Rinkimų sistema, kuri pasirinkta valstybės, turi tiesioginę įtaką moterų politiniam atstovavimui“⁶¹. Pasaulyje iš esmės yra skiriamos trys pagrindinės rinkiminės sistemos: mažoritarinė, proporcinio atstovavimo ir mišri. Iš jų kilusios 12 dažniausiai taikomų valstybėse sistemų. Viena iš jų yra mišrioji, kurios esmė yra ta, jog rinkėjai atstovus renka dviejų skirtingų sistemų pagalba: pirmoji – mažoritarinė, kuomet konkrečioje rinkiminėje apygardoje laimi vienas narys, surinkęs daugiausiai balsų, o kita – proporcinio atstovavimo, kurią taikant balsuojama už kandidatų sąrašą, atskirose valstybėse leidžiant rinkėjams jį koreguoti nurodant savo preferencijas. Iš principo proporcinio atstovavimo sistema tokiais atvejais naudojama siekiant kompensuoti galimą rezultatų disproporciją, jeigu būtų taikoma tik mažoritarinė rinkimų sistema. Šią mišriąją rinkimų sistemą aptarėme plačiau, todėl, kad ji yra taikoma Lietuvoje, o ieškant galimybių Lietuvoje pradėti taikyti rinkiminės kvotas yra aktualu susipažinti su egzistuojančios sistemos pritaikomumu tokios specialios laikinosios priemonės naudojimui.

Rinkiminės sistemos įtakos kvotų sistemos taikymo sėkmei plotmėje, kvotos paprastai yra skirstomos į dvi grupes: taikomos kandidatų sąrašui bei taikomos galutiniams rinkimų rezultatams. Jau minėtame S. Larserud ir R. Taphorn tyrime „Ieškiant

60 Holli A.M., Luhtakallio E., Raevaara E. Quota Trouble: Talking about gender Quotas in Finnish Local Politics. International Feminist Journal of Politics, 2006, Nr. 8:2, P. 172.

61 Larserud S., Taphorn R. Designing for Equality Best-fit, medium-fit and non-favourable combinations of electoral systems and gender quotas. Electoral System Design: An Overview of the New International IDEA Handbook [interaktyvus]. IDEA, 2007 [žiūrėta: 2012-12-21]. <http://www.idea.int/publications/designing_for_equality/index.cfm>.

geriausio sprendimo lygybei: geriausiai tinkami, vidutiniškai tinkami ir netinkami rinkimų sistemų ir kvotų deriniai⁶² mišriosios rinkimų sistemos atžvilgiu padarytos išvados, pristatomos žemiau pateikiamoje lentelėje:

Kvotos tipas	Mišri rinkimų sistema
Kvotos netaikomos	Šios sistemos proporcinio atstovavimo dalis turi potencialą kandidatėms kelti ir taip pastūmėti išrinkimui moteris, bet antrasis šios sistemos elementas dažniausiai tokių galimybių nesuteikia. Tokiu būdu ši rinkiminė sistema be kvotų įvedimo vertintina kaip vidutinę įtaką moterų išrinkimui turinti.
Rezervuotos vietos: tam tikrose apygardose renkamos tik moterys	Įmanoma taikyti, tačiau tik šalies atskirose dalyse arba taikant rotaciją.
Rezervuotos vietos: speciali rinkimų pakopa tik moterims kandidatėms	Rezervuojant rinkiminę pakopą, kurioje tik moterys gali dalyvauti, garantuojama, kad bus išrinkta tiek moterų, kiek reikalauja kvota.
Rezervuotos vietos: daugiausiai balsų surinkusio pralaimėjusio kandidato sistema	Galima taikyti tik ta dalimi, kuria kandidatai renkami taikant proporcinio atstovavimo sistemą ir tik tuomet jei sąrašai yra atviri.
Kandidatų sąrašų kvotos: nustatytas procentas, netaikomas laimėtoms vietoms	Galima taikyti tik proporcinio atstovavimo daliai. Efektyvumas priklausys nuo sąrašo tipo (atviras ar uždaras) ir nuo partijos dydžio. Mažoritarinės sistemos dalyje, toks kvotų tipas negalimas vienmandatėse rinkimų apygardose, kur partijos iškelia po vieną kandidatą. Daugiamandatėse apygardose kyla rizika, kad partijos kels silpnesnius kandidatus tik tam, kad užtikrinti atitinkamą kvotai.
Kandidatų sąrašų kvotos: nustatytas procentais, taikomas laimėtoms vietoms	Galima taikyti tik proporcinio atstovavimo daliai. Efektyvumas priklausys nuo sąrašo tipo (atviras ar uždaras) ir nuo partijos dydžio. Mažoritarinės sistemos dalyje tokia kvotų sistema iš principo neįmanoma, nes reitingavimas negali būti vykdomas iš anksto.

Parengta pagal: Larserud S., Taphorn R. Designing for Equality Best-fit, medium-fit and non-favourable combinations of electoral systems and gender quotas. Electoral System Design: An Overview of the New International IDEA Handbook [interaktyvus]. IDEA, 2007 [žiūrėta: 2012-12-21]. <http://www.idea.int/publications/designing_for_equality/index.cfm>.

Iš lentelėje pateiktų tyrimo duomenų, matyti, kad šalys, kuriose įtvirtinta mišri rinkimų sistema turi pakankamai platų galimų kvotų rūšių pasirinkimo spektrą, tačiau atkreipiamas dėmesys, kad mokslinėje literatūroje tvari nuomonė, jog geriausiai kvotų sistemai įgyvendinti tinkama yra proporcinio atstovavimo sistema, todėl siūlytina ieškant tinkamiausių sprendimų didžiausius akcentus teikti šiai mišrios rinkimų sistemos sudedamajai daliai.

2.2.2. KVOTŲ SISTEMOS TAIKYMAS VIEŠO IR PRIVATAUS KAPITALO BENDROVIŲ KOLEGIALIŲ VALDYMO ORGANŲ SUDARYMO SRITYJE

Klasikinė kvotų sistemos taikymo sritis tapusi politinio atstovavimo arena nėra vienintelė sritis, kur kvotų pagalba galima greitai ir efektyviai padidinti moterų atstovavimą. Tokių priemonių naudojimas pasauliui žinomas ir tokiose svarbiose srityse kaip bendrovių valdymas, aukštojo mokslo institucijų valdymas, įvairių valstybinių ir vietos savivaldos institucijų valdymas. Siekiant pristatyti kvotų sistemos pritaikomumą kitose nei politinė sfera srityse, toliau bus pateikiama informacija apie šios specialios laikino-

sios priemonės taikymą viešo ir privataus kapitalo bendrovių kolegialių valdymo organų srityje. Ši sfera pasirinkta neatsitiktinai. Atkreiptinas dėmesys, kad Europos Sąjungą 2012 m. žengė pirmą didelį žingsnį tokių kvotų imperatyvaus taikymo visose valstybėse įvedimo link. Europos Komisija pasiūlė, kad didžiausių Europos kompanijų valdybas sudarytų bent 40 proc. moterų. Tokias kvotas norima įvesti nuo 2018 metų viešajame, o nuo 2020 metų ir privačiame sektoriuje. Dabartiniame pasiūlyme, pateiktame deriboms, numatoma, kad mažiausiai 40 proc. valdybos narių sudarytų moterys, einančios ne vykdomąsias pareigas kompanijose nuo 2020 metų pradžios. Šis reikalavimas dvejais metais anksčiau būtų taikomas valstybei priklausančioms bendrovėms, tačiau visai netaikomas mažoms įmonėms, turinčioms mažiau nei 250 darbuotojų ir gaunančioms mažiau nei 50 mln. eurų (172,5 mln. litų) pajamų. Vyriausybėms būtų leidžiama pasirinkti, kaip bausti kompanijas, nesilaikančias tokių kvotų: nuo baudų iki draudimo dalyvauti viešuosiuose pirkimuose. Kol kas tik ketvirtis EK narių palaiko iškeltą idėją. Likusi dalis norėtų, kad pirmenybė moterims atsidurti kompanijos valdyboje būtų suteikta tik su sąlyga, jog būtų atsižvelgiama į kandidatų kvalifikaciją. Vienokio ar kitokio galutinio sprendimo rezultatas tikėtina bus tam tikro dydžio kvotos įvedimas ir tai turės didelę įtaką moterų atstovavimo staigiam padidimui. Kadangi tai neišvengiamai palies ir Lietuvą, esamu momentu yra tikslinga apžvelgti tokių kvotų taikymo specifiką ir užsienio valstybių patirtį.

Viešojo sektoriaus srityje kvotų nustatymas bendrovių valdymo kolegialiuose organuose nėra naujas dalykas. Šioje srityje pionieriais laikytinos Norvegija, Danija ir Švedija, nes šiose valstybėse minimalaus moterų atstovavimo valstybinių bendrovių valdybose reikalavimai įstatymais yra tvirtinti jau daugelį metų, pavyzdžiui, „Norvegijoje kvotos pirmą kartą buvo įtvirtintos Lyčių lygybės akte, 1981 metais kaip reikalavimas, kad ne mažiau kaip 40% kiekvienos lyties atstovų būtų skiriami į viešosios valdžios sudaromas valdybas, tarybas ir komitetus; 2004 metais tokių kvotų taikymas buvo praplėstas ir valstybės valdomoms bendrovėms, o 2006 (įsigaliojo 2008) – didžiajai daliai didelių akcinių bendrovių privačiame sektoriuje⁶³. Tokios sistemos įvedimo rezultatai buvo iškalbūs: nuo 6% moterų valdybose 2002 metais iki 36% 2008 metais.

Panašią sistemą buvo stengiamasi įtvirtinti ir Švedijoje. 2002 metais tokią iniciatyvą išreiškė Lyčių lygybės ministrė, nustatydamą, kad jeigu iki 2004 metų galo Švedijos kompanijos neįvykdys minimalaus 25% moterų įtraukimo į valdybas, įstatymais bus nustatytos kvotos. 2006 metais vyriausybė komisija pristatė kvotų įstatymo projektą, kuris iš esmės buvo identiškas norvegiškam modeliui. Tačiau jis nebuvo priimtas. Vis dėlto Švedijos atvejis yra kitoks, nes šioje valstybėje bendrovės savanoriškumo principo pagrindu (žinoma aktyviai skatintos valstybės, bet ne imperatyvaus pobūdžio priemonėmis) per tam tikrą laiką pasiekė aukštus moterų įtraukimo į bendrovių valdymą rodiklius.

Norvegijos pavyzdys paskatino kitas Europos valstybes ieškoti būdų, kaip didinti moterų atstovavimą bendrovių valdymo organuose. Vienas iš geriausių pavyzdžių Ispanijos atvejis. Ši valstybė 2007 metais priėmė Efektyvios lygybės tarp vyrų ir moterų įstatymą, kuris rekomenduoja didžiosioms bendrovėms, turinčioms nemažiau 250 darbuotojų palaipsniui skirti vis daugiau moterų į valdybas, kol vienodas vyrų ir moterų skaičius bus pasiektas. Tokios bendrovės „per aštuonerius metus palaipsniui privalo modifikuoti savo valdybų sudėtį kol proporcija tarp 40–60% kiekvienos lyties atstovavimo bus pasiekta“⁶⁴. Atkreiptinas dėmesys,

63 The Quota-instrument: different approaches across Europe. [interaktyvus]. European Commission's Network to Promote Women in Decision-making in Politics and the Economy, 2011 [žiūrėta: 2012-12-21]. <http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/quote-working_paper_en.pdf>.

64 The Quota-instrument: different approaches across Europe. [interaktyvus]. European Commission's Network to Promote Women in Decision-making in Politics and the Economy, 2011 [žiūrėta: 2012-12-21]. <http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/quote-working_paper_en.pdf>.

62 Larserud S., Taphorn R. Designing for Equality Best-fit, medium-fit and non-favourable combinations of electoral systems and gender quotas. Electoral System Design: An Overview of the New International IDEA Handbook [interaktyvus]. IDEA, 2007 [žiūrėta: 2012-12-21]. <http://www.idea.int/publications/designing_for_equality/index.cfm>.

kad įstatymai Ispanijoje nenumato jokių sankcijų už tokio reikalavimo nevykdymą, tačiau jie bus imami domėn tokiais atvejais, kai bendrovė pageidauja gauti kokybės sertifikatus, viešąsias subsidijas ar dalyvauti viešuosiuose pirkimuose.

Kita geroji Europos valstybių praktika yra pristatoma žemiau pateikiamoje lentelėje, identifikuojant kvotų įvedimo metus, kvotos pobūdį, kokioms bendrovėms taikoma, bei sankcijų už nevykdymą taikymo ar netaikymo faktą.

Valstybės pavadinimas	Kvotos įvedimo metai	Bendrovės, kurioms kvotos taikomos	Kvotos reikalavimai	Sankcijos
Norvegija	1981 (tačiau dabartinė sistema, įtvirtinta 2006, o įsigaliojo 2008 metais)	Kvotos nustatytos bendrovėms, kurių valdybas, tarybas ir komitetus sudaro viešosios valdžios atstovai; 2004 metais tokių kvotų taikymas buvo praplėstas ir valstybės valdomos bendrovėms, o 2006 (įsigaliojo 2008) – didžiąjai daliai didelių akcinių bendrovių privačiame sektoriuje.	Ne mažiau kaip 40% kiekvienos lyties atstovų	
Danija	2000	Kolegialūs valstybės valdomų bendrovių valdymo organai	Ne mažiau kaip 30% kiekvienos lyties atstovų	
Ispanija	2007	Kolegialūs valdymo organai didžiosiose bendrovėse, turinčiose ne mažiau kaip 250 darbuotojų	Reikalaujama, kad per aštuonerius metus būtų pasiekta proporcija tarp 40 – 60% kiekvienos lyties atstovavimo	Nenustatomos, tačiau reikalavimų nevykdymas imamas domėn tokiais atvejais, kai bendrovė pageidauja gauti kokybės sertifikatus, viešąsias subsidijas ar dalyvauti viešuosiuose pirkimuose
Islandija	2010	Kolegialūs valstybės įmonių ir valstybės valdomų bendrovių, turinčių daugiau kaip 50 darbuotojų, valdymo organai	Ne mažiau kaip 40% kiekvienos lyties atstovų iki 2013 metų rugsėjo	Nenustatyta
Prancūzija	2011	Įstatyme išvardytos bendrovės bei bendrovės, kurios turi bent 500 darbuotojų ir apyvartą virš 50 milijonų eurų	Privalu skirti į valdybas bent 20% moterų per trejus metus ir 40% per šešerius metus	Pagrindinė sankcija – galimybė paskyrimą pripažinti negaliojančiu.
Nyderlandai	2011	Kolegialūs valdymo organai bendrovėse, kurios išvardytos įstatyme ir didelėse bendrovėse, turinčiose ne mažiau kaip 250 darbuotojų.	Ne mažiau kaip 30% kiekvienos lyties atstovų kolegialiuose valdymo organuose iki 2016 m. Tais metais, numatyta, kad šie reikalavimai neteks galios.	Neatitiktas kvotai turi būti nurodytas bendrovės metinėje ataskaitoje. Sankcijos nenumatytos.

Italija	2011	Įstatyme išvardytų bendrovių ir valstybės valdomų bendrovių kolegialūs valdymo organai (direktorių ir audito)	Viena trečioji kiekvienos lyties iki 2015 metų.	Bauda, įspėjimas, visų valdybos narių atleidimas
Belgija	2011	Kolegialūs valdymo organai valstybės ir valstybės valdomose bendrovėse	Viena trečioji kiekvienos lyties atstovų	Kolegialių organų narių priemonių netekimas
Austrija	2011	Kolegialūs bendrovių valdymo organai bendrovėse, kurios yra valdomos valstybės (50% ar daugiau)	Ne mažiau kaip 25% kiekvienos lyties atstovų iki 2013 ir 35% kiekvienos lyties atstovų iki 2018 metų.	Sankcijos nenustatytos

Parengta pagal: The Quota-instrument: different approaches across Europe. [interaktyvus]. European Commission's Network to Promote Women in Decision-making in Politics and the Economy, 2011 [žiūrėta: 2012-12-21]. <http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/quota-working_paper_en.pdf>.

Kiek kitokiu keliu eiti apsisprendusi Suomija. Ši valstybė sistemingai taikė keturių lygmenų strategiją ir gana greitai pasiekė aukštą moterų atstovavimą kolegialių bendrovių valdymo organų sudėtyse. Leidinyje „Kvotos instrumentas: skirtingas jo pritaikymas Europoje“⁶⁵ nurodyta, jog Suomijoje buvo rengiami moksliniai tyrimai ir studijos šioje srityje, didelis dėmesys buvo skiriamas bendrovių vidaus politikai lyčių lygybės klausimais kūrimumi arba tobulinimui, buvo atlikti greitai valstybinio sektoriaus veiksmai ir parodytas geras pavyzdys paskiriant ne mažiau kaip 40% moterų į kolegialius valdymo organus valstybės valdomose bendrovėse ir žiniasklaidos priemonių įjungimas į lyčių lygybės skatinimo veiklą, kas privertė bendroves pačias susirūpinti savo vykdoma lyčių lygybės politika. Suomijoje susiklostė tokia praktika, kur pasak N. Van Crombrugghe „bendrovės turi paaiškinti priežastis, kodėl valdyboje neturi moterų narių (toks reikalavimas nustatytas). Tai tam tikras tarpinis variantas tarp savanoriško kvotų taikymo ir privalomo, suteikiantis bendrovėms daugiau lankstumo.“⁶⁶ Reikalavimas turėti bent vieną moterį narę valdyboje, ir yra atsiradęs Suomijos teisinėje sistemoje dar nuo 2008 metų. Šios nuostatos formuluotė lakoniška, reikalaujama, kad valdyboje dirbtų abiejų lyčių atstovai, kas leidžia daryti išvadą, kad bent vienos moters įtraukimas yra pakankamas. Laikas parodė, kad „daugelis įmonių yra linkusios užtikrinti lyčių balansą valdyme, nes priešingu atveju sulauktų nepageidaujamo žiniasklaidos dėmesio (tai jau buvo atsitikę kelioms kompanijoms) ir turėtų aiškinti savo sprendimo priežastis“⁶⁷.

Pasaulyje nemažai valstybių, kurios iš esmės nepritaria kvotų įvedimui ir savo teisinėje sistemoje tokio pobūdžio reikalavimų lyčių lygybės klausimais nenustato. Klasiškinis kvotų nepalaikančios valstybės pavyzdys yra Jungtinės Amerikos Valstijos (JAV). Šioje šalyje privalomų kvotų idėja tiek praktikų tiek ir mokslininkų pagrindu vertinama su ypatingu nepasitikėjimu. Pagal Crombrugghe⁶⁸, savanoriškai taikomos kvotos keliose bylose buvo pripažintos netgi prieštaraujančios Konstitucijai. Vis dėlto nors, JAV neegzistuoja privalomus taikyti kvotos, bet aktyviai vykdomi moterų apmokymai kaip dirbti aukščiausio lygmens vadovų gretose ir kaip tapti efektyviomis lyderėmis.

⁶⁵ The Quota-instrument: different approaches across Europe. [interaktyvus]. European Commission's Network to Promote Women in Decision-making in Politics and the Economy, 2011 [žiūrėta: 2012-12-21]. <http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/quota-working_paper_en.pdf>.

⁶⁶ Van Crombrugghe N. Gender quotas: A necessary evil? [interaktyvus]. European Women Lawyers Association, 2012 [žiūrėta: 2012-12-24]. <<http://www.ewla.org/Viewpoint/GenderDiversityInTheBoardroomAnImpendingReality/>>.

⁶⁷ Ten pat.

⁶⁸ Ten pat.

Europos geografinėje erdvėje aršiausia privalomų kvotų priešininkė – Vokietija. Šioje valstybėje netyla diskusijos dėl lyčių kvotų poreikio. Kanclerės Angela Merkel nuomone, tai yra reikalinga, nors ji nemano, kad tinkamas būdas šiuo metu tam pasiekti yra privalomos kvotos. Vis dėlto tyrimai rodo⁶⁹, kad Vokietijoje iš 900 valdybų narių vietų tik 29 priklauso moterims. Vis dėlto vyriausybė dar vis palaiko savanoriškumo idėjas ir lanksčiąją kvotų sistemą, vietoje griežtomis sankcijomis paremtų lyčių kvotų. Berlyne pastaruoju metu buvo organizuojami Moters darbo teisių apsaugos grupių protestai prieš savanoriškai taikomas kvotų sistemas, kuriuose reikalauta daryti kažką, kad pakeisti padėtį, nes savanoriško kvotos nėra taikomos praktikoje, o tokių priemonių privalomas taikymas garantuotų pozityvius pokyčius.

Apibendrinant tai, kas buvo išdėstyta šiame skyriuje reikalinga pažymėti, jog Europos erdvėje dalis valstybių jau vykdo aktyvią imperatyvių kvotų dėl moterų įtraukimo į kolegialių bendrovių valdymą politiką. Dalis jų jau turi apčiuopiamus tokios strategijos rezultatus. Lyginant su kvotų sistemos įsigalėjimu pasaulyje politinėje arenoje, tenka pripažinti, kad verslo srityje ši speciali laikinoji priemonė dar tik pradėdama naudoti. Vis dėlto neneigina jos svarba ir efektyvumas. Iš principo tokią kvotų sistemą ir jos įvedimą konkrečioje valstybėje galima laikyti kitu dideliu žingsniu (po moterų atstovavimo kvotų politinėje arenoje įvedimo), kuris neabejotinai praplečia moterų galimybes veikti lygia greta su vyrais ir dirbti visuomenės labai abiem lytims kartu, viena kitą papildant.

2.3. IŠTEKLIŲ PERSKIRSTYMAS KAIP SPECIALI LAIKINOJI PRIEMONĖ

Pasak Randal „įvairūs specialių laikinųjų priemonių aspektai gali reikalauti išteklių perskirstymo tam, kad pagreitinti diskriminacijos naikinimo procesą bei įgalinti moteris naudotis jų teisėmis į lygybę ir lygias galimybes“⁷⁰. Kaip pavyzdys šioje situacijoje gali būti pateikiamos specialios kvalifikacijos kėlimo programos, kurių tikslas garantuoti moterims vienodą su vyrais startinę poziciją. Kokiose srityse galima pritaikyti tokios formos specialią laikinąją priemonę? Mokslinėje literatūroje nurodoma, kad „išteklių perskirstymas gali būti taikomas steigiant organizacijas skirtas specialiųjų laikinųjų priemonių kūrimui ir jų taikymo priežiūrai, specialių laikinų programų kreditams moterims verslininkams išdavimui kūrimas, įtraukiant ir kaimiškųjų vietovių gyventojas, ar specialus finansavimas sporto, kultūros ar poilsio, kur tokios veiklos praeityje buvo moterims neprieinamos ir vienkartinis postūmis yra reikalingas tam, kad moterims palengvinti šių veiklų prieinamumą.“⁷¹ Išteklių perskirstymo koncepcija specialių laikinųjų priemonių srityje iš principo reiškiasi visose sferose, kur valstybinio ar privataus kapitalo dėka investuojama į laikinas priemones, kurių paskirtis moterų paskatinimas imtis anksčiau joms neprieinamų dėl diskriminacijos veiklų, jas įtraukiant į įvairias finansuojamas programas įvairiose sektoriuose. Iš principo jei kvotų sistema užtikrina moterų patekimą į, pavyzdžiui, politinius sprendimus priimančių institucijų sudėtį, tai išteklių perskirstymo dėka kuriama vienoda su vyrais moterų starto pozicija: moterims suteikiant laikiną didesnę tam tikrų išteklių prieinamumą siekiant kompensuoti praeities diskriminacijos sukeltas pasekmes – tam tikro masto jų galimybių dalyvauti tokiose veiklose sumažėjimą.

Išteklių perskirstymo pavyzdžiai gali būti labai įvairūs. Viena iš šios specialios laikinosios priemonės taikymo galimybių, gali būti įvardintas Pirmojo moterų banko įstei-

gimas Pakistane. Tokios institucijos veiklą – lengvatinių paskolų moterims teikimas, bei jų veiklos finansavimas. Aukščiausiasis Pakistano Teismas tokią veiklą yra pripažinęs leidžiamą, kaip skatinanti lyčių lygybę.

Analizuojant išteklių perskirstymą kaip specialią laikinąją priemonę svarbu atkreipti dėmesį, kad jis gali būti lengvai painiojamas su išteklių perskirstymu kaip nuolatinio pobūdžio priemone, kuri nėra Konvencijos 4 (1) straipsnio objektas. Pavyzdžiui, motinystės ar tėvystės atostogos yra išteklius perskirstančio pobūdžio, tačiau negali būti traktuojamos kaip laikinosios specialiosios priemonės nes yra taikomos nuolat ir yra bendrojo pobūdžio.

2.4. PREFERENCINIS VERTINIMAS KAIP SPECIALI LAIKINOJI PRIEMONĖ

Preferencinis vertinimas pačia bendriausia prasme gali būti suvokiamas kaip pirmenybės moterims tam tikroje srityje suteikimas. Pažymėtina, kad, kaip jau buvo minėta, mokslinėje literatūroje išskiriamos dvi preferencinio vertinimo rūšys: stiprioji ir silpnoji. Pasak Randal, „stiprusis preferencinis vertinimas išreiškiamas pirmenybės kandidatėi moteriai suteikimu net jei jos kvalifikacija yra žemesnė nei kandidato vyro; silpnojo preferencinio vertinimo atveju prioritetą moteriai kandidatėi yra teiktinas tik tuomet jei ji turi tokią pačią kvalifikaciją kaip kandidatas vyras.“⁷²

Preferencinis vertinimas yra viena iš labiausiai kritikuojamų specialių laikinųjų priemonių, kaip daranti žalą nekaltiems individams, kuriems nepasisėkė gauti, pavyzdžiui, darbo vietos tik todėl, kad buvo vadovaujamosi preferencinio vertinimo moterų atžvilgiu principo. Taip pat nemažai nuomonių, kad asmenys, kurie preferencinio vertinimo pagalba gavo tam tikras pozicijas iš tiesų neturi reikalingos kompetencijos ar kvalifikacijos. Tai ypač aktualu, kai taikomas stiprusis preferencinio vertinimo modelis. Silpnojo preferencinio vertinimo atveju situacija ne tokia komplikauta, nes nelygi konkurencija vyksta tarp tokios pat kvalifikacijos asmenų, kas reiškia, kad tam tikroje pozicijoje vis vien dirbs savo srities profesionalas. Tokia situacija yra parankesnė darbdaviui, nes nepaisant taikomų specialių laikinųjų priemonių, jo interesai (neparemti diskriminacinėmis nuostatomis) nebus pažeidžiami. Tokios formos preferencinis vertinimas specialaus pobūdžio laikinąją priemonę leidžia pritaikyti tik paskutiniame kandidatų atrankos etape, kai yra nustatoma, jog abiejų kandidatų kvalifikacija yra lygi, o pasirenkamas kandidatas moteris dėl jos lyties ir poreikio jai teikti pirmenybę.

Analizuojant sritis, kuriose geriausia taikyti preferencinį vertinimą kaip specialią laikinąją priemonę, mokslininkai siūlo išskirti šio įrankio formas ir tinkamiausių sričių ieškoti kiekvienai jų atskirai: „yra aišku, kad preferencinis vertinimas jo stipriąja forma yra rezervuojamas politiniam atstovavimui, viešam paskyrimui ar vystymosi kreditų programoms. Šiose veiklos srityse šios formos specialių laikinųjų priemonių taikymas yra pateisinamas tokiais pat argumentais, kaip ir kvotų sistemos atveju. Preferencinis vertinimas jo silpnąja forma gali būti naudingai taikomas ekonominėse veiklose, kreditų gavimo, išsilavinimo ir įdarbinimo galimybių suteikimo srityse, privačiame tiek ir viešajame sektoriuose.“⁷³

Pažymėtina, kad daugelyje šalių teismų praktika nėra palanki stipriajai preferencinio vertinimo formai. Pavyzdžiui Europos Sąjungos Teisingumo Teismas keliose bylose⁷⁴ yra pasisakęs, kad automatinis prioriteto materialiai kandidatėi suteikimas

69 Van Crombrughe N. Gender quotas: A necessary evil? [interaktyvus]. European Women Lawyers Association, 2012 [žiūrėta: 2012-12-24]. <<http://www.ewla.org/Viewpoint/GenderDiversityInTheBoardroomAnImpendingReality/>>.

70 Temporary Special Measures– Accelerating De Facto Equality of Women Under Article 4 (1) UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women. Red. I. Boerefijn. New York: Oxford University Press, 2003. P. 40.

71 Temporary Special Measures– Accelerating De Facto Equality of Women Under Article 4 (1) UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women. Red. I. Boerefijn. New York: Oxford University Press, 2003. P. 41.

72 Temporary Special Measures– Accelerating De Facto Equality of Women Under Article 4 (1) UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women. Red. I. Boerefijn. New York: Oxford University Press, 2003. P. 41.

73 Ten pat. P. 42.

74 Case C-450/93 Kalanke v. Bremen Case [1995] ECR I-3051; Case C-407/98 Abrahamsson and Anderson v. Elisabet Fogelquist [2000] ECR I-5539.

priimant į pozicijas, kuriose moterys nėra atstovaujamos yra diskriminuojančios lyties pagrindu. Silpnojo preferencinio vertinimo atveju, ESTT pozicija yra nuosaikesnė, nes „kandidatas, priklausantis neatstovaujamai lyčiai, gali būti apdovanojamas pirmenybe kitos lyties varžovo atžvilgiu, kai abu kandidatai turi vienodą arba iš principo vienodą vertę ir toks moters prioritetas nėra automatinis“⁷⁵.

2.5. PROGRAMINIAI DOKUMENTAI IR TIKSLŲ NUSTATYMAS KAIP SPECIALI LAIKINOJI PRIEMONĖ

Programiniai dokumentai ir tikslų nustatymas kaip specialioji laikinoji priemonė gali būti suprantama kaip veiksmų planų, susijusių su moterų padėties gerinimu tam tikrose srityse, rengimas ir vykdymas su atsiskaitymo priežiūros institucijoms sistema. Pasak Randol, „Programiniai dokumentai ir tikslų nustatymas yra minimalistinė intervencijos į pasirinktą veiklos sritį forma“⁷⁶. Tokia speciali laikinoji priemonė gali būti nustatomi įvairiausiose srityse. Vis dėlto tai rekomendacinio pobūdžio priemonių grupė, todėl jos veiksmingumas nėra ir negali būti greitas ir toks efektyvus kaip, pavyzdžiui, įstatymų nustatytų reikalavimų.

Kai kuriose valstybėse įstatymuose yra įtvirtinta pareiga rengti tokius tikslų ir jų įgyvendinimo grafikų dokumentus, įvairiose srityse tiek viešajame tiek ir privačiame sektoriuose (pavyzdžiui, Italija, Kanada, Australija).

Įvairūs programiniai dokumentai valstybės ar vietos savivaldos lygiu, be abejo, yra labai svarbūs, tačiau skatinant lyčių lygybę mikro lygiu, didelę reikšmę turi ir bendrovių strateginiai dokumentai. Daugelyje pasaulio valstybių „privatusis sektorius yra davęs atsaką įstatymais nustatytų lyčių kvotų galimybei, savo vidaus veiklą reglamentuojančiuose aktuose nustatydami reikalavimus užtikrinti lyčių lygybę“⁷⁷. Nors dažniausiai už tokio reikalavimo nepaisymą nėra taikoma jokia atsakomybė, vis dėlto tai demonstruoja konkrečios bendrovės rūpestį lyčių lygybės problemų atžvilgiu ir yra vertintina kaip pozityvaus poveikio priemonė.

2.6. KITOS SPECIALIOS LAIKINOSIOS PRIEMONĖS

Specialių laikinųjų priemonių sąrašas yra labai platus ir niekada nebus baigtinis. Nors aukščiau išvardytos priemonės yra vyraujančios, žmonių, siekiančių, kad lyčių lygybė taptu realybe, kūrybiškumas visuomet bus didesnio masto.

Toliau pateiksime keletą tokių priemonių pavyzdžių, kurie išvardinti leidinyje „Kvotų instrumentas: skirtingi pritaikymo būdai Europoje“⁷⁸. Vienas iš būdų paskatinti lygybės idėjas yra tam tikrų etikečių arba pažymų (anglų k. Label) suteikimas tam tikram laikotarpiui už pvz. bendrovėje vykdomos lygybės politikos pasiekimus. Paprastai tokios žymos suteikimas vykdomas tam tikro audito metu ir sprendimą dėl jos suteikimo priima nepriklausoma komisija, kuri taip pat ir konsultuoja bendrovės lyčių lygybės dinimo organizacijoje klausimais.

Kita alternatyva – specialių prizų ir apdovanojimų teikimas bendrovėms, kurios skatina savo veikloje ir valdymo procese lyčių lygybę. Dar viena galimybė paskatinti

⁷⁵ Case C-409/98 Mars I-6363

⁷⁶ Temporary Special Measures– Accelerating De Facto Equality of Women Under Article 4 (1) UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women. Red. I. Boerfijn. New York: Oxford University Press, 2003. P. 12.

⁷⁷ The Quota-instrument: different approaches across Europe. [interaktyvus]. European Commission's Network to Promote Women in Decision-making in Politics and the Economy, 2011 [žiūrėta: 2012-12-21]. <http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/quota-working_paper_en.pdf>.

⁷⁸ The Quota-instrument: different approaches across Europe. [interaktyvus]. European Commission's Network to Promote Women in Decision-making in Politics and the Economy, 2011 [žiūrėta: 2012-12-21]. <http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/quota-working_paper_en.pdf>.

bendrovės propaguoti lyčių lygybę: vertinti bendrovėse esantį moterų atstovavimą ir sudarinėti geriausius rezultatus rodančių subjektų eiles. Taip pat galima bendrovės pagal lyčių atstovavimo rezultatus reitinguoti, o geriausius rezultatus rodančias bendrovės statyti pavyzdžiais ir jų gerąją praktiką skleisti tarp silpnėsniųjų lyčių lygybės užtikrinimo valdyme ir veikloje subjektų. Visas išvardytas priemonės papildžius plataus viešinimo instrumentais, jos įgytų didelę svarbą ir leistų pasiekti gerus rezultatus.

3. NACIONALINIS LYGMUO

Lietuvos nacionalinėje teisėje įtvirtintas tiesioginės ir netiesioginės diskriminacijos draudimas^{79,80}. Nukentėję nuo šių diskriminacijos formų asmenys, įstatymu įgalinti ginti savo pažeistas teises. Įstatymas taip pat numato sankcijas lygių galimybių pažeidėjams, bei kompensacijos galimybę diskriminacijos aukoms. Tačiau iki 2002 metų nei Darbo kodekse, nei kituose nacionaliniuose teisės aktuose laikinųjų specialiųjų priemonių teisinė sąvoka neegzistavo.

Nuo 2002 m. liepos 3 d. Lietuvos Respublikos moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymo 2 straipsnio 2 dalyje moterų ir vyrų lygių teisių pažeidimas apibrėžiamas kaip tiesioginė ar netiesioginė diskriminacija dėl asmens lyties. Šio straipsnio 3 dalyje pateikta tiesioginės diskriminacijos sąvoka apibrėžiama kaip pasyvus ar aktyvus elgesys, kuriuo išreiškiamas pažeminimas, paniekinimas, taip pat teisių apribojimas ar privilegijų teikimas dėl asmens lyties, išskyrus specialią moterų apsaugą nėštumo bei gimdymo ir vaiko žindymo metu; tik vyrams taikomą karinę prievolę; skirtingą moterų ir vyrų pensinį amžių; moterims taikomus žmonių saugos darbe reikalavimus, kuriais atsižvelgiant į moterų fiziologines savybes siekiama išsaugoti jų sveikatą; tam tikrą darbą, kurį atlikti gali tik konkrečios lyties asmuo; įstatymų nustatytas specialias laikinąsias priemones, taikomas siekiant paspartinti faktinės vyrų ir moterų lygybės įtvirtinimą, kurios įgyvendinus moterų ir vyrų lygias teises ir vienodas galimybes turi būti atšauktos; skirtingą tam tikrų bausmių vykdymo tvarką ir sąlygas. 2004 m. lapkričio 25 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarime pabrėžiama, kad išskirtinės sąlygos dirbančioms moterims, užtikrinančios motinystės apsaugą, nelaikomos diskriminavimu⁸¹.

Pabrėžtina, jog minimas Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymo papildymas įteisinimo išimtimi, įtvirtinančią nuostatą, jog įstatymų nustatytų specialiųjų laikinųjų priemonių taikymas siekiant lyčių lygybės nėra laikomas tiesiogine diskriminacija dėl lyties. 2012 m. kovo 13 d. įstatymų leidėjas šią nuostatą perkėlė į Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymo 6 straipsnį, tuo numatydamas, jog laikinosios įstatyminės priemonės nėra laikytinos moterų ir vyrų lygių teisių pažeidimu⁸².

2003 metais priimtame Lygių galimybių įstatyme, taip pat išimties principu numatyta, jog įstatymų nustatytų specialiųjų laikinųjų priemonių taikymas, siekiant užtikrinti lygybę ir užkirsti kelią lygių galimybių pažeidimui lyties, rasės, tautybės, kalbos, kilmės, socialinės padėties, tikėjimo, įsitikinimų ar pažiūrų, amžiaus, lytinės orientacijos, negalios, etninės priklausomybės, religijos pagrindu, nelaikomas tiesiogine diskriminacija.

Vilniaus universiteto docento Tomo Davulio įsitikinimu, toks laikinųjų specialiųjų priemonių įteisinimas yra tik formalus ir nedarantis pozityvaus poveikio⁸³. Darbo teisės specialisto teigimu, Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymo pataisa neįtvirtino laikinųjų priemonių principo taikymo, o numatė tik galimybę pateisinti tokių priemonių taikymą, jei jos įtvirtintos kituose įstatymuose.

79 Lietuvos Respublikos moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymas // Valstybės žinios. 1998, Nr. 112-3100

80 Lietuvos Respublikos lygių galimybių įstatymas // Valstybės žinios. 2003, Nr. 114-5115

81 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004-11-25 nutarimas Nr. 1497 „Dėl pranešimo apie Jungtinių Tautų konvencijos Dėl visų formų diskriminacijos moterims panaikinimo įgyvendinimą Lietuvoje patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 173-6395

82 Lietuvos Respublikos moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymo 2, 3, 6, 25 straipsnių ir priedo pakeitimo ir papildymo, įstatymo papildymo 61 straipsniu įstatymas // Valstybės žinios. 2012, Nr. 36-1769

83 Report on Positive Action Measures. European Commission, 2005. P. 41

Laikinųjų specialiųjų priemonių įteisinimo principas Lietuvoje tiesiogiai perkeltas iš Jungtinių Tautų konvencijos dėl visų formų diskriminacijos panaikinimo moterims, kuri buvo ratifikuota 1995 metais⁸⁴. Tačiau skirtingai nei Lietuvos įstatymuose, konvencijoje nėra įpareigojimo šalims tokias specialias laikinąsias priemones įtvirtinti įstatymu. Juo labiau, kad konvencija įpareigoja ją ratifikavusias šalis imtis visų reikiamų priemonių (tame tarpe ir teisiųjų), kad būtų panaikinta moterų diskriminacija ir lygiomis su vyrais sąlygomis moterims būtų užtikrintas jų teisių įgyvendinimas politiniame ir visuomeniniame gyvenime. Jungtinių Tautų Organizacijos parengtos rekomendacijose⁸⁵ pabrėžiama, jog valstybės įpareigtos ne tik uždrausti tiesioginę ir netiesioginę diskriminaciją, tačiau taip pat yra įpareigtos, taikant konkrečias bei efektyvias politines priemones ir programas, gerinti faktinę moterų padėtį. Pareiga, Konvenciją ratifikavusioms valstybėms, „priimti ir taikyti“ laikinąsias priemones numatyta ir kitame šių rekomendacijų punkte. Paaškinama, jog šios priemonės turėtų būti tikslinės ir būtinos pastovios lyčių lygybės siekiamybės paskatinimui⁸⁶.

Europos Parlamento ir Tarybos direktyva Nr. 2006/54/EB, kurios nuostatos yra perkeltos Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatyme, numato kad moterų ir vyrų lygybė yra Bendrijos „uždavinys“ ir „tikslas“ ir numato pozityvų įpareigojimą skatinti moterų ir vyrų lygybę visose jos veiklos srityse⁸⁷.

Pažymėtina, jog jau anksčiau minėtos direktyvos Nr. 2006/54/EB 3 straipsnyje, Europos Bendrijos steigimo sutarties 141 straipsnyje bei Europos Sąjungos sutarties 119 straipsnyje taip pat numatyta teisė, bet ne pareiga valstybėms narėms taikyti pozityvias poveikio priemones^{88,89}.

Lietuvos Respublikos darbo kodekso 278 straipsnis reglamentuoja motinystės saugą. Nėščias, neseniai pagimdžiusias ar krūtimi maitinančias moteris negalima įpareigoti dirbti esant tokioms darbo sąlygoms ir veiksniams, kurie gali daryti neigiamą poveikį moters ar kūdikio sveikatai. Nėščioms, neseniai pagimdžiusioms ar krūtimi maitinančioms moterims kenksmingų darbo sąlygų ir pavojingų veiksmų sąrašą tvirtina Lietuvos Respublikos Vyriausybė. Darbdavys, vadovaudamasis kenksmingų darbo sąlygų sąrašu ir darbo aplinkos įvertinimo rezultatais, privalo nustatyti galimo poveikio nėščios, neseniai pagimdžiusios ar krūtimi maitinančios moters saugai ir sveikatai pobūdį ir trukmę. Nustatęs galimą poveikį, darbdavys privalo imtis laikinų priemonių tokiai rizikai pašalinti⁹⁰.

Apibendrinant darytina išvada, jog specialiųjų priemonių taikymas Lietuvoje leistinas išimtinai tik tuo atveju, jei jos yra įtvirtintos įstatyme. Priešingu atveju, tokie veiksmai būtų laikytini pažeidžiančiais lygių galimybių principą pagal Moterų ir vyrų lygių galimybių bei Lygių galimybių įstatymų nuostatas. Ši aplinkybė užkerta kelią viešiesiems ir privatiems subjektams taikyti tokias priemones savanoriškai.

Visuomenės apklausos rodo, jog visuomenė būtų linkusi specialiąsias priemones pateisinti. Lietuvoje dauguma žmonių (75–85 procentai) sutinka, kad būtų imtasi specialiųjų priemonių, jog diskriminaciją patiriančioms grupėms būtų užtikrintos lygios

84 Lietuvos Respublikos Seimo 1995-09-10 nutarimas Nr. I-1035 „Dėl Jungtinių Tautų konvencijos dėl visų formų diskriminacijos moterims panaikinimo ratifikavimo“ // Valstybės žinios. 1995, Nr. 76-1764

85 General recommendation No. 25, on article 4, paragraph 1, of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, on temporary special measures

86 Ten pat

87 Europos Parlamento ir Tarybos 2006 m. liepos 5 d. direktyva Nr. 2006/54/EB „Dėl moterų ir vyrų lygių galimybių ir vienodo požiūrio į moteris ir vyrus užimtumo bei profesinės veiklos srityje principo įgyvendinimo“ (nauja redakcija). Europos Sąjungos oficialusis leidinys, 2006/L 204/23

88 Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community. Official Journal C, 1997, Nr. 340-145

89 Consolidated Version of the Treaty on European Union. Official Journal C, 1997, Nr. 340-02

90 Lietuvos Respublikos darbo kodeksas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 64-2569

galimybės darbe, įskaitant apsaugą nuo diskriminacijos dėl tautybės (pritaria 75 procentai). Mažiausiai Lietuvos gyventojų (49 procentai) pritaria, jog užtikrinant lygias galimybes reikia atsižvelgti į žmonių lytinę orientaciją⁹¹.

Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba, vertindama situaciją aukštojo mokslo srityje 2011 metais konstatuoja, jog priėmimo į aukštąsias mokyklas ir kolegijas taisyklės iki šiol nenumato vieną ar kitą lytį diskriminuojančių lengvatų ar kvotų. Tačiau išlieka tradiciškai „moterišku“ ir „vyrišku“ specialybių problema. Skatinant jaunimą rinktis netradicines profesijas, būtinos tikslinės švietimo programos, visuomenės informavimo kampanijos, laikinos specialiosios švietimo, užimtumo ir politikos priemonės, skirtos moters ir vyro socialinio vaidmens stereotipams panaikinti⁹².

Laikinių specialiųjų priemonių, skirtų faktinei lyčių lygybei pasiekti taikymo stoka Lietuvoje yra akivaizdi. Tam yra tiek teisinių ir objektyvių, tiek neobjektyvių ir politinės valios trūkumu pagrįstų priežasčių. Lyčių lygybės principo siekiamybės ir jo rėmimo tikslai numatyti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012-2016 metų programoje bei kitose tikslinėse valstybinėse programose^{93,94}. Šie faktai rodo, jog įstatymų vykdomosios valdžios subjektai yra susipažinę su tarptautiniais Lietuvos įsipareigojimais, juos pripažįsta bei gerbia. Belieka tikėtis, jog ir visi kiti mūsų visuomenės nariai, o ypač įstatymų leidėjai, sieks faktinės lygybės aktyviomis priemonėmis, tuo užtikrindami teisingą ir pilnavertį visuomenės vystymąsi.

4. LAIKINŲJŲ SPECIALIŲJŲ PRIEMONIŲ TAIKYMO PRAKTINIAI ASPEKTAI

Laikinių specialiųjų priemonių arba pozityviosios diskriminacijos vaidmuo šiuolaikinėje antidiskriminacinėje teisėje yra itin svarbus. Šių priemonių taikymo praktiniai aspektai yra aktualūs tiek nacionalinės, tiek tarptautinės teisės lygiu.

Tikslinga paminėti, jog moterys, ir kitų socialinėje atskirtyje esančių grupių atstovai gali patekti į mažiau palankią situaciją visuomeniniame gyvenime tiek dėl tiesioginės, tiek ir dėl netiesioginės diskriminacijos. Dėl abiejų šių neteisėtų veiksmų rūšių, asmenys atsidūrę nepalankioje situacijoje susiduria su įvairiomis neigiamomis pasekmėmis (socialinė atskirtis, finansiniai nuostoliai, nedarbas ir t.t.). Tarptautiniai ir Lietuvos nacionaliniai teisės aktai ginantys žmogaus teises, įtvirtina tiesioginės ir netiesioginės diskriminacijos draudimą. Tačiau tik toks draudimas negali pats savaime visiškai eliminuoti diskriminacijos. Kaip rodo praktika, neįmanoma kovoti su lygiomis galimybėmis prasielkiančiais veiksmais, kuomet nėra konkrečių įrodymų (aplinkybių) leidžiančių daryti prielaidą, jog diskriminacijos faktas buvo, arba kuomet diskriminaciją patyrę asmenys dėl įvairių priežasčių atsisako kreiptis dėl savo pažeistų teisių gynimo. Pasyvus diskriminaciją patyrusių asmenų elgesys gali būti sąlygotas daugelio priežasčių: informacijos stoka, baimė ir pan. Pastebima, jog asmenys gyvenantys provincijose, žymiai mažiau linkę kreiptis dėl savo pažeistų teisių gynimo. Kaip pažymima Lygių galimybių kontrolieriaus 2011 metų veiklos ataskaitoje, daugiau kaip pusė skundų (53 proc.) tarnyboje yra gauti iš Vilniaus regiono gyventojų⁹⁵. Akivaizdu, jog esant silpnam diskriminacijos aukų aktyvumui ginant savo teises ir nesant specializuotų priemonių skirtų faktinei lyčių lygybei pasiekti, pati antidiskriminacinė teisė tampa neveikli ir neefektyvi.

Teisės ekspertų nuomone, lygybės principo užtikrinimas *de facto* yra tiesiogiai sietinas su aktyviais veiksmais, tame tarpe ir laikinių specialiųjų priemonių taikymas⁹⁶. Tai reiškia, kad siekiant faktinio lygybės principo įgyvendinimo, neužtenka apsiriboti vien diskriminacijos draudimu. Būtina imtis aktyvių veiksmų, kurių tikslas – įtvirtinti lygias vyrų ir moterų galimybes praktikoje.

Pozityviųjų priemonių priešininkai kritikuoja šių priemonių praktiką, motyvuodami jog suteikiant išskirtines sąlygas vienai iš lyčių, kitos lyties atstovai automatiškai atsiranda prastesnėje padėtyje, t.y. diskriminuojami. Ir su tuo negalima nesutikti. Tačiau šiuo atveju reikia rinktis mažesnę iš dviejų blogybių. Būtina turėti omenyje, jog netaikant šių priemonių, egzistuojanti faktinė nelygiavertė padėtis tarp vyrų ir moterų pati savaime nepasikeis arba ji kis labai lėtai. Iš to galima daryti pirmą išvadą, jog siekiant nepasirinkti didesnės blogybės, būtina atlikti kruopščią, objektyviais duomenimis paremtą situacijos analizę, leidžiančią daryti pagrįstą ir motyvuotą išvadą apie faktinę lyčių (ne)lygybę. Labai svarbu vertinat situaciją remtis tiek kiekybiniais tiek kokybiniais rodikliais. Tik tokiu atveju galima teigti, jog laikinosios specialios priemonės yra pagrįstos ir jomis siekiama teisėto tikslo – faktinės lygybės užtikrinimo.

Pabrėžtina, jog laikinių specialiųjų priemonių efektyvumas tiesiogiai priklauso nuo šių priemonių planavimo ir jų vykdymo tęstinumo užtikrinimo. Taigi, norint pasiekti teigiamą šių priemonių rezultatą, būtinas strateginis planavimas. Nėra „vieningo

91 Diskriminuoti draudžiama integruoti. Normos, stereotipai, išankstinis nusistatymas, galimybės. Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba, 2007. P. 8 - 9

92 <http://lygybe.lt/?pageid=7>

93 Lietuvos Respublikos Seimo 2012 m. gruodžio 13 d. nutarimas Nr. XII-51 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ // Valstybės žinios. 2012, Nr. 173 -6395

94 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. liepos 23 d. nutarimas Nr. 789 „Dėl žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programos priedo patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2008, Nr. 95-3722

95 <http://lygybe.lt/?pageid=7>

96 The Transposition of the Recast Directive 2006/54/EC – Update 2011. Report of European network of legal experts in the field of gender equality. European Commission, 2011. P. 12

recepto“ užtikrinančio garantuotą sėkmę, kadangi tos pačios priemonės taikomos skirtingose srityse ar skirtingoms tikslinėms grupėms, turės visiškai skirtingus padarinius ir poveikį. Teorijoje pažymima, jog planuojant, būtina parinkti priemones tinkamas būtent tai aplinkai kurioje jos bus taikomos, numatyti aiškius tikslus ir rezultatus kurių bus siekiama⁹⁷. Vykdomos veiklos tęstinumas ir rezultatų lyginamoji analizė užtikrina, kad parinktos tinkamos ir aktualios priemonės.

Ruošiantis vykdyti priemones skirtas faktinei lygybei pasiekti, būtina užtikrinti informacijos sklaidos bei socialinio dialogo su visuomene vykdymą. Kaip rodo Kanados, Nyderlandų, JAV, Australijos ir Jungtinės Karalystės praktika, specialiųjų priemonių sėkmingas įgyvendinimas labai priklauso nuo visuomenės informuotumo apie šių priemonių vykdymą ir jų tikslus, supratimo ir palaikymo⁹⁸. Socialinio dialogo būtinumas pabrėžiamas ir Jungtinių Tautų rekomendacijose⁹⁹, numatančiose siūlymą valstybėms užtikrinti nevyriausybinių organizacijų dalyvavimą visuose tikslinių priemonių rengimo, taikymo ir vertinimo etapuose.

Be visuomenės informuotumo stokos, tarp pagrindinių pozityviosios diskriminacijos trukdžių išskiriami riboti finansiniai ir žmogiškieji ištekliai bei paviršutiniškas masinės informacijos priemonių vaidmuo nušviečiant šių priemonių teigiamus rezultatus¹⁰⁰.

Tiesioginis ryšys sąlygojantis veiklos efektyvumą yra lyčių lygybės aspekto integravimo lygis valstybės politikoje (angl. *Gender mainstreaming*). Europos Komisija, siekdama išvengti įvairių lingvistinių šio termino interpretacijų, yra pateikusi jo išaiškinimą: „Tai lyčių lygybės siekiamybės principo inkorporavimas visose viešosios politikos srityse ir visuose jos formavimo lygmenyse“¹⁰¹. Tyrėjas C. McCrudden išskiria dvi pagrindines efektyvaus lyčių lygybės aspekto integravimo sudedamąsias dalis¹⁰²:

1. Poveikio įvertinimas. Tiriamas viešosios politikos poveikis socialinėje atskirtyje esančioms grupėms.
2. Dalyvavimo skatinimas. Socialinėje atskirtyje esančių asmenų skatinimas dalyvauti sprendimų priėmimo procese.

Jokiu būdu negalima lyčių lygybės aspekto integravimo principo sutapatinti su laikinosiomis specialiosiomis priemonėmis. Aiškaus šių priemonių atskyrimo reikalavimą pateikia ir tarptautiniai ekspertai¹⁰³. Tačiau šių priemonių tikslai yra neabejotinai vieningi – pasiekti ir įtvirtinti lygybės ir tinkamo atstovavimo viešajame ir politiniame gyvenime principą. Taigi bendrų tikslų siekimas kompleksinėmis priemonėmis įtakoja jų spartesnį ir didesnį efektą. Pažymėtina, jog Europos parlamentas, siekdamas vieno iš prioritetinių tikslų, t.y. faktinės vyrų ir moterų lygybės, imasi aktyvių priemonių šio tikslo įgyvendinimui. 2010 m. vasario 25 d. Europos Parlamentas priėmė rezoliuciją „Pekinas +15 – JT veiksmų programa siekiant lyčių lygybės“. Šioje rezoliucijoje įtvirtinta, jog Europos Komisija ir valstybės narės raginamos patvirtinti ir įgyvendinti konkrečią lyčių lygybės politiką, įskaitant aktyvias priemones, siekiant paspartinti lyčių lygybės įgyvendinimą *de facto* ir remti veiksmus, kad moterys ir mergaitės galėtų be apribojimų naudotis visomis žmogaus teisėmis¹⁰⁴.

97 J. E. Kellough, *Federal Equal Opportunity Policy and Numerical Goals and Timetables*. New York, Praeger, 1989. P. 68

98 Colm O'Connell, *Positive Action*. University College London (UCL), 2012. P. 13

99 General recommendation No. 25, on article 4, paragraph 1, of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, on temporary special measures

100 International perspectives on positive action measures. A comparative analysis in the European Union, Canada, the United States and South Africa. European Commission, 2009. P. 7

101 Gender Mainstreaming: Conceptual Framework, Methodology and Presentation of Good Practices, Final Report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming. Strasbourg: Council of Europe, 1998

102 C. McCrudden, "Mainstreaming Equality in the Governance of Northern Ireland". *Fordham International Law Journal* (1999) 22 (4)

103 General recommendation No. 25, on article 4, paragraph 1, of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, on temporary special measures

104 2010 m. vasario 25 d. Europos Parlamento rezoliucija „Pekinas +15 – JT veiksmų programa siekiant lyčių lygybės“. Europos Sąjungos oficialus leidinys, 2010/C 348 E/03

Kaip jau minėta anksčiau, laikinosios specialios priemonės gali būti tiek įtvirtintos įstatymu, tiek viešų ir/ar privačių asmenų vykdomos savanoriškai (jeigu nacionalinė teisė tai leidžia). Siekiant laukiamo efekto būtina užtikrinti, kad skirtingų subjektų vykdomos priemonės (toje pačioje srityje) neprieštarautų vienos kitoms ir/ar nepagrįstai neapribotų kitų socialinėje atskirtyje esančių asmenų teisių. Primintina, jog teisinėje praktikoje gan dažnai pasitaiko daugialypės (angl. – *multiple*) diskriminacijos atvejai. Tai atvejai, kuomet asmuo nepalankesnėje padėtyje atsiranda dėl dviejų ar daugiau diskriminacijos pagrindų. Pavyzdžiui vyresnėms ar negalią turinčioms moterims yra sunkiau įsidarbinti lyginant ne tik su vyrais, bet ir su jaunesnėmis bei sveikomomis moterimis. Dėl religinių įsitikinimų ar tautinių tradicijų moterys taip pat dažnai sunkiau įveikia socialinės integracijos kliūtis.

Teisinėje praktikoje įžvelgiama ir prieštaravimo konstituciniams principams grėsmė. Lietuvos Respublikos Vyriausybė, teikdama pranešimą Jungtinių Tautų Organizacijai pabrėžė, jog taikant specialiąsias priemones praktikoje susiduriama su problemomis. Viena nepakankamos galimybės taikyti šias priemones priežasčių yra teisinė. Specialiosios priemonės turi būti nustatytos atitinkamuose įstatymuose, o konstitucinės teisės specialistai išreiškia nuomonę, kad specialiųjų priemonių nustatymas įstatyme gali prieštarauti Lietuvos Respublikos Konstitucijai. Lyčių lygybei pasiekti politikos srityje buvo siūloma, kad įstatymai įtvirtintų specialiąsias laikinasias priemones. Konstitucinės teisės ekspertų nuomone, toks įstatymo projektas, kuriame siūloma vienai iš lyčių nustatyti kvotas kandidatų į Seimo narius sąrašuose, tiesiogiai prieštarauja Konstitucijoje įtvirtintam visų asmenų lygiateisiškumo principui. Todėl buvo pasiūlyta visų pirma keisti Konstituciją ir įstatymuose nustatyti specialiąsias priemones lyčių lygybei faktiškai pasiekti¹⁰⁵. Konstitucinio suderinamumo su lyčių lygybės siekimo priemonėmis klausimas keliamas ne tik Lietuvoje. Dėl šios priežasties Jungtinių Tautų ekspertai valstybėms parengtose rekomendacijose siūlo specialiąsias laikinasias priemones įtraukti į jų konstitucijas ar nacionalinę teisę¹⁰⁶. Taip, iškilus suderinamumo su konstitucija klausimui, 1999 metais Prancūzijoje buvo priimta konstitucijos pataisa, numatanti politinėms partijoms įpareigojimą laikytis lyčių lygybės principo sudarant rinkimų kandidatų sąrašus¹⁰⁷.

2009 metais tyrėjų konsorciumo atliktame tyrime pabrėžiama, jog teisėkūra, yra pagrindinis pozityviosios diskriminacijos priemonių vykdymo įrankis¹⁰⁸. Tarp kitų, antraeilį buvo priskirta altruizmas, moralinės/etinės pažiūros, verslo tikslai, demografiniai pokyčiai, korporatyvinė socialinė atsakomybė ir kita. Tačiau būtina pabrėžti, jog nei vienas galiojantis tarptautinis teisės aktas neįpareigoja pozityviosios diskriminacijos priemonių taikymo tvarką reglamentuoti įstatymu. Specialiųjų priemonių taikymas išimtinai tik įstatyminiu pagrindu, žymiai apriboja jų taikymo galimybes ir susilpnina jų poveikį. Akivaizdu, jog priešingu atveju, tai yra nesant įstatyminės vados, bet kokia iniciatyva siekiant faktinės lygybės suteikiant pirmenybę prastesnėje padėtyje esančių grupių atstovams prieš kitus, laikytina diskriminuojančia ir neteisėta. Įdomi praktika taikoma Pietų Afrikos Respublikoje, kurios nacionalinė antidiskriminacinė teisė draudžia ne pačią diskriminaciją, bet „nesąžiningą diskriminaciją“ (angl. *Unfair discrimination*)¹⁰⁹. Tai reiškia, jog bet koks išskirtinių sąlygų taikymas nėra automatiškai laikomas diskriminacija. Toks elgesys būtų

105 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007-10-10 nutarimas Nr. 1094 „Dėl pranešimo apie Jungtinių Tautų konvencijos Dėl visų formų diskriminacijos panaikinimo moterims įgyvendinimą Lietuvoje patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2007, Nr. 110-4496

106 General recommendation No. 25, on article 4, paragraph 1, of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, on temporary special measures

107 Positive Action in the Field of Equality Between Women And Men. Final report of activities of the group of specialists on positive action in the field of equality between women and men. European Commission, Strasbourg, 2000. P. 81

108 International perspectives on positive action measures. A comparative analysis in the European Union, Canada, the United States and South Africa. European Commission, 2009. P. 7

109 Colm O'Connell, *Positive Action*. University College London (UCL), 2012. P. 15

draustinas tik nesant objektyvaus jo pagrindimo ir motyvavimo. Taigi, šiuo atveju pozityviosios priemonės yra įteisintos *a priori*.

Tarptautinės teisės ekspertų išvadoje konstatuojama, kad Europos Sąjungos antidiskriminacinėje teisėje būtina įtvirtinti nuostatą, įgalinančią viešąsias ir privačias organizacijas savanoriškai taikyti specialiąsias priemones skirtas faktinei asmenų lygybei siekti¹¹⁰.

Europos Komisijos specialistų išvadoje, siekiant lyčių lygybės siūloma vengti taikyti „absoliučios viršenybės“ (kvotų) principo taikymo įsadarbinimo ir karjeros srityje¹¹¹. Ekspertai išnagrinėję Europos Teisingumo Teismų praktiką šioje srityje konstatavo, jog besąlygiška vienos iš lyčių pirmenybė prieš kitą, paremta tik tuo kad šios lyties asmenų proporcinis santykis siekiamoje įsadarbinti įstaigoje yra mažesnis, pažeidžia Tarybos direktyvos „Dėl vienodo požiūrio į vyrus ir moteris principo taikymo įsadarbinimo, profesinio mokymo, pareigų paaugstinimo ir darbo sąlygų atžvilgiu“ (76/207/EEB) 2(4) straipsnio nuostatas. Pastebėtina, jog kvotų principo taikymas darbo santykių srityje yra leistinas ir labai sėkmingai taikomas vykdant neįgaliųjų asmenų socialinę integraciją.

Labai svarbus pozityviosios diskriminacijos priemonių ypatumas yra jų taikymo terminas. Tiek Lietuvos nacionaliniuose, tiek tarptautiniuose teisės aktuose įtvirtinta, kad specialios priemonės faktinei lygybei pasiekti yra laikinos, t.y. jos turi būti vykdomos tik iki tol, kol bus pasiektas jų tikslas – faktinė lygybė. Pabrėžiama, jog sąvokos „laiknumas“ aiškinimas turi būti grindžiamas ne išimtinai tam tikro konkretaus laiko periodo trukme, o paremtas siekiamo tikslo rezultato įvertinimu. Laikinos priemonės turi būti nutrauktos, kai laukiami rezultatai buvo pasiekti ir išliko stabilūs tam tikrą laiką tarpą¹¹².

Galiausiai, siekiant maksimalaus efektyvumo specialiųjų priemonių įgyvendinime, būtina įgalinti atsakingą (-as) instituciją (-as) vykdyti šio proceso įgyvendinimo stebėseną. Tarptautinių ekspertų nuomone, atsakinga institucija turėtų ne tik formaliai fiksuoti tokių priemonių vykdymą, tačiau ir metodiškai vertinti jų vykdymo rezultatus, efektyvumą tikslinei grupei ir šių priemonių vykdymo kaštus¹¹³.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

1. Tarptautiniai ir Lietuvos nacionaliniai teisės aktai ginantys žmogaus teises, įtvirtina tiesioginės ir netiesioginės diskriminacijos draudimą. Tačiau tik toks draudimas negali pats savaime visiškai eliminuoti diskriminacijos. Būtina imtis aktyvių (teisinių, politinių, savanoriškų) veiksmų, tame tarpe ir laikinųjų specialiųjų priemonių taikymo, kurių tikslas – įtvirtinti lygias vyrų ir moterų galimybes praktikoje.

2. Siūlytina atsisakyti laikinųjų specialiųjų priemonių taikymą reglamentuoti išimtinai tik įstatymu. Be to, kad tokio reglamentavimo būtinumo nenumato nei vienas tarptautinis aktas, tokia praktika užkerta kelią viešiesiems ir privatiems subjektams taikyti šias priemones savanoriškai ir tai žymiai susilpnina galimybes siekti faktinės lygybės. Nesant įstatyminės vados, bet kokia iniciatyva suteikiant pirmenybę ar išskirtines sąlygas prastesnėje padėtyje esančių grupių atstovams prieš kitus, laikytina diskriminuojančia ir neteisėta. Daugelio tarptautinės teisės ekspertų nuomone, antidiskriminacinėje teisėje būtina įtvirtinti nuostatą, įgalinančią viešąsias ir privačias organizacijas savanoriškai taikyti specialiąsias priemones skirtas faktinei asmenų lygybei siekti.

3. Pasiruošimo vykdyti priemones skirtas faktinei lygybei pasiekti laikotarpiu, būtina užtikrinti informacijos sklaidos bei socialinio dialogo su visuomene vykdymą. Specialiųjų priemonių sėkmingas įgyvendinimas labai priklauso nuo visuomenės informuotumo apie šių priemonių vykdymą ir jų tikslus, supratimo ir palaikymo. Būtinai socialinio dialogo, konsultacijų ir nevyriausybinų organizacijų įtraukimo visuose tikslinių priemonių rengimo, taikymo ir vertinimo etapuose užtikrinimas.

4. Masinės informacijos priemonių aktyvus vaidmuo nušviečiant pozityviosios diskriminacijos priemonių tikslus ir rezultatus tiesiogiai įtakoja šių priemonių efektyvumą.

5. Tiesioginis ryšys sąlygojantis veiklos efektyvumą yra lyčių lygybės aspekto integravimo lygis valstybės politikoje (angl. Gender mainstreaming). Šių priemonių tikslai yra neabejotinai vieningi – pasiekti ir įtvirtinti lygybę ir tinkamą atstovavimą viešajame ir politiniame gyvenime. Taigi bendrų tikslų siekimas kompleksinėmis priemonėmis įtakoja jų spartesnį ir didesnį efektą.

6. Turint omenyje egzistuojančių pozityviosios diskriminacijos priemonių gausą ir įvairovę, būtina tiksliai įvertinti nepalankioje padėtyje esančios socialinės grupės asmenų poreikius, numatyti šiuos poreikius atitinkančias priemones ir jų įgyvendinimo mechanizmus. Būtina prisiminti, jog išskirtinių sąlygų suteikimas

110 International perspectives on positive action measures. A comparative analysis in the European Union, Canada, the United States and South Africa. European Commission, 2009. P. 8

111 Positive Action in the Field of Equality Between Women And Men. Final report of activities of the group of specialists on positive action in the field of equality between women and men. European Commission, Strasbourg, 2000. P. 39

112 General recommendation No. 25, on article 4, paragraph 1, of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, on temporary special measures

113 Ten pat

vienos iš socialinėje atskirtyje esančių grupių atstovams, gali apriboti kitų asmenų galimybes. Taigi, pasirinktos priemonės turi būti adekvačios, veiksmingos ir pateisinančios jų pagrindinį tikslą - pasiekti faktinę lygybę.

7. Siekiant laukiamo efekto būtina užtikrinti, kad skirtingų subjektų vykdomos pozityvios diskriminacijos priemonės (toje pačioje srityje) neprieštarautų vienos kitoms ir/ar nepagrįstai neapribotų kitų socialinėje atskirtyje esančių asmenų teisių. Tai ypač taikytina daugialypės (angl. – multiple) diskriminacijos atveju, kuomet asmuo nepalankesnėje padėtyje atsiranda dėl dviejų ar daugiau diskriminacijos pagrindų.

8. Teisėkūra, yra pagrindinis pozityviosios diskriminacijos priemonių vykdymo įrankis. Dėl to įstatymo leidėjui tenka vienas iš svarbiausių vaidmenų šioje srityje.

9. Siūlytina vengti taikyti „absoliučios viršenybės“ (kvotų, rezervuotų vietų) principo taikymo įsidarbinimo ir švietimo srityse. Besąlygiška vienos iš lyčių pirmenybė prieš kitą, paremta tik tuo kad šios lyties asmenų proporcinis santykis siekiamoje įsidarbinti ar studijuoti įstaigoje yra mažesnis, gali pažeisti lygiateisiškumo principą ir viršyti specialiųjų priemonių taikymo tikslus ir ribas.

10. Specialios priemonės faktinei lygybei pasiekti privalo būti laikinos, t.y. jos turi būti vykdomos tik iki tol, kol bus pasiektas jų tikslas – faktinė lygybė. Pabrėžiama, jog sąvokos „laikinumas“ aiškinimas turi būti grindžiamas ne išimtinai tam tikro konkretaus laiko periodo trukme, o paremtas siekiamo tikslo rezultato įvertinimu. Laikinos priemonės turi būti nutrauktos, kai laukiami rezultatai buvo pasiekti ir išliko stabilūs tam tikrą laiko tarpą.

11. Siekiant maksimalaus efektyvumo specialiųjų priemonių įgyvendinime, būtina įpareigoti kompetentingą (-as) instituciją (-as) vykdyti šio proceso įgyvendinimo stebėseną. Institucija turėtų ne tik formaliai fiksuoti tokių priemonių vykdymą, tačiau ir metodiškai vertinti jų vykdymo rezultatus, efektą tikslinei grupei ir šių priemonių vykdymo kaštus.

BAIGIAMOJI DALIS

Kas skatina valstybes priimti ir taikyti specialias laikinas priemones? Visų pirma galima išskirti moterų teises ginančių grupių veiklą. Moterys suvokia, kad specialių laikinųjų priemonių pagalba bus pasiekti jų keliama tikslai daug greičiau nei natūraliai per socialinių santykių evoliucijos procesą. Kita priežastis – strateginiai politinio elito siekiai. Valdančioji politinė jėga priimdama tokio pobūdžio priemones nustatančius teisės aktus gali siekti įvairių strateginių tikslų, pavyzdžiui, išlaikyti aukštus reitingus. Trečia priežastimi galima įvardinti visuomenės siekį užtikrinti visų asmenų lygybę. Ketvirtojo priežastis – tarptautinės teisės reikalavimai. Valstybės prisiima įvairius įsipareigojimus lygių asmenų teisių užtikrinimui. Laikinosios specialios priemonės vienos iš jų. Įvertinus visas šias keturias priežastis, akivaizdu, jog specialių laikinųjų priemonių instituto sukūrimas ir taikymas Lietuvos Respublikos teisinėje sistemoje turėtų būti vienas iš prioritetinių valstybės vykdomos lyčių lygybės politikos tikslų. Be abejo, laikinosios specialiosios priemonės negali būti laikomos priemone, panaikinančia iš karto ir visiems laikams nelygybę tarp vyrų ir moterų. Akivaizdu, kad „tokios priemonės yra tik dalis sudėtingos strategijos, kuri privalo būti įgyvendinta tam, kad pasiekti tikrąją lygybę, tai tėra tik vienas iš politikos komponentų“. Tačiau, neabejotina, kad tokių instrumentų taikymas turi pozityvų ir greitą poveikį, tikėtina sukurtą ženklų postūmį visuomenei žengti didelį žingsnį link tikrosios lyčių lygybės įtvirtinimo. Priemonės, kurios suteikia mažiau visuomeniniame gyvenime veikiančiai lyčiai galimybes būti išklaustyti, išgirstai ir palaikyti, yra sveikintina iniciatyva visuose sprendimų priėmimo lygmenyse. Tai demokratijos įgyvendinimas, nes lygybė kiekvienos teisinės valstybės gyvavimo, vystymosi ir jos ateities garantas. Tai abiejų lyčių lygios vertės pripažinimas ir skatinimas bei maksimaliai galimų sutelktų jėgų veiklos rezultatų pasiekimo garantas. Specialių laikinųjų priemonių aktyvus taikymas mūsų valstybėje užtikrintų ne tik efektyvų ir sava laikį tarptautinių šalies įsipareigojimų vykdymą, bet ir lemtų realiai šiuo metu esančios situacijos tikrus pokyčius – sudarytų prielaidas tikrosios lyčių lygybės mūsų valstybėje pasiekimui ir suteiktų Lietuvos moterims plačias galimybes pasirenkant veiklą, mokantis ir dirbant, eiti lygia greta su vyrais ir bendrai kurti visos valstybės gerovę.

1 priedas. Pasaulio valstybės (regionais), kuriose taikomos kvotų sistemos (2012 m. spalio mėn. duomenimis).

Afrika

Valstybė	Kvotos tipas/tipai		Moterų % Parlamente
	Savanoriškos partijų kvotos	Istatymu nustatytos kvotos	
Alžyras	X		8 %
Angola		X	39 %
Botsvana	X		8 %
Burkina Faso		X	15 %
Burundis		X	32 %
Kamerūnas	X		14 %
Dramblio kaulo Respublika	X		11 %
Džibutis		X	14 %
Egiptas		X	2 %
Eritrėja		X	22 %
Gana		X	8 %
Kenija	X	X	10 %
Lesotas		X	24 %
Liberija		X	10 %
Libija		X	17 %
Malis	X		10 %
Mauritanija		X	22 %
Marokas	X	X	17 %
Mozambikas	X		39 %
Namibija	X	X	24 %
Nigerija	X	X	13 %
Ruanda		X	56 %
Senegalas		X	43 %
Siera Leonė		X	13 %
Somalis		X	7 %
Pietų Afrikos Respublika	X	X	45 %
Pietų Sudanas		X	27 %
Sudanas		X	25 %
Tanzanija		X	36 %
Tunisas		X	27 %

Uganda		X	35 %
Zimbabvė	X		15 %

Amerika

Valstybė	Kvotos tipas/tipai		Moterų % Parlamente
	Savanoriškos partijų kvotos	Istatymu nustatytos kvotos	
Argentina	X	X	37 %
Bolivija	X	X	25 %
Brazilija		X	9 %
Kanada	X		25 %
Čilė	X		14 %
Kolumbija		X	13 %
Kosta Rika	X	X	39 %
Dominikos Respublika		X	21 %
Ekvadoras		X	32 %
El Salvadoras	X		26 %
Gvatemala	X		13 %
Gajana		X	31 %
Haitis		X	4 %
Hondūras		X	18 %
Meksika	X	X	26 %
Nikaragva	X		40 %
Panama		X	8 %
Paragvajus	X	X	13 %
Peru		X	22 %
Trinidadas ir Tobagas		X	29 %
Urugvajus	X	X	15 %
Venesuela		X	17 %

Azija

Valstybė	Kvotos tipas/tipai		Moterų % Parlamente
	Savanoriškos partijų kvotos	Įstatymu nustatytos kvotos	
Afagnistanas		X	28 %
Armėnija		X	11 %
Bangladešas		X	19 %
Kinija		X	21 %
Rytų Timūras		X	31 %
Gruzija		X	6 %
Indija		X	11 %
Indonezija		X	18 %
Irakas		X	25 %
Izraelis	X		19 %
Jordanija		X	11 %
Kazachstanas		X	24 %
Korėja	X	X	16 %
Kirgizija		X	23 %
Libanas		X	3 %
Mongolija		X	12 %
Nepalas		X	33 %
Pakistanas		X	22 %
Palestina		X	13 %
Filipinai	X	X	22 %
Šri Lanka		X	5 %
Taivanas		X	-1%
Tailandas	X		16 %
Uzbekistanas		X	22 %

Europa

Valstybė	Kvotos tipas/tipai		Moterų % Parlamente
	Savanoriškos partijų kvotos	Įstatymu nustatytos kvotos	
Albanija		X	16 %
Austrija	X		28 %
Belgija		X	39 %
Bosnija ir Hercegovina		X	17 %

Kroatija	X		24 %
Kipras	X		11 %
Čekija	X		22 %
Danija		X	39 %
Prancūzija	X	X	27 %
Vokietija	X		33 %
Graikija	X	X	11 %
Vengrija	X		9 %
Islandija	X		43 %
Airija		X	15 %
Italija	X	X	21 %
Kosovas		X	33 %
Lietuva	X		19 %
Liuksemburgas	X		20 %
Makedonija		X	28 %
Malta	X		9 %
Moldova		X	19 %
Nyderlandai	X		39 %
Norvegija	X		40 %
Lenkija		X	24 %
Portugalija		X	27 %
Rumunija	X		11 %
Serbija		X	22 %
Slovakija	X		17 %
Slovėnija	X	X	32 %
Ispanija	X	X	36 %
Švedija	X		45 %
Šveicarija	X		28 %
Didžioji Britanija	X		22 %

Okeanija

Valstybė	Kvotos tipas/tipai		Moterų % Parlamente
	Savanoriškos partijų kvotos	Įstatymu nustatytos kvotos	
Australija	X		25 %

Parengta pagal: Quota Project. Global database of Quotas for women [interaktyvus]. International IDEA, 2012 [žiūrėta: 2012-12-10]. < <http://www.quotaproject.org/country.cfm?SortOrder=LastLowerPercentage%20DESC> >.

