

Łukasz Wawrowski\*

## Co da Polkom tzw. ustawa parytetowa?

**Why do Polish women need electoral quota law?:** The majority of members of various political bodies in Poland are men. This is why a lot of action aimed at changing the situation is now being taken. One of the most popular instruments for increasing women's political participation is the electoral quota/parity system. The article is an attempt to familiarise the reader with the demands of Women's Congress.

\* Dr nauk humanistycznych w zakresie nauki o polityce, adiunkt w Katedrze Nauki o Polityce Wydziału Zamiejscowego w Chorzowie Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu; e-mail: wawrowski@o2.pl.

### Wstęp

Polska polityka zdominowana jest przez mężczyzn. Potwierdza to zarówno pobieżny ogląd sceny politycznej, jak i – co istotniejsze – szeroka literatura przedmiotu i kompleksowe badania empiryczne<sup>1</sup>. Równocześnie jednak odnotować należy liczne działania mające na celu zmianę takiego stanu rzeczy. W wyniku obserwacji polskiej debaty politycznej, publicystycznej i naukowej za najbardziej charakterystyczny, spopularyzowany a równocześnie kontrowersyjny mechanizm zwiększania udziału kobiet w polityce uznać należy wprowadzenie kwot/parytetu na listach wybor-

<sup>1</sup> Zagadnienie to leży również w głównym nurcie zainteresowań naukowych autora, zob. Ł. Wawrowski, *Polityka równych szans. Instytucjonalne mechanizmy zwiększania partycypacji kobiet w strukturach politycznych na przykładzie państw Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.

czych. Choć kwestie te podejmowane były w Polsce już od dawna<sup>2</sup>, to wzmożone zainteresowanie nimi daje się zauważyć zwłaszcza od momentu uznania parytetu za jeden z najważniejszych postulatów Kongresu Kobiet „Kobiety dla Polski, Polska dla kobiet” (Warszawa, 20–21 czerwca 2009 r.)<sup>3</sup>. Idea ta następnie zmaterializowała się w obywatelskim projekcie tzw. ustawy parytetowej<sup>4</sup>. Komitet Inicjatywy Ustawodawczej reprezentowany był przez prof. Małgorzatę Fuszarę i mecenasa Jacka Ambroziaka, a całą procedurę realizowano pod auspicjami Kongresu Kobiet. Projekt ten po burzliwych pracach legislacyjnych i w zmienionej postaci przyjęty został przez parlament 5 stycznia 2011 r., a następnie podpisany przez Prezydenta RP 31 stycznia 2011 r.<sup>5</sup>.

To właśnie owe trzy kolejne propozycje zwiększania udziału kobiet w polityce są przedmiotem zainteresowania w niniejszym artykule. Nie jest jednak celem autora analizowanie, czy koncepcja kwot/parytetów jest (nie) zgodna z Konstytucją RP, gdyż zadanie to pozostawić należy prawnikom i konstytucjonalistom. Nie jest też celem uzasadnianie, że stosowanie takich mechanizmów jest (nie)słuszne i (nie)potrzebne, zostawiam to politykom i grupom interesów. Nie jest również celem ocena, na ile owe rozwiązania (nie) są popierane przez społeczeństwo polskie, zostawiam to socjologom. Celem autora – będącego z wykształcenia politologiem – jest natomiast analiza zagadnienia z perspektywy nauki o polityce i realizowanej przez tę dyscyplinę instrumentalnej funkcji nauki. Innymi słowy, celem pracy jest próba odpowiedzi na pytanie, czy kwoty w proponowanych wariantach

<sup>2</sup> Zob. J. Piotrowska, *Parytet – bohater 20-lecia* [w:] *Raport: 20 lat – 20 zmian. Kobiety w Polsce w okresie transformacji ustrojowej 1989–2009*, red. A. Czerwińska, J. Piotrowska, Fundacja Feminoteka, Warszawa 2009, s. 153 i n.

<sup>3</sup> Zob. <http://www.stowarzyszeniekongreskobiet.pl/parytety.html> [dostęp: 1 listopada 2010 r.].

<sup>4</sup> Obywatelski projekt ustawy – o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, w związku z wprowadzeniem parytetu płci na listach kandydatów, druk sejmowy nr 2713, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdrucku/2713/\\$file/2713.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdrucku/2713/$file/2713.pdf) [dostęp: 1 listopada 2010 r.]. Zauważyć należy, że w tytule projektu nieprecyzyjnie oddano nazwę jednej z ordynacji wyborczych, której pełna nazwa brzmi „Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej”.

<sup>5</sup> Ustawa z 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, Dz.U. nr 34, poz. 172.

uznać należy za mechanizmy skuteczne, a więc przyczyniające się do zwiększenia udziału kobiet w polityce.

Prowadzone rozważania podzielone zostały na trzy części. Punktem wyjścia będą niezbędne informacje dotyczące istoty kwot/parytetu jako mechanizmu zwiększania udziału kobiet w polityce – a więc ich definiowanie i potencjalne zróżnicowanie na podstawie autorskiego modelu charakteryzowania kwot. Druga część poświęcona będzie analizie porównawczej – przy wykorzystaniu owego modelu – propozycji wypracowanej podczas Kongresu Kobiet, zgłoszonej do Sejmu w obywatelskim projekcie ustawy oraz zawartej w ostatecznie przyjętej ustawie. Część ostatnia stanowić będzie natomiast próbę wyciągnięcia wniosków zarówno dotyczących skuteczności poszczególnych wariantów, jak i ich wzajemnego porównania. Głównym założeniem metodologicznym uczyniono analizowanie proponowanych mechanizmów z perspektywy prakseologicznej, a więc przez pryzmat skuteczności danego wariantu. Miernikiem owej skuteczności uczynić należy zdolność konkretnego rozwiązania do zwiększania udziału kobiet w polityce, co oczywiście wynika z istoty i motywów wprowadzania kwot/parytetów.

## **Kwota i parytet – zagadnienia wprowadzające**

### **Definiowanie**

Na wstępie niezbędne są wyjaśnienia terminologiczne. Takie, standardowe dla każdej naukowej problematyki, podejście w omawianym przypadku okazuje się jeszcze bardziej zasadne. Wynika to z faktu współlistnienia dwóch terminów: „kwota” i „parytet”. Terminy te często traktowane są synonimicznie, co z punktu widzenia naukowego uznać trzeba za błąd<sup>6</sup>. Co więcej, owa nieprecyzyjność dotychczasowego języka powoduje, iż omawiany obywatelski projekt ustawy, pomimo używania słowa „parytet” zarówno w oficjalnym tytule („Obywatelski projekt ustawy – o zmianie ustawy (...) w związku z wprowadzeniem parytetu płci na listach kandydatów”), jak i w powszechnie przyjętej nazwie skrótowej („ustawa parytetowa”) nie dotyczy wprowadzenia parytetu, a jedynie kwot.

Definiowanie powyższych terminów zacząć trzeba od pojęcia szerszego, czyli kwot. Pomijając w tym miejscu wielość i różnorodność definicji

---

<sup>6</sup> Wielu prominentnych polityków, dziennikarzy i naukowców wypowiadało się o potrzebie wprowadzenia właśnie „35% parytetu” dla kobiet. Nie będziemy przytaczać ich nazwisk.

zawartych w obszernej literaturze przedmiotu, przytoczyć należy tę, która, zdaniem autora, charakteryzuje zjawisko w sposób najbardziej kompleksowy i w związku z tym przyjęta zostanie jako główna dla dalszych rozważań. Pippa Norris definiuje zatem kwoty jako: *instrument wprowadzający (w formie obligatoryjnych zapisów prawnych lub jako działanie dobrowolne) określone kryteria, w postaci minimalnego lub maksymalnego progu dla danej grupy, w procedurę selekcji członków do organów pochodzących z wyborów powszechnych albo z nominacji w sferze publicznej, albo też do rekrutacji w sektorze prywatnym*<sup>7</sup>. Zaletą takiego podejścia jest szerokie spojrzenie na sposoby oddziaływania kryjące się w tym mechanizmie. Co istotne dla dalszych rozważań, uwzględnia ono różne sposoby wprowadzania kwot (obligatoryjne lub dobrowolne), różne podmioty mogące je stosować (w sferze publicznej lub sektorze prywatnym), ponadto obejmuje zarówno kwoty na poziomie kandydatów, jak i osób wybranych. Definicja ta nie precyzuje także grupy docelowej, tym samym wskazuje, iż system kwotowy służyć może nie tylko działaniom na rzecz wyrównywania szans kobiet, ale także mężczyzn (w tych obszarach, które zdominowane są przez kobiety), jak również w innych przypadkach dyskryminacji ze względów etnicznych, religijnych, językowych itp.

Z kolei parytet to pojęcie węższe niż kwota. O ile „kwotę” rozumieć należy jako ustalenie na **dowolnym** poziomie procentowego udziału danej grupy w rozpatrywanej strukturze, o tyle „parytet” oznacza tylko i wyłącznie taki poziom udziału danej grupy w analizowanej strukturze, który jest **adekwatny do udziału tej grupy w całej populacji**. W przypadku wprowadzania mechanizmu mającego na celu zwiększanie udziału kobiet w polityce, kwota przybierać może *de facto* wartość od 0 do 100 procent<sup>8</sup>. Natomiast parytet dla kobiet wynosić będzie tylko i wyłącznie 50%, gdyż kobiety stanowią w przybliżeniu połowę społeczeństwa<sup>9</sup>. Innymi słowy, w przypadku

---

<sup>7</sup> Zob. P. Norris, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behaviour*, Cambridge University Press, New York 2003, s. 7, <http://ksghome.harvard.edu/~pnorris.shorenstein.ksg/ACROBAT/Institutions/Chapter%208.pdf> [dostęp: 22 marca 2003 r.].

<sup>8</sup> Oczywiście przyjęcie kwoty na poziomie zbliżonym do dolnej granicy może skutkować wręcz zmniejszeniem udziału kobiet, z kolei jej ustalenie w górnych granicach skutkować może zablokowaniem dostępu do polityki dla mężczyzn. Tym samym kwoty postrzegane powinny być nie tylko jako mechanizm umożliwiający zwiększanie udziału jakiejś grupie, ale również pozwalający na blokowanie takiego dostępu.

<sup>9</sup> Warto dodać, że mamy tu do czynienia z pewnym – powszechnie stosowanym – uproszczeniem. W rzeczywistości bowiem kobiety stanowią ponad 51% społeczeństwa polskiego, a więc „prawdziwy” parytet powinien oznaczać właśnie taki ich udział w strukturach politycznych. (Jak podaje GUS, w Polsce jest 18,423 mln mężczyzn

płci parytet jest tylko i wyłącznie specyficznym rodzajem kwoty, ustalonej właśnie na poziomie 50%. Analogicznie, jeśli według różnych źródeł lewo-ręczni stanowią ok. 8–10% społeczeństwa polskiego, to ewentualny parytet dla nich wynosić powinien właśnie owe 8–10%<sup>10</sup>.

### Rodzaje kwot a ich skuteczność

Zgodnie z założeniami wstępnymi do analizy wyróżnionych trzech koncepcji kwot przyjęta została perspektywa prakseologiczna. Należy zauważyć, że odpowiedź na pytanie, czy kwoty są mechanizmem skutecznym, nie jest prosta. Prosty jest natomiast powód takich trudności. Otóż, co zresztą wynika z przyjętej definicji kwot, jest to mechanizm, który może konkretyzować się w wielu postaciach, a zatem w różny sposób przekładać się będzie na docelowy wzrost udziału kobiet w polityce. W jednej ze swych wcześniejszych prac autor dokonał wyróżnienia 13 kryteriów, na podstawie których może następować zróżnicowanie w obrębie kwot. Kryteria te zostały podzielone na 3 grupy obejmujące zróżnicowanie ze względu na: wartość, siłę oddziaływania oraz przedmiot podlegający regulacji.

Przyjąć można, że finalny mechanizm kwotowy jest konsekwencją połączenia ze sobą poszczególnych wariantów występujących w obrębie owych 13 kryteriów. Powoduje to zatem, iż liczba potencjalnych rozwiązań w obrębie tzw. kwot staje się ogromna. Podkreślić należy, że część z wyróżnionych kryteriów w niezwykle istotny sposób przekłada się na skuteczność działania. Tym samym kwoty w zależności od przyjętych parametrów mogą być – z jednej strony – mechanizmem całkowicie nieskutecznym (dobrowolnie wprowadzane przez partie kwoty na listach wyborczych – które wszak nie muszą być stosowane, a nawet jeśli będą, to odsetek kobiet na listach nie przekłada się bezpośrednio na ich odsetek wśród wybranych),

i 19 730 mln kobiet – zob. *Mały rocznik statystyczny Polski 2010*, GUS, Warszawa 2010, s. 114). Zabieg taki wynika z faktu, iż feminizm w swym głównym nurcie (co przekłada się na filozofię działań równościowych) postrzega równy udział właśnie w kategoriach „pół na pół” (co konkretyzuje się np. w popularnym postulacie kobiet: „chcemy całej płacy i połowy władzy”). Istnieją również nurty, jak np. feminizm siły, które podchodzą do kwestii w sposób literalny. Naomi Wolf argumentowała to wprost – kobiety dzięki demokracji stają się klasą panującą politycznie, gdyż stanowią ponad 51% społeczeństwa, powinny więc zrobić z tego faktu właściwy użytek, zob. K. Ślęczka, *Feminizm. Ideologie i koncepcje społeczne współczesnego feminizmu*, Wydawnictwo Książnica, Katowice 1999, s. 243.

<sup>10</sup> Przykład ten ma na celu jedynie ukazanie istoty pojęcia parytetu, nie może być interpretowany natomiast jako postulat wprowadzania parytetów w polityce dla lewo-ręcznych, gdyż – zdaniem autora – jest to cecha różnicująca, która nie może być traktowana na równi z płcią.

**Tabela 1. Różnicowanie kwot ze względu na płeć – zestawienie zbiorcze**

Kryteria podziału kwot		Warianty w obrębie kwot	Przełożenie wariantów na skuteczność, rozumianą jako możliwość zwiększania udziału kobiet w polityce
główne	szczegółowe		
(I) wartość kwoty	(1) wartość proggu	mogą przybierać wartości z przedziału od 0% do 100%	im wyższa wartość dla kobiet, tym większa szansa na zwiększenie ich udziału w polityce
	(2) rodzaj proggu	(a) określenie górnego proggu udziału grupy nadreprezentowanej (nie więcej niż) (b) określenie dolnego proggu udziału grupy niedoreprezentowanej (nie mniej niż)	przez dopełnienie ustalenie górnego proggu udziału mężczyzn jest równoznaczne z ustaleniem dolnego proggu udziału kobiet
	(3) przełożenie odsetka grupy w całości populacji na odsetek w rozpatrywanej strukturze	(a) kwota silna/ parytet (jej wartość odpowiada udziałowi danej grupy w ogólnej populacji) (b) kwota słaba (jej wartość jest mniejsza niż udział danej grupy w populacji)	kwota silna (parytet) dla kobiet wynosząca 50% jest bardziej skuteczna niż kwota słaba ustalona na poziomie mniejszym niż odsetek kobiet w społeczeństwie
	(4) sztywność wyznaczanego proggu	(a) kwota elastyczna (wyznaczana wartość jest punktem docelowym, do którego należy dążyć) (b) kwota sztywna (wskazuje wartość, która musi być osiągnięta)	kwota sztywna wymusza prowadzenie działań i uwzględnianie danej liczby kobiet, elastyczna to jedynie punkt orientacyjny i nie musi oznaczać wypełniania wskazanych limitów
	(5) moc obowiązywania	(a) kwota obligatoryjna (narzucona odgórnie przez normy prawne) (b) kwota dobrowolna (samodzielna decyzja podmiotów)	kwoty obligatoryjne muszą być stosowane niezależnie od woli podmiotów, a kwoty dobrowolne mogą zostać nierealizowane
	(6) sankcje za brak stosowania	(a) kwota uzupełniona o sankcje (b) kwota bez sankcji	wprowadzenie sankcji, dzięki mechanizmowi egzekwowania zapisów, zwiększa szansę na stosowanie kwot
	(7) ranga aktu wprowadzającego	(a) wprowadzane na mocy konstytucji (b) wprowadzane aktem niższej rangi	im wyższa ranga aktu wprowadzającego, tym silniejsze umocowanie prawne i świadomościowe kwot
	(8) stosowanie dodatkowych wymogów	(a) kwota uwzględniająca rozmieszczenie kandydatów na listach (tzw. kwoty podwójne) (b) kwota bez dodatkowych wymogów	o szansach wyboru kobiet decyduje nie tyle ich odsetek na listach, co miejsce na nich, a zatem gwarancje przyznawania czołowych miejsc zwiększają siłę oddziaływania kwot
	(9) okres obowiązywania	(a) kwota wprowadzana na stałe (b) kwota wprowadzana tymczasowo	tymczasowe obowiązywanie kwoty może skutkować ponownym spadkiem udziału kobiet po zaprzestaniu jej stosowania

<b>III)</b> <b>przedmiot podlegający regulacji</b>			
(10) rodzaj struktur, których dotyczą	(a) kwoty w strukturach politycznych (b) kwoty w strukturach pozapolitycznych	im większa liczba obejmowanych struktur, tym większa szansa na kompleksowe zmiany sytuacji kobiet	
(11) etap procesu rekrutacji	(a) kwoty w stosunku do kandydatów (b) kwoty w stosunku do osób wybranych (tzw. miejsca zarezerwowane)	tylko miejsca zarezerwowane gwarantują uzyskanie danego odsetka kobiet, kwoty wśród kandydatów nie muszą przekładać się na odsetek kobiet wśród wybranych	
(12) rodzaj procesu rekrutacji	(a) kwoty w strukturach powoływanych w wyborach powszechnych (b) kwoty w strukturach pochodzących z nominacji	im większa liczba obejmowanych struktur, tym większa szansa na kompleksowe zmiany sytuacji kobiet	
(13) sposób charakteryzowania przedmiotu regulacji	(a) kwoty bezpośrednio skierowane na jedną z płci (b) kwoty formułowane w sposób neutralny, dotyczące obu płci	kwoty konstruowane neutralnie mają szerszy obszar działania, gdyż korzystać z nich mogą nie tylko kobiety, ale także (choć takich sytuacji jest mniej) mężczyźni	

albo też – z drugiej strony – gwarantować całkowite osiągnięcie celu (prawnie gwarantowany parytet płci wśród osób wybranych).

Reasumując, to, czy kwoty są mechanizmem skutecznym (w sensie zwiększania odsetka kobiet wśród polityków), zależy od przyjętej konstrukcji i konfiguracji elementów składowych danego rozwiązania. Analizować można zatem jedynie konkretne propozycje, a nie kwoty jako takie. Zbiorcze zestawienie wyróżnionych przez autora kryteriów charakteryzowania kwot przedstawia tabela 1. W dalszej części pracy poszczególne warianty zostaną szerzej omówione i wykorzystane do kompleksowej analizy porównawczej wyróżnionych trzech kolejnych koncepcji zwiększania udziału kobiet w polskiej polityce.

### **Koncepcje kwot w założeniach Kongresu Kobiet, obywatelskiego projektu tzw. ustawy parytetowej oraz ostatecznie przyjętej ustawy**

Wprowadzenie do polskiego prawa wyborczego parytetów płci stało się jednym z głównych postulatów Kongresu Kobiet „Kobiety dla Polski, Polska dla kobiet” z czerwca 2009 r. Tak wyraźne podjęcie owego tematu spowodowało z jednej strony zainicjowanie konkretnych działań mających na celu przygotowanie obywatelskiego projektu ustawy, jego popularyzację i przeprowadzenie akcji zbierania wymaganej liczby 100 tys. podpisów. Z drugiej jednak strony zaowocowało licznymi dyskusjami nad tego typu działaniami, w ramach których uwidoczniły się silne głosy przeciwnie, płynące również ze środowisk kobiecych<sup>11</sup>. Rozwiązanie postulowane przez Kongres Kobiet zakładało: *wprowadzenie do ordynacji wyborczej systemu parytetowego (50% kandydatów i kandydatek) obowiązującego na listach wyborczych w wyborach wszystkich szczebli wraz z sankcją zabraniającą rejestracji listy, na której zasada ta nie jest przestrzegana, a także wprowadzenie zasady naprzemiennego umieszczania kobiet i mężczyzn na listach wyborczych*<sup>12</sup>.

Powyższa idea zmaterializowała się w obywatelskim projekcie ustawy zakładającym wprowadzenie dwóch przepisów, które miały być zawarte

<sup>11</sup> Przykładowo: list otwarty „Nie chcemy parytetów!”, zob. *Nie chcemy parytetów*, [http://www.rp.pl/artykul/2,331744\\_Nie\\_chcemy\\_parytetow\\_.html](http://www.rp.pl/artykul/2,331744_Nie_chcemy_parytetow_.html) [dostęp: 18 października 2009 r.]; stanowisko Forum Kobiet Polskich, zob. *Forum Kobiet Polskich nie chce parytetów*, [http://www.rp.pl/artykul/365603\\_Forum\\_Kobiet\\_Polskich\\_nie\\_chce\\_parytetow.html](http://www.rp.pl/artykul/365603_Forum_Kobiet_Polskich_nie_chce_parytetow.html) [dostęp: 19 września 2009 r.].

<sup>12</sup> *Postulaty*, Kongres Kobiet „Kobiety dla Polski, Polska dla kobiet”, Warszawa 20–21 czerwca 2009 r., <http://polandwatch.typepad.com/files/postulaty-i-kongresu-kobiet.doc.doc> [dostęp: 1 listopada 2010 r.].



(w dostosowanej formie) w trzech różnych ordynacjach wyborczych: do Sejmu, Parlamentu Europejskiego oraz rad gmin, powiatów i sejmików wojewódzkich. Pozostając na poziomie ordynacji do izby niższej parlamentu<sup>13</sup>, przepis pierwszy wskazywał, że: *liczba kobiet na liście okręgowej nie może być mniejsza niż liczba mężczyzn* (dodany do ordynacji wyborczej jako art. 143 ust. 2a); natomiast przepis drugi stanowił, iż: *Okręgowa komisja wyborcza, przyjmując zgłoszenie listy okręgowej, bada, w obecności osoby zgłaszającej listę, czy spełnia ono wymogi, o których mowa w 143. ust. 2a oraz w art. 144, i wydaje osobie zgłaszającej listę pisemne potwierdzenie przyjęcia zgłoszenia. Wzór potwierdzenia określi Państwowa Komisja Wyborcza* (jako zmiana art. 146 ust. 1). Dodatkowo projekt zakładał, iż ustawa ma wejść w życie w 14 dniu po jej ogłoszeniu.

W trakcie kolejnych etapów legislacyjnych i burzliwych dyskusji parlamentarnych projekt obywatelski stał się obowiązującą ustawą, której rozwiązania jednak w istotny sposób różnią się od pierwotnych propozycji zarówno co do zawartości merytorycznej, jak i liczby wprowadzanych zmian. Tym samym – pozostając nadal na przykładzie wyborów do Sejmu<sup>14</sup> – do ordynacji wyborczej, po pierwsze, dodano przepisy wprowadzające system kwotowy w art. 143 (jako ust. 2a): *Na liście okręgowej: 1) liczba kandydatów-kobiet nie może być mniejsza niż 35% liczby wszystkich kandydatów na liście; 2) liczba kandydatów-mężczyzn nie może być mniejsza niż 35% liczby wszystkich kandydatów na liście*. Po drugie, art. 146 i 147 ordynacji zostały odpowiednio poszerzone o przepisy dotyczące postępowania w razie niespełnienia przez zgłaszaną listę wymogu kwotowego: art. 146 ust. 1 otrzymał brzmienie: *Okręgowa komisja wyborcza, przyjmując zgłoszenie list okręgowej, bada w obecności osoby zgłaszającej listę, czy spełnia ono wymogi, o których mowa w art. 143 ust. 2 i 2a oraz art. 144, i wydaje osobie zgłaszającej listę pisemne potwierdzenie przyjęcia zgłoszenia. Wzór potwierdzenia określi Państwowa Komisja Wyborcza*; natomiast w art. 147 po ust. 2a dodano ust. 2b w brzmieniu: *Jeżeli wada zgłoszenia polega na niespełnieniu wymogu, o którym mowa w art. 143 ust. 2a, komisja wzywa osobę zgłaszającą listę do jej usunięcia w terminie 3 dni; przepisu art. 144 ust. 6 nie*

<sup>13</sup> W przypadku proponowanych zmian w ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego inne są tylko numery powoływanych artykułów. Natomiast w przypadku ordynacji samorządowej nie ma drugiej części, a pierwsza nie jest stosowana w przypadku wyborów uzupełniających do rady w gminie liczącej do 20 000 mieszkańców.

<sup>14</sup> W przypadku zmian ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw wprowadzono dodatkowy przepis dotyczący postępowania w razie list składających się tylko z 3 kandydatów: w takim wypadku liczba kandydatów kobiet i mężczyzn nie może być mniejsza niż jeden.

stosuje się. W wypadku nieusunięcia wady w terminie komisja postanawia o odmowie rejestracji listy w całości, a w ust. 3 w zdaniu pierwszym wyrazy „ust. 2 i 2a” zastąpiono wyrazami „ust. 2–2b”. Dodatkowo, oprócz stwierdzenia, że ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia przyjęto, iż będzie mieć ona zastosowanie do wyborów zarządzonych po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie.

### Zróżnicowanie kwot ze względu na wartość

Zgodnie z przyjętym modelem charakteryzowania kwot zróżnicowanie w ich obrębie dotyczyć może procentowej wartości kwoty i sposobu jej wyznaczania.

Najbardziej czywisty parametr charakteryzujący kwoty opiera się na **kryterium wartości wyznaczonego progu**. Kwoty mogą przybierać dowolną wartość z przedziału od 0% do 100%, co powoduje, że mogą zarówno przyczyniać się do zwiększania udziału danej grupy (wartości bliższe górnej granicy), jak i do jego ograniczania (wartości bliższe dolnej granicy). Każde z trzech analizowanych rozwiązań reprezentuje odmienne podejście w tej kwestii. W wypadku propozycji Kongresu Kobiet mamy do czynienia z jednoznacznie wyrażonym wymogiem 50% udziału obu płci na listach kandydatów, co powoduje, że – patrząc przez pryzmat kolejnego **kryterium**, jakim jest **przełożenie odsetka danej grupy w całości populacji na odsetek w rozpatrywanej strukturze** – jest to kwota silna, czyli parytet (taki też termin użyty został w tekście postulatu). Inaczej do powyższych kwestii podchodzi obywatelski projekt ustawy. Zapisano w nim bowiem, że: *liczba kobiet na liście okręgowej nie może być mniejsza niż liczba mężczyzn*. Taki przepis wcale nie gwarantuje równego udziału kobiet i mężczyzn na listach, z czego – jak się wydaje – autorzy projektu i komentatorzy zdawali sobie sprawę tylko częściowo. Z uzasadnienia projektu wynikało bowiem, że chodzi jedynie o sytuację nieparzystej liczby kandydatów, w przypadku której kobiet ma być o jedną więcej niż mężczyzn<sup>15</sup>. Zdaniem autora konsekwencje takiego

<sup>15</sup> Jak czytamy w uzasadnieniu do projektu: *Liczba kandydatów na listach wyborczych nie zawsze jest podzielna przez dwa. Jeśli np. obejmowałaby ona 15 kandydatów wprowadzenie parytetu 50/50 nie byłoby możliwe. Dlatego też proponuje się, aby liczba kobiet na listach kandydatów nie była mniejsza od liczby mężczyzn. W niektórych przypadkach zatem może być ona większa, (np. na liście obejmującej 15 kandydatów kobiet powinno być ich 8, lecz na liście z 10 kandydatami – 5 to kobiety i 5 mężczyźni) – uzasadnienie do „Obywatelskiego projektu ustawy – o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, w związku z wprowadzeniem parytetu*

przepisu idą znacznie dalej: nie tylko oznacza on, że liczba kobiet na liście nie może być mniejsza niż 50%, ale także – co nie było już podkreślane – równie dobrze może być ich też 100% (wszak jeśli np. na liście okręgowej będzie 15 kobiet i żadnego mężczyzny, to liczba kobiet nie jest – jak stanowił projekt ustawy – mniejsza niż mężczyzn)<sup>16</sup>. Zarówno jednak przy uwzględnieniu węższej interpretacji inicjatorów projektu, jak i szerszej – wskazanej przez autora, nie jest to (wbrew stosowanej w projekcie nomenklaturze) koncepcja parytetu (a jedynie kwot), gdyż gwarantuje ona większą reprezentację kobiet niż mężczyzn na listach, a więc inną niż w całej populacji<sup>17</sup>. Na przeciwnym biegunie znajduje się z kolei rozwiązanie zawarte w ostatecznie przyjętej ustawie, które stanowi, że zarówno liczba kobiet, jak i mężczyzn nie może być mniejsza niż 35% kandydatów na danej liście. Także w tym wypadku nie mamy do czynienia z koncepcją parytetu, a jedynie z kwotą, która – w przeciwieństwie do projektu ustawy – wyznaczona została na poziomie niższym niż rozkład płci w społeczeństwie (jest to więc kwota słaba).

Ze względu na **kryterium sztywności wyznaczanego progu** w omawianych przypadkach mamy do czynienia z kwotą sztywną. Nie ma w nich bowiem mowy o punkcie docelowym, który powinien być osiągnięty (jak to jest przy kwotach elastycznych), ale jest jednoznacznie określony wymagany minimalny odsetek kobiet, który musi być osiągnięty (równo 50% w przypadku pierwszym, przynajmniej 50% w przypadku drugim i przynajmniej 35% w przyjętej ustawie). Mamy zatem do czynienia z mocniejszym przez pryzmat skuteczności wariantem, który nie pozostawia podmiotom tworzącym listy wyborcze swobody w zakresie minimalnej liczby umieszczanych na nich kobiet.

Ze względu na **kryterium rodzaju wyznaczanego progu** kwota może wyznaczać albo górny, albo dolny próg udziału danej płci – tym samym albo ograniczać udział grupy do tej pory nadreprezentowanej, albo podwyższać udział grupy niedoreprezentowanej. W przypadku parytetu płci w postu-

---

płci na listach kandydatów”, druk sejmowy nr 2713, [http://orka.sejm.gov.pl/Druk6ka.nsf/wgdruk/2713/\\$file/2713.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druk6ka.nsf/wgdruk/2713/$file/2713.pdf) [dostęp: 1 listopada 2010 r.].

<sup>16</sup> Oczywiście pojawia się tu kwestia przyjętej wykładni prawa. Rozumowanie autora oparte jest na tzw. wykładni językowo-logicznej, polegającej na interpretacji przepisów prawnych przy wykorzystaniu reguł znaczeniowych i konstrukcyjnych języka, a także na zastosowaniu reguł poprawnego myślenia. Z kolei wyjaśnienie zawarte w uzasadnieniu do projektu wymaga odwołania się do tzw. wykładni funkcjonalno-celowości, polegającej na interpretacji przepisów prawnych zgodnie z celem, jaki chciał osiągnąć ustawodawca.

<sup>17</sup> Przy uwzględnieniu różnych strategii działań równościowych możliwe są takie mechanizmy wspierania kobiet, które zakładają równoczesne pogarszanie sytuacji mężczyzn (aby tym samym szybciej osiągnąć finalną równość), jednak nie mogą być one określane jako działania parytetowe.

lacie Kongresu Kobiet (udział 50%) obie wartości są tożsame. Rozwiązanie zawarte w obywatelskim projekcie ustawy wyznacza wprost jedynie minimalny dolny poziom udziału kobiet – minimum 50%. Nie określa górnego, który tym samym, jak wskazano wcześniej, może przyjąć wartość maksymalną, a więc 100%. Przez dopełnienie, wyznacza ono także górny poziom udziału mężczyzn – maksimum 50% i pozwala na sytuację, w której na liście nie ma żadnych mężczyzn. Natomiast rozwiązanie w przyjętej ustawie wyznacza bezpośrednio dolny próg udziału zarówno kobiet, jak i mężczyzn (35%) oraz pośrednio (przez dopełnienie) górny próg udziału każdej z płci (65%). Zauważyć należy, że ustawodawca postanowił uwzględnić ów dolny próg udziału kobiet i mężczyzn w dwóch kolejnych przepisach, pomimo możliwości, jak się wydaje, prostszego sformułowania, iż „na liście wyborczej przedstawicieli żadnej z płci nie może być mniej niż 35%”.

### Zróznicowanie kwot ze względu na siłę oddziaływania

Zróznicowanie w obrębie systemu kwotowego dotyczyć może także siły oddziaływania kwot, a więc ich bezpośredniej skuteczności.

Ze względu na **kryterium mocy obowiązywania** kwoty mogą być wprowadzane albo w postaci obligatoryjnych przepisów prawnych (zmuszających dane podmioty do ich stosowania), albo też w postaci dobrowolnych decyzji poszczególnych podmiotów. Wszystkie omawiane rozwiązania opierają się na wariacie obligatoryjnym, a więc skuteczniejszym – przepisy w ordynacji wyborczej obowiązują wszystkich uczestników wyborów. Zauważyć należy, że jeśli kwoty są faktycznie stosowane, to nie ma znaczenia, czy są one rodzaju pierwszego czy drugiego. Różnica polega jednak na tym, iż w pierwszym przypadku takie kwoty (prawie) na pewno będą stosowane, w drugim – zależy to od dobrej woli podmiotów (kwestia chęci rzeczywistego wspierania kobiet – wspieranie kobiet jako cel autoteliczny) oraz ich kalkulacji politycznej (kwestia wspierania kobiet jako środka do zwiększenia poparcia wyborczego – wspieranie kobiet jako cel instrumentalny).

W przypadku kwot obligatoryjnych wprowadzanych na mocy prawa wskazać należy dodatkowo na **kryterium rangi aktu wprowadzającego**. Zgodnie z nim wyróżnić można kwoty wprowadzane na mocy Konstytucji oraz wprowadzane aktem niższej rangi, najczęściej w prawie wyborczym. Ten drugi wariant – a więc słabszy – uwzględniony jest ponownie we wszystkich trzech propozycjach. Podobnie jednak jak w przypadku kryterium poprzedniego, jeśli kwoty są już stosowane, ranga ich podstawy prawnej nie odgrywa zasadniczego znaczenia. Różnica uwidacznia się natomiast z punktu widzenia trwałości rozwiązania i jego postrzegania. W pierwszym

wypadku normy konstytucyjne, z racji specyficznego trybu zmiany Konstytucji, będą mocniej zakorzenione i odporniejsze na zmiany polityczne niż analogiczne przepisy zawarte w aktach niższej rangi. W drugim wypadku rozwiązanie podniesione do rangi zasady konstytucyjnej będzie postrzegane jako ważniejsze niż analogiczne zawarte np. w ordynacji wyborczej, a ponadto stanowić musi punkt odniesienia dla tworzenia innych aktów (z założenia niesprzecznych z Konstytucją).

Ze względu na kryterium sankcji za brak stosowania kwota może być uzupełniona przez sankcje (zarówno pozytywne, czyli „nagradzanie” za ich stosowanie, jak i negatywne, czyli „karanie” za brak stosowania) lub też może być ich pozbawiona. Zdaniem autora, jeśli mechanizm ten ma być postrzegany w kategoriach skuteczności, istnienie sankcji jawi się jako element niezbędny, gdyż kwoty ich pozbawione mogą być nierealizowane bez żadnych konsekwencji. Takie założenie wynika z faktu, że jeśli stosowanie kwot ma być oparte jedynie na dobrej woli podmiotów układających listy (co musi mieć miejsce w przypadku kwot z brakiem sankcji), to zasadniczo nie jest do tego potrzebne wprowadzanie rozwiązań ustawowych. Przesłanką do prawnego umocowania kwot jest właśnie założenie, że zasady te same z siebie nie są stosowane i muszą być ujęte w formie zinstytucjonalizowanej, która umożliwi ich egzekwowanie. W propozycji Kongresu Kobiet zostały wyraźnie zapisane sankcje w postaci braku rejestracji listy, która zawiera nierówną liczbę kobiet i mężczyzn. Mamy zatem do czynienia nie tylko z mocnym wariantem mechanizmu, ale także proponowana sankcja uznana musi być za restrykcyjną. Wskazać można bowiem również inne, łagodniejsze rodzaje sankcji: wymóg pozostawienia wolnego miejsca, jeśli nie jest ono zapełnione przez kobietę (jak to jest w Belgii); czy też zmniejszenie poziomu finansowania partii ze środków publicznych (jak to jest we Francji). Mniej jednoznacznie wygląda natomiast sprawa w sytuacji rozwiązań zawartych w obywatelskim projekcie ustawy. Zapisano w nim bowiem, iż stosowna komisja wyborcza przyjmując zgłoszenie listy okręgowej, „bada (...), czy spełnia ono wymogi” oraz „wydaje osobie zgłaszającej listę pisemne potwierdzenie przyjęcia zgłoszenia” zgodnie ze wzorem określonym przez PKW. Domniemywać należy, że w razie braku spełnienia co najmniej równej liczby kobiet i mężczyzn komisja nie wyda potwierdzenia przyjęcia zgłoszenia, a tym samym lista taka nie zostanie zarejestrowana<sup>18</sup>. Nie jest

<sup>18</sup> Tak zresztą sprawa ujęta jest w uzasadnieniu do projektu: *Konsekwencją nie uwzględnienia parytetu płci przez komitet wyborczy byłoby niezarejestrowanie danej listy przez odpowiednią komisję wyborczą, z tym, że na ogólnych zasadach, komisja wyborcza zwywałaby najpierw dany komitet do skorygowania listy. Od decyzji komisji odmawiającej*

natomiast jasne, jaki powinien być dalszy tryb postępowania w razie odrzucenia listy z powodu zbyt małej liczby kobiet. Wprawdzie w uzasadnieniu do projektu wskazano, iż na ogólnych zasadach komitet ma prawo skorygowania list, jednak projekt obywatelski nie zakładał zmian w mówiących o tym kolejnych artykułach pierwotnej ordynacji wyborczej, które odnoszą się jedynie do nieścisłości wynikających z obecnie obowiązujących procedur rejestracji list. Z kolei w wypadku przyjętej ustawy zachowana została analogiczna jak w poprzednich wariantach sankcja w postaci braku rejestracji całej listy, uzupełnione zostały natomiast przepisy dotyczące postępowania w razie stwierdzenia niezgodności – a więc stworzono możliwość skorygowania ewentualnych nieprawidłowości.

Ze względu na **kryterium stosowania dodatkowych wymogów** w przypadku kwot na listach kandydatów rozróżnić należy te, które nie regulują kwestii rozmieszczenia kandydatów, oraz kwoty, które odnoszą się także do powyższej kwestii (tzw. kwoty podwójne). W propozycji Kongresu Kobiet zastosowano ten drugi – a więc mocniejszy – wariant (naprzemienne rozmieszczenie kobiet i mężczyzn, czyli tzw. system suwakowy). Natomiast w obywatelskim projekcie ustawy oraz jej ostatecznym brzmieniu rozwiązanie takie nie jest uwzględnione – tym samym wprowadzany mechanizm ma jedynie gwarantować określoną liczbę kobiet na liście wyborczej, natomiast nie ingeruje w przypisywane im miejsca. Zgodnie z uzasadnieniem do obywatelskiego projektu ustawy był to zabieg celowy. Autorzy wyrazili w nim równocześnie swoje oczekiwanie, że to komitety wyborcze, którym pozostawia się prawną swobodę rozmieszczania kandydatów, będą samoistnie dbały o zachowanie parytetów również na miejscach „jedynekowych”. Co więcej, pojawiające się w trakcie prac nad projektem poprawki zmierzające do wprowadzenia dodatkowych przepisów regulujących rozmieszczenie kobiet na listach nie spotkały się ze zrozumieniem większości parlamentarnej. Takie przejście od kwot obligatoryjnych do kwot dobrowolnych zdecydowanie obniża skuteczność finalnego mechanizmu. Tym bardziej że owo oczekiwanie co do samoistnego umieszczania przez partie kobiet na szczytach list pozostało jedynie na poziomie uzasadnienia do projektu, natomiast nie ma odzwierciedlenia w samym znowelizowanym prawie wyborczym. Podkreślić należy w tym miejscu, iż dotychczasowe badania jednoznacznie wskazują, że o szansach wyboru kobiet w wyborach powszechnych decyduje nie tyle ich liczba na liście danej partii, co miejsca na nich przyznawane. Dzieje się tak, gdyż wyborcy najczęściej głosują na liderów list, rzadziej na osoby

---

*rejestracji służyłoby (również na ogólnych zasadach) odwołanie do komisji wyższego szczebla nadzorującej przebieg wyborów, uzasadnienie do „Obywatelskiego projektu, op. cit.*



z dalszych miejsc<sup>19</sup>. W konsekwencji kwoty podwójne (z naprzemiennym rozmieszczeniem kandydatów obu płci) okazują się zdecydowanie bardziej skuteczne. Natomiast wymóg umieszczania na listach nawet sporej liczby kobiet bez wskazywania przypisanych im miejsc skutkować może świadomym przyznawaniem kobietom dalszych miejsc na listach w celu równoczesnego spełnienia wymogu określonej liczby kobiet na listach i zachowania dotychczasowej dominacji mężczyzn na miejscach kluczowych. Jak łatwo przewidzieć, spowoduje to statystyczny wzrost odsetka kobiet wśród kandydatów, nie przełoży się natomiast na liczbę kobiet wśród osób wybranych.

Ze względu na **kryterium okresu obowiązywania** kwoty mogą być wprowadzane jako tymczasowe (z jednoznacznie określonym czasem obowiązywania) albo stałe (wprowadzane bezterminowo). W omawianych propozycjach nie ma bezpośrednich informacji na ten temat. A zatem, wobec braku określenia daty obowiązywania kwot, uznać należy, że mechanizm ten ma być stosowany bezterminowo (oczywiście może być zniesiony, ale dopiero za pomocą kolejnej zmiany w prawie wyborczym). Jeśli więc kwoty traktowane są jako mechanizm mający na celu zwiększanie udziału kobiet w strukturach politycznych, to stosowne wydaje się ich zniesienie w momencie, kiedy owa równość zostanie już osiągnięta. Rodzi to jednak pytanie, czy taki krok nie spowoduje ponownego spadku udziału kobiet i powrotu do stanu pierwotnego? W konsekwencji przyjęć należy, iż kwoty nie powinny być traktowane jako samoistny mechanizm, a jedynie jako element wspomagający bardziej kompleksowe mechanizmy oddziałujące na ogólną pozycję kobiet w życiu społecznym i przyczyny powodujące niedoreprezentowanie w życiu politycznym.

### **Zróżnicowanie kwot ze względu na przedmiot podlegający regulacji**

Zróżnicowanie w obrębie systemu kwotowego dotyczyć może także sfer życia podlegających regulacji przez kwoty i podmiotów, które mogą je stosować.

Ze względu na **kryterium rodzaju struktur, których kwoty dotyczą**, wskazać należy, że mechanizm ten może być stosowany wobec różnych struktur – zarówno politycznych, jak i pozapolitycznych (np. w sferze zatrudnienia). Jest to zatem mechanizm bardzo uniwersalny i wychodzący daleko poza najczęściej przypisywane mu ramy organów politycznych. We wszystkich omawianych wariantach kwoty dotyczyć mają tylko sfery poli-

<sup>19</sup> Problem ten był przez autora szerzej podnoszony m.in. w: Ł. Wawrowski, *Rozmieszczenie kobiet na listach wyborczych a uzyskane wyniki. Studium przypadku wyborów do Sejmu w latach 1997–2005*, „Chorzowskie Studia Polityczne” 2009, nr 2.

tycznej, co wynika z faktu umieszczenia stosownych przepisów w ordynacjach wyborczych do określonych organów władzy.

Ze względu na **kryterium rodzaju procesu rekrutacji do struktur, których kwoty dotyczą**, wskazać należy, że kwoty mogą obejmować zarówno struktury powoływane w wyborach powszechnych (np. kwoty do parlamentu), jak i pochodzące z nominacji (np. kwoty wśród członków rządu). W omawianej propozycji Kongresu Kobiet mamy zawężenie jedynie do organów pochodzących z wyborów powszechnych i tylko do organów kolegialnych. Wprawdzie jest mowa o wyborach do wszystkich szczebli (a zatem uwzględnienie zarówno wyborów parlamentarnych, jak i samorządowych i do Parlamentu Europejskiego), ale postulat ten nie dotyczy organów mających inny sposób powoływania (prezydent, rząd, wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast). Dodać należy jednak, że Kongres Kobiet wystosował również wiele innych postulatów, wśród których jest także mowa o ustawowym zobowiązaniu do zachowania parytetu przy zgłaszaniu kandydatów i kandydatek do władz, sądów i trybunałów, których członkowie wybierani są przez Sejm i Senat; ustawowym zobowiązaniu władz wszystkich szczebli do zachowywania zrównoważonego pod względem płci składu powoływanych gremiów decyzyjnych czy zachowaniu zasady parytetu przy powoływaniu prezydium Sejmu i Senatu oraz przewodniczących komisji sejmowych i senackich. Z kolei obywatelski projekt ustawy (z racji odnoszenia się do ściśle określonych ordynacji wyborczych) jednoznacznie wskazywał na relatywnie wąski katalog struktur, których dotyczy [Sejm (pomijając z racji większościowej ordynacji wyborczej Senat), Parlament Europejski, sejmiki wojewódzkie, rady powiatów i gmin (i to bez wyborów do rad gmin w gminach do 20 tys. mieszkańców)]. Analogiczny ograniczony katalog przyjęty został również w finalnym brzmieniu ustawy. Tym samym przyjęty system kwotowy nie może oddziaływać na wiele istotnych struktur politycznych. Nie może być on traktowany zatem jako kompleksowy mechanizm zwiększania udziału kobiet w polityce.

Ze względu na **kryterium etapu procesu rekrutacji, na którym kwoty są stosowane**, wyróżnić można kwoty w stosunku do kandydatów (jako wymóg określonego odsetka wśród osób kandydujących) lub w stosunku do osób wybranych [jako wymóg, aby finalny skład organu uwzględniał daną kwotę (często określane jako tzw. miejsca zarezerwowane)]. Wszystkie trzy rozwiązania dotyczą jedynie kwot wśród kandydatów. Jest to więc wersja zdecydowanie słabsza. Zauważyć należy bowiem, że tylko w drugim wypadku kwota jest mechanizmem niezawodnie prowadzącym do zwiększenia odsetka kobiet (jeśli oczywiście wartość kwoty przewyższa dotychczasowy poziom udziału kobiet). Kwoty na listach kandydatów nie muszą bowiem przełożyć



się na liczbę wybieranych kobiet, zwłaszcza jeśli zajmują one dalsze miejsca na listach partyjnych (o czym była już mowa wcześniej w kontekście tzw. kwot podwójnych). Rozróżnienie na kwoty wśród kandydatów i osób wybranych uznać należy za kluczowe z punktu widzenia nie tylko skuteczności, postrzeganej jako możliwość zwiększania udziału kobiet w polityce, ale także w dyskusji nad konstytucyjnością przepisów i ich ingerencją w prawo obywateli do wolnego wyboru swoich przedstawicieli. Kwoty wśród osób wybranych budzić muszą w tym względzie zdecydowanie więcej kontrowersji, co oczywiście nie oznacza, że kwoty wśród kandydatów są od nich wolne (na co wskazuje temperatura debat nad obywatelskim projektem ustawy i brak zgody ekspertów co do konstytucyjności proponowanych rozwiązań).

Ze względu na **kryterium charakteryzowania przedmiotu regulacji** kwota może być rozumiana albo jako konieczność zagwarantowania minimalnego udziału kobiet, albo też być skonstruowana w sposób neutralny ze względu na płeć, zawierając wymóg, aby udział obu płci był nie mniejszy niż określona wartość. To drugie rozwiązanie wskazywane jest jako lepsze i bardziej uniwersalne, uwzględnia ono bowiem również sytuacje, w których to mężczyźni stają się beneficjentami kwot w tych obszarach życia, w których pozostają niedoreprezentowani. Takie też rozwiązanie przyjęte zostało w postulacie Kongresu Kobiet oraz w finalnym brzmieniu ustawy. Natomiast rozwiązanie proponowane w obywatelskim projekcie ustawy jednoznacznie przyjęło kobiecą perspektywę i ukierunkowanie na zwiększanie udziału kobiet nawet – jak ukazano – kosztem nierównego traktowania mężczyzn i wyraźnego ograniczania ich dostępu do list.

## Wnioski

Podsumowując dotychczasowe rozważania dotyczące koncepcji kwot zawartych w postulacie Kongresu Kobiet, obywatelskim projekcie ustawy oraz w finalnie przyjętej ustawie, wskazać należy, że pomimo wspólnych korzeni mamy do czynienia z trzema różnymi wariantami systemu kwotowego i tym samym odmiennym potencjalnym wpływem na zwiększanie udziału kobiet w polityce (tabela 2).

Z perspektywy prakseologicznej uzyskane wnioski można usystematyzować, wskazując na: 1) najważniejsze cechy wspólne analizowanych projektów; 2) główne kwestie różniące poszczególne warianty; 3) najważniejsze problematyczne kwestie towarzyszące próbie wprowadzania ich w życie.

Wśród wspólnych cechy przekładających się na skuteczność (bądź jej brak) poszczególnych wariantów wymienić należy:

- obligatoryjny charakter oraz uwzględnienie sankcji w postaci braku rejestracji listy w razie niespełnienia wymaganego odsetka kobiet to

Tabela 2. Zbiorcze porównanie wariantów kwot w propozycji Kongresu Kobiet, obywatelskiego projektu ustawy i ostatecznie przyjętej ustawie

główne	Kryteria podziału kwot	Wariant przyjęty w		
		postulacie Kongresu Kobiet	obywatelskim projekcie ustawy	ostatecznie przyjętej ustawie
(I) wartość kwoty	(1) wartość progno	równy udział (50%) kobiet i mężczyzn	przynajmniej 50% kobiet	przynajmniej 35% kobiet i mężczyzn
	(2) rodzaj progno	przy wymogu równego udziału kobiet i mężczyzn (50%) obie wartości są tożsame	bezpośrednie określenie dolnego progu udziału kobiet (co najmniej 50%) i tym samym pośrednie wyznaczenie górnego udziału mężczyzn (co powyżej 50%)	bepośrednie określenie dolnego progu udziału kobiet i mężczyzn (35%) i tym samym pośrednie określenie progu górnego (65%)
	(3) przełożenie odsetka grupy w całości populacji na odsetek w rozpatrywanej strukturze	kwota silna (parytet) – gwarantowany odsetek kobiet na listach adekwatny do ich udziału w społeczeństwie	wbrew stosowanej nazwie, nie jest to parytet, gdyż uprawnia do większego odsetka kobiet na listach (50% – 100%) niż rozkład płci w społeczeństwie	kwota słaba – gwarantowany odsetek kobiet na listach mniejszy od ich udziału w społeczeństwie
(II) siła oddziaływania	(4) sztywność wyznaczonego progno	kwota sztywna		
	(5) moc obowiązywania	kwota obligatoryjna		
	(6) sankcje za brak stosowania	sankcja w postaci braku rejestracji listy		
(III) przedmiot podlegający regulacji	(7) ranga aktu wprowadzającego	akt niższej rangi – ordynacja wyborcza		
	(8) stosowanie dodatkowych wymogów	kwota podwójna, czyli regulująca rozmieszczenie kandydatów	brak dodatkowych wymagań dotyczących rozmieszczenia kandydatów	
	(9) okres obowiązywania	kwota stała		
(III) przedmiot podlegający regulacji	(10) rodzaj struktur, których dotyczą	tylko sfera polityczna		
	(11) etap procesu rekrutacji	kwota w stosunku do kandydatów		
	(12) rodzaj procesu rekrutacji	tylko wybrane kolegialne organy pochodzące z wyborów powszechnych (ale w innych postulatách mowa jest też o kolejnych strukturach)	tylko wybrane kolegialne organy pochodzące z wyborów powszechnych (Sejm, Parlament Europejski, sejmiki wojewódzkie, rady powiatów i gmin [ale bez gmin do 20 000 mieszkańców])	
(III) przedmiot podlegający regulacji	(13) sposób charakteryzowania przedmiotu regulacji	sformułowanie dotyczące obu płci	sformułowanie przyjmujące perspektywę kobiecą	sformułowanie dotyczące obu płci

- element pozytywnie wpływający na skuteczność analizowanych wariantów systemu kwotowego,
- to, że ograniczają się one jedynie do części struktur politycznych [Sejm, Parlament Europejski, sejmiki wojewódzkie, rady powiatów i gmin (ale nie wszystkie przypadki)] zmniejsza możliwość oddziaływania postulowanych kwot. Nie są to zatem mechanizmy oddziałujące na politykę jako całość i wymagają (przy założeniu chęci zwiększania udziału kobiet) uzupełnienia o bardziej kompleksowe rozwiązania. Należy pamiętać, iż kwoty to tylko jeden z wielu mechanizmów na rzecz zwiększania udziału kobiet w polityce, dostępnych w ramach trzech głównych strategii działań równościowych: równego traktowania, ukierunkowanych działań i *gender mainstreaming*<sup>20</sup>.
  - to, że dotyczą one jedynie kwot wśród kandydatów, a nie osób wybranych jest także czynnikiem niesprzyjającym faktycznemu zwiększeniu udziału kobiet w polityce. W związku z brakiem bezpośredniego przełożenia pomiędzy odsetkiem kobiet wśród kandydatów a odsetkiem wśród wybranych takie mechanizmy nie powodują automatycznego zwiększenia kobiecej reprezentacji w strukturach politycznych. Jedyny pewny skutek to wzrost odsetka kobiet wśród kandydatów na listach wyborczych, co samo w sobie uznane może być za pozytywne, ale nie powinno być traktowane jako cel sam w sobie, a jedynie jako jeden z wielu kroków. Dodatkowym elementem frustrującym może być zwiększanie się liczby kobiet, które nie zostają wybrane.

Do najważniejszych różnic, które przekładają się na odmienną planowaną skuteczność proponowanych rozwiązań, należą:

- różna wartość wyznaczonego minimalnego progu udziału kobiet. Tylko propozycja Kongresu Kobiet zakładała wprowadzenie rzeczywistego parytetu płci na listach (równy udział kobiet i mężczyzn). Obywatelski projekt ustawy wbrew powszechnie stosowanej nazwie nie mówił o parytecie, a o systemie, który jednoznacznie preferuje kobiety w stosunku do mężczyzn – tym samym to właśnie to rozwiązanie uznane powinno być za najbardziej skuteczne

---

<sup>20</sup> Szerzej zob. Ł. Wawrowski, *Strategie działań modernizacyjnych na przykładzie równości płci [w:] Modernizacja polityczna w teorii i praktyce. Filozoficzne aspekty i dziedziny modernizacji*, M. Barański (red.), Wydawnictwo Naukowe Śląsk, Katowice 2009, s. 257–271.

przez pryzmat zwiększania udziału kobiet. Z kolei ostatecznie przyjęte w ustawie rozwiązanie gwarantujące jedynie 35% udział kobiet na listach wyborczych pozwala na zgodne z prawem utrzymanie przewagi mężczyzn i nie gwarantuje wyraźnego zwiększenia udziału kobiet na listach w stosunku do sytuacji dotychczasowej. Jest to zatem wariant najłagodniejszy spośród analizowanych, ale dzięki temu najłatwiejszy do zaakceptowania przez społeczeństwo i osoby stanowiące prawo,

- różne podejście do kwestii rozmieszczenia kobiet na listach. Tylko propozycja Kongresu Kobiet przyjęła istotny dla rzeczywistego wpływu na liczbę wybranych kobiet przepis o naprzemiennym rozmieszczeniu kandydatów. Obywatelski projekt ustawy parytetowej i przyjęta ustawa nie regulują owej kwestii, a zachęcenie do stosowania przez komitety wyborcze parytetów wśród liderów list zawarte jedynie w niewiążącym uzasadnieniu projektu nie pozostawia żadnego śladu w znowelizowanym prawie wyborczym. Projekt obywatelski i finalna ustawa są zatem łagodniejsze w tym względzie, przez to proponowane rozwiązanie postrzegać należy jako mniej skuteczne, ale też (jak w poprzednim elemencie) za mniej kontrowersyjne i łatwiejsze do akceptacji.

Analizując kolejne warianty systemu kwotowego przez pryzmat ich potencjalnej skuteczności, trudno nie odnieść wrażenia o zbyt optymistycznym czy wręcz błędnym przeświadczeniu zwolenników poszczególnych koncepcji o ich wpływie na zwiększanie udziału kobiet w polityce. Dotyczy to zwłaszcza trzech kwestii.

1) **Zawarty w obywatelskim projekcie ustawy mechanizm – wbrew powszechnie stosowanej nazwie – nie jest parytetem** i tym samym nie stwarzał – jak twierdzi się w uzasadnieniu projektu: *kobietom równych z mężczyznami szans w ubieganiu się o mandaty w (...) organach władzy publicznej (...)*<sup>21</sup>. Proponowany przepis mówiący, iż: *liczba kobiet na liście okręgowej nie może być mniejsza niż liczba mężczyzn*, w skrajnym przypadku pozwala bowiem na zgodną z prawem całkowitą eliminację mężczyzn

<sup>21</sup> Uzasadnienie do „Obywatelskiego projektu”, *op. cit.* Podobnie wypowiadała się w trakcie pierwszego czytania projektu ustawy w Sejmie w dniu 18 lutego 2010 r. Małgorzata Fuszara: *My proponujemy jednak równe proporcje, jeśli chodzi o reprezentację na listach wyborczych* [za:] *Sprawozdanie stenograficzne z 61 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 18 lutego 2010 r. (drugi dzień obrad)*, s. 108, [http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/2EA213FDF5BBA6DFC12576CE0082A6E7/\\$file/61\\_b\\_ksiazka.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/2EA213FDF5BBA6DFC12576CE0082A6E7/$file/61_b_ksiazka.pdf) [dostęp: 1 listopada 2010 r].

z list wyborczych. Jest to zatem nie parytet, a system kwotowy, który dyskryminuje mężczyzn, a więc nie jest neutralny płciowo. Tak skonstruowany mechanizm łatwo może być postrzegany jako skuteczna forma wspierania aktywności politycznej kobiet (nawet bardziej niż klasyczny parytet), natomiast nie może być przedstawiany – jak to ma miejsce – jako element działań zrównujących szanse kobiet i mężczyzn. Analogicznie, pozycjonując przyjętą koncepcję w stosunku do modelowych strategii działań równościowych, jest ona bliższa strategii ukierunkowanych działań (przyjmującej jako podstawę perspektywę kobiecą), niż lansowanej obecnie jako główną strategię *gender mainstreaming*. Ta ostatnia bowiem zakłada, że działania równościowe mają w takim samym stopniu uwzględniać obie płcie, a za podstawę działań przyjmuje perspektywę płci społeczno-kulturowej (*gender*), a nie jednoznacznie zdeterminowaną płć biologiczną (*sex*). Z oczywistych względów finalnie przyjęte rozwiązanie prawnego zagwarantowania przynajmniej 35% udziału na listach przedstawicieli obu płci także nie zasługuje na miano parytetu. Powszechnie stosowane określenie „ustawa parytetowa” uprawnione jest zatem tylko w stosunku do pierwotnego postulatu Kongresu Kobiet.

2) Wydaje się, że **inicjatorzy obywatelskiego projektu ustawy zbyt optymistycznie postrzegali skuteczność proponowanego mechanizmu**. Nie jest to wprawdzie wiara bezwzględna, o czym świadczy następujący fragment uzasadnienia projektu: *Obywatele, tak jak obecnie, ostatecznie zdecydować będą o tym, kto zostanie wybrany do Sejmu, rad, sejmików lub Parlamentu Europejskiego. Może się zatem okazać, że w wyniku wyborów do tych organów wybrane zostaną w większości kobiety, utrzymany zostanie parytet albo też przewagę zachowają tak jak obecnie, mężczyźni. Parytet daje więc kobietom szanse wybrania, w żadnym zaś razie nie daje im takiej pewności*<sup>22</sup>. Z ostatnim zdaniem należy się zdecydowanie zgodzić. Odwołując się natomiast do politologicznych prawidłowości, trudno przypuszczać, że rozwiązania postulowane w obywatelskim projekcie ustawy, jak i tym bardziej słabsze ostatecznie przyjęte, przyczynią się do zwiększenia udziału kobiet w politycznych ośrodkach decyzyjnych.

3) **Zbyt optymistyczne okazały się założenia autorów obywatelskiego projektu ustawy dotyczące czasu wprowadzenia postulowanych zmian w prawie wyborczym**. W wyniku niezbyt szybkiego tempa prac parlamentarnych nad ustawą ostatecznie przyjęty system kwotowy nie tylko nie miał zastosowania w wyborach samorządowych z 2010 r. (a tak życzone sobie w uzasadnieniu do pierwotnego obywatelskiego projektu

<sup>22</sup> Uzasadnienie do „Obywatelskiego projektu”, *op. cit.*

ustawy), ale także – patrząc z perspektywy początku roku 2011 – nie było przesądzone jego obowiązywanie w zbliżających się wyborach parlamentarnych<sup>23</sup>.

Reasumując, ostatecznie przyjęty przez parlament system kwotowy jest zatem najmniej radykalny spośród trzech kolejnych wariantów zainicjowanych postulatami Kongresu Kobiet. W stosunku do pierwotnego postulatu zrezygnowano z istotnej regulacji dotyczącej rozmieszczenia kandydatów na listach. Natomiast w stosunku do złożonego obywatelskiego projektu ustawy obniżony został minimalny wymagany udział kobiet na listach. Czy taki mechanizm przyczyni się do zwiększenia udziału kobiet w polityce? Na podstawie opisanych w artykule prawidłowości stwierdzić można, że jedynym pewnym skutkiem będzie zwiększenie (acz nieznaczne) odsetka kobiet wśród kandydatów do Sejmu, Parlamentu Europejskiego, rad gmin, powiatów i sejmików wojewódzkich, co jednak nie przełoży się bezpośrednio na zwiększenie liczby kobiet wśród osób wybranych<sup>24</sup>. Nie można natomiast wykluczyć, iż w dłuższej perspektywie łatwiejszy dostęp do list umożliwi kobietom zaistnienie na scenie politycznej i wypracowanie w kolejnych wyborach silniejszej pozycji. Taki pośredni skutek jest jednak trudny do określenia i późniejszego zweryfikowania.

Będąc zwolennikiem zwiększania udziału kobiet w polityce, a jednocześnie sceptycznie oceniając skuteczność przyjętego mechanizmu, autor – przewrotnie – chciałby się mylić, co do przedstawionej powyżej oceny. Ostateczną weryfikacją efektów będzie oczywiście stosowanie systemu kwotowego w wyborach parlamentarnych na jesieni 2011 r. Jeśli wtedy faktycznie rozwiązanie to przyczyni się do wzrostu odsetka kobiet wśród wybranych, w pełni uprawnione będzie – nawiązując do jednej z opinii przywoływanej we wstępie – uznanie systemu kwotowego za prawdziwego bohatera.

---

<sup>23</sup> Ten ostatni problem wynika z faktu, że wybory te mogły być zarządzane w okresie krótszym niż 6 miesięcy od wejścia w życie ustawy.

<sup>24</sup> Uzyskane w pracy wnioski są zatem zbieżne – pomimo odmiennej metodologii – z opinią sporządzoną przez Jarosława Flisa dla Biura Analiz Sejmowych, który swoje rozważania konkluduje w następujący sposób: *Niezależnie od tego, jak szlachetne są intencje przyświecające propozycji wprowadzenia parytetu płci na listach wyborczych, sam projekt najwyraźniej nie bierze pod uwagę jego możliwych praktycznych efektów*, J. Flis, *Opinia o wprowadzeniu parytetu płci na listach kandydatów* (druk sejmowy nr 2713), Biuro Analiz Sejmowych, s. 10, <http://orka.sejm.gov.pl> [dostęp: 1 listopada 2010 r.].

## Bibliografia

J. Flis, *Opinia o wprowadzeniu parytetu płci na listach kandydatów, do druku sejmowego nr 2713*, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/2713/\\$file/2713.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/2713/$file/2713.pdf).

*Forum Kobiet Polskich nie chce parytetów*, [www.rp.pl/artykul/365603\\_Forum\\_Kobiet\\_Polskich\\_nie\\_chce\\_parytetow.html](http://www.rp.pl/artykul/365603_Forum_Kobiet_Polskich_nie_chce_parytetow.html).

*Mały rocznik statystyczny Polski 2010*, GUS, Warszawa 2010.

*Nie chcemy parytetów*, [www.rp.pl/artykul/2,331744\\_Nie\\_chcemy\\_\\_parytetow\\_\\_.html](http://www.rp.pl/artykul/2,331744_Nie_chcemy__parytetow__.html).

P. Norris, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behaviour*, Cambridge University Press, New York 2003.

Obywatelski projekt ustawy – o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, w związku z wprowadzeniem parytetu płci na listach kandydatów, druk sejmowy nr 2713, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/2713/\\$file/2713.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/2713/$file/2713.pdf).

*Postulaty*, Kongres Kobiet „Kobiety dla Polski, Polska dla kobiet”, Warszawa 20–21 czerwca 2009 r., <http://polandwatch.typepad.com/files/postulaty-i-kongresu-kobiet.doc.doc>.

*Raport: 20 lat – 20 zmian. Kobiety w Polsce w okresie transformacji ustrojowej 1989–2009*, red. A. Czerwińska, J. Piotrowska, Fundacja Feminoteka, Warszawa 2009.

*Sprawozdanie stenograficzne z 61 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 18 lutego 2010 r. (drugi dzień obrad)*.

K. Ślęczka, *Feminizm. Ideologie i koncepcje społeczne współczesnego feminizmu*, Wydawnictwo Książnica, Katowice 1999.

Ustawa z 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, Dz.U. nr 34, poz. 172.

Ł. Wawrowski, *Polityka równych szans. Instytucjonalne mechanizmy zwiększania partycypacji kobiet w strukturach politycznych na przykładzie państw Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.

Ł. Wawrowski, *Rozmieszczenie kobiet na listach wyborczych a uzyskane wyniki. Studium przypadku wyborów do Sejmu w latach 1997–2005*, „Chorzowskie Studia Polityczne” 2009, nr 2.

Ł. Wawrowski, *Strategie działań modernizacyjnych na przykładzie równości płci* [w:] *Modernizacja polityczna w teorii i praktyce. Filozoficzne aspekty i dziedziny modernizacji*, M. Barański (red.), Wydawnictwo Naukowe Śląsk, Katowice 2009.