

Magdalena Półtorak*

Anna Kalisz**

Kwoty w europejskich systemach wyborczych jako wyraz zasady równości a funkcje prawa

Gdyby nasze wnioski, dotyczące się udziału kobiet w rządach, w służbie państwowej, w przedstawicielstwie narodowym itd. stały się prawem, to naiwnością byłoby sądzić, jakoby na podstawie tych praw powstać mogła dla kobiet rzeczywista równość w dziedzinie administracji, przedstawicielstwa narodowego itd. Stare przesady, egoistyczne interesy przedstawicieli płci uprzywilejowanej i inne przeszkody będą jeszcze długo, najsilniej w początkach, przeszkadzały w osiągnięciu nie tylko pełnej równości i sprawiedliwości, ale nawet niejakiemu przybliżaniu się do nich.

L. Petrażycki¹

Streszczenie

Kwotowanie w ujęciu prawnym polega na ustalonej (ustawowo lub umownie) reprezentacji podmiotów prawnych przez osoby fizyczne na zasadzie odpowiedniej proporcji w składzie osobowym określonych gremiów, wyłanianych wspólnie przy udziale tych podmiotów prawnych. Instytucja ta, podobnie jak parytet (rozumiany jako równościowa odmiana kwot), ma być gwarantem zasady równości w reprezentacji politycznej.

Niniejsze opracowanie dotyczy kwot związanych z reprezentacją przedstawicieli obu płci w życiu publicznym. Tak pojmowane kwoty przyczynić się mają do zdecydowanego wzrostu szans kobiet w wyborach na wszystkich szczeblach, co w efekcie powinno wpłynąć na wzrost udziału kobiet w sferze polityki, czyli w obszarze, w którym zapadają decyzje dotyczące życia ogółu społeczeństwa. Są wyrazem rozumienia zasady równości, w którym nie chodzi wyłącznie o równość formalną. Zdecydowanie bardziej istotna jest równość faktyczna, czyli rzeczywiste szanse na równą (więc sprawiedliwą) partycypację obu płci w życiu publicznym.

* Mgr, asystent w Instytucie Europeistyki Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu, doktorantka w Katedrze Prawa Międzynarodowego Publicznego i Prawa Europejskiego WPiA Uniwersytetu Śląskiego.

** Dr, adiunkt w Instytucie Administracji i Prawa Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu.

¹ L. Petrażycki, *O prawa dla kobiet*, [w:] tenże: *O nauce, prawie i moralności. Pisma wybrane*, PWN, Warszawa 1985, cyt. za: M. Fuszara, *Kobiety, mężczyźni i parytety*, Instytut Spraw Publicznych, Analizy i Opinie, nr 98, wrzesień 2009.

Na kwestię kwot regulowanych prawnie można spojrzeć nie tylko z punktu widzenia politycznego, ale też filozoficzno- i teoretycznoprawnego. Artykuł stanowi ogólne omówienie systemów wyborczych wybranych państw europejskich (ilustrowane danymi statystycznymi) w kontekście zastosowania kwot dotyczących płci, nałożone na wybrane koncepcje polityczno-prawne dotyczące zasady równości (ze szczególnym uwzględnieniem myśli J. Rawlsa) i połączone z próbą odpowiedzi na pytanie, jaką funkcję z punktu widzenia systemu prawa i jego funkcjonowania w społeczeństwie instrument ten może spełnić.

Słowa kluczowe:

systemy wyborcze w Europie, zasada niedyskryminacji w prawie europejskim i prawie krajowym, kwoty dotyczące płci, zasada równości, partycypacja kobiet we władzy politycznej, społeczne funkcje prawa, wychowawcza funkcja kwot wyborczych

Zagadnienia wprowadzające

Aktualność problemu kwot w systemach wyborczych Europy

Studiując treść raportu Parlamentu Europejskiego na temat kwot² dotyczących płci w systemach wyborczych w Europie, można wywieść z niego nieco żartobliwą konstatację, że kwoty – mówiąc językiem mediów – po prostu są „trendy”.

Co interesujące, ten nastawiony na osiągnięcie równości szans mechanizm swą popularność systematycznie rozszerza nie tylko na Stary Kontynent. Odnotowywany jest bowiem jako tendencja globalna. „Mniej więcej w co drugim państwie na świecie wprowadzono niedawno systemy kwotowe dotyczące płci, żeby zwiększyć reprezentację polityczną kobiet. W 45 krajach przyjęto ustawowe kwoty na listach wyborczych, a w kolejnych 50 część partii politycznych dobrowolnie wpisała kwoty do swoich statutów”³.

Niniejszy artykuł stanowi ogólne omówienie systemów wyborczych wybranych⁴ państw europejskich w kontekście zastosowania kwot dotyczących płci, nałożone na wybrane koncepcje polityczno-prawne dotyczące zasady równości i połączone z próbą odpowiedzi na pytanie, jaką funkcję z punktu widzenia systemu prawa i jego funkcjonowania w społeczeństwie instrument ten może spełnić.

² Sam termin wg Słownika języka polskiego oznacza pewną ilość/liczbę, źródło: <http://sjp.pwn.pl/szukaj/kwoty> [dostęp: 1 czerwca 2010].

³ <http://5050campaign.files.wordpress.com/2009/03/ep-quota-report.pdf>, s. 5 [dostęp: 1 czerwca 2010].

⁴ Wybór ten ma charakter przykładowy i został dokonany na podstawie informacji zawartych w przywołanym w artykule raporcie Parlamentu Europejskiego.

Definicje kwoty i parytetu jako równościowej odmiany kwot

Jeśli by pokusić się o próbę przedstawienia definicji, można by powiedzieć, że kwotowanie w ujęciu prawnym polega na ustalonej (ustawowo lub umownie) reprezentacji podmiotów prawnych przez osoby fizyczne na zasadzie odpowiedniej proporcji w składzie osobowym określonych (ustawą lub umową) instytucji wyłanianych wspólnie przy udziale tych podmiotów prawnych. Instytucja ta ma być gwarantem zasady równości reprezentacji. Niniejsze opracowanie dotyczy natomiast kwot (oraz parytetu rozumianego jako konstrukcja, będąca ich równościową odmianą) związanych z reprezentacją przedstawicieli obu płci w życiu publicznym. Tak pojmowane kwoty przyczynić się mają do zdecydowanego wzrostu szans kobiet w wyborach na wszystkich szczeblach, co w efekcie powinno wpłynąć na wzrost udziału kobiet w sferze polityki, czyli w obszarze, w którym zapadają decyzje dotyczące życia ogółu społeczeństwa.

Płaszczyzny prawne regulujące zagadnienie kwot

– kwoty w prawie krajowym, europejskim i międzynarodowym

Na płaszczyźnie prawa międzynarodowego pierwsze regulacje dotyczące wprowadzania mechanizmów kwotowych zawarto w Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet⁵ (CEDAW), podpisanej w 1979 r. Ta „międzynarodowa karta praw kobiet” prócz zakazu dyskryminacji ze względu na płeć wprowadza możliwość zastosowania tymczasowych specjalnych środków prawnych, mających na celu przyspieszenie faktycznej równości kobiet i mężczyzn.

Uzupełnieniem powyższego – choć jako tzw. *soft law* – stały się zalecenia wpisane w Platformę działania⁶, będącą owocem konferencji w sprawie kobiet w Pekinie (1995), gdzie jako jeden z celów strategicznych określono „podjęcie kroków mających na celu zapewnienie kobietom równego dostępu i pełnego udziału w strukturach władzy i procesach decyzyjnych”.

Na gruncie europejskim mamy do czynienia z pewnym dualizmem – zasada niedyskryminacji i postulat równouprawnienia zawarte są bowiem zarówno w aktach prawnych pochodzących od Rady Europy, jak i Unii Europejskiej. Akty te miewają charakter zarówno *soft*, jak i *hard law*.

Postulat dążenia do osiągnięcia równej reprezentacji kobiet i mężczyzn w życiu prywatnym i publicznym znalazł się w zaleceniu Rady Europy z 1999 r.⁷ oraz zaleceniu Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie zrów-

⁵ <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm>, [dostęp: 1 czerwca 2010].

⁶ http://www.unic.un.org/pl/rownouprawnienie/deklaracja_pekinska.php [dostęp: 1 czerwca 2010].
http://www.unic.un.org/pl/rownouprawnienie/platforma_dzialania.php [dostęp: 1 czerwca 2010].

⁷ Zalecenie Rady Europy nr 1413 z 1999 r.

noważonego udziału kobiet i mężczyzn w życiu publicznym w podejmowaniu decyzji politycznych z 12 marca 2003 roku⁸.

W kontekście unijnym wspomnieć natomiast należy m.in. o (również należącym do kategorii *soft law*) zaleceniu Rady Unii Europejskiej 96/694/WE w sprawie równego udziału kobiet i mężczyzn w procesie podejmowania decyzji z 1996 roku⁹ i wydanej na tej podstawie – jako już aktu formalnie obowiązującego – decyzji Komisji Europejskiej¹⁰ (z 19 czerwca 2000 r.) dotyczącej zapewnienia równowagi płci w powołanych przez nią komitetach i grupach ekspertów.

Plany działań UE na rzecz równości płci ujęto w postaci „Mapy drogowej na rzecz równości kobiet i mężczyzn na lata 2006-2010”¹¹, w której jednym z sześciu priorytetowych obszarów działań jest właśnie „równe uczestnictwo (płci – przyp. aut.) w podejmowaniu decyzji”.

Prawem „twardym” są jednak na gruncie prawa UE przede wszystkim zapisy Karty Praw Podstawowych UE, a zwłaszcza jej artykuł 23, w którego treści czytamy: „Należy zapewnić równość kobiet i mężczyzn we wszystkich dziedzinach, w tym w zakresie zatrudnienia, pracy i wynagrodzenia. Zasada równości nie stanowi przeszkody w utrzymywaniu lub przyjmowaniu środków zapewniających specyficzne korzyści dla osób płci niedostatecznie reprezentowane”¹².

Natomiast na płaszczyźnie krajowej kwoty wyborcze mogą przybrać zarówno postać normatywną (zapisy konstytucyjne lub regulacje zawarte w ordynacjach wyborczych), jak i dobrowolną (kwoty partyjne, uregulowane w statutach poszczególnych frakcji).

Kwoty dotyczące płci w systemach wyborczych Europy

Równość jako zasada prawa i jej realizacja w prawie wyborczym – uzasadnienie aksjologiczne

Zasada równości stanowi jeden z fundamentów demokratycznego państwa prawnego, w ramach którego respektuje się wolności i prawa jednostek. Nie

⁸ http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/women-decisionmaking/Rec%282003%293_Polish.pdf [dostęp: 1 czerwca 2010].

⁹ DzU L 319 z 10.12.1996, s. 11.

¹⁰ Zobowiązującej do wprowadzenia zasady równowagi płci w grupach ekspertów i komitetach przez nią powołanych (celem jest osiągnięcie co najmniej 40-procentowej reprezentacji jednej płci w każdej grupie i komitecie), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:03:32000D0407:PL:PDF> [dostęp: 1 czerwca 2010].

¹¹ http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/equality_between_men_and_women/c10404_en.htm [dostęp: 1 czerwca 2010].

¹² <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303PL.01000101.htm>, [dostęp: 1 czerwca 2010]. Warto zauważyć, że choć tekst KPP stał się prawem formalnie wiążącym po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego 1 grudnia 2009 r., to jeżeli chodzi o Polskę, KPP nie ma mocy obowiązującej na gruncie tzw. Protokołu Brytyjskiego.

powinna być jednak analizowana *in abstracto* – może to bowiem powodować problemy z zakresem rozumienia tego pojęcia. Koniecznym jest zatem określenie zasady równości w kontekście punktu odniesienia, miary, standardu i proporcji. Dokonawszy więc konstatacji, że pewna kategoria podmiotów prawa jest równa, należy im następnie (poprzez sformułowanie normy prawnej, według której podmioty należące do wyróżnionej kategorii „powinny” być równo traktowane) zapewnić ochronę prawną¹³.

Równość wobec prawa – jak zauważa W. Sadurski – koreluje z dwiema „subzasadami”: równością stosowania prawa oraz równością w samym prawie. Pierwsza jest „konkretyzacją – w odniesieniu do prawa – zasady równego traktowania jednostek równych z punktu widzenia cech relewantnych, [...] wynika z postulatu: jednostki równe pod danym względem należy traktować równo, a nierówne – nierówno. [...] Równość stosowania prawa jest [zatem – przyp. aut.] niczym innym jak po prostu zgodnością stosowania prawa z treścią norm”¹⁴. Bardziej skomplikowane praktycznie jest natomiast rozumienie „równości w prawie”¹⁵. To postulat, by prawodawstwo na etapie jego tworzenia wolne było od jakiegokolwiek dyferencjacji – zarówno dyskryminującej, jak i faworyzującej.

Warto jednak zauważyć, że „jednakowa ochrona praw każdego człowieka nie jest jednak tożsama z ochroną jednakowych praw każdego człowieka”¹⁶. Samo prawo, zgodnie ze swą naturą, dokonuje bowiem określonych kwalifikacji prawnych, prowadzących do adekwatnych rozróżnień za pośrednictwem *leges speciales* odnoszących się do niektórych tylko grup i klas obywateli¹⁷. Również w opinii W. Sadurskiego wymóg, by prawo nie prowadziło do różnicowania, cechuje wysoki stopień abstrakcji. Proponuje on więc, by „równości w prawie” przypisać materialny (a nie formalny) charakter, natomiast oceny, czy dane prawo gwarantuje równość czy też nie, dokonywać biorąc pod uwagę takie kryteria jak „sprawiedliwość” i „słuszność”. „Dotyczy ona [równość w prawie – przyp. aut.] bowiem zasadności wybrania tego, a nie innego kryterium dyferencjacji ludzi przez normy prawne; oznacza uznanie tej, a nie innej dziedziny za istotną z punktu widzenia regulowanej dziedziny”¹⁸. Podobnego zdania jest J. Falski, twierdząc, iż rozstrzyganie kwestii równości w prawie sprowadzić można (dokonując wyraźnej symplifikacji) do oceny przyjęcia danego kryterium podziału za obiektywne i słuszne. Dywersyfikacja w prawie jest bowiem dopuszczalna, jeśli można ją uznać za należycie uzasadnioną¹⁹.

¹³ M. Wandzel, *Równe traktowanie mężczyzn i kobiet*, Kraków 2003, s. 12.

¹⁴ W. Sadurski, *Równość wobec prawa – problemy teoretyczne*, Warszawa 1979, s. 2-3.

¹⁵ Pogląd ten podziela m.in. G. Firlit-Fesnak, *Wspólnotowa polityka na rzecz równości kobiet i mężczyzn. Ewolucja celów i instrumentów działania*, Warszawa 2005, s. 22.

¹⁶ J. Oniszczyk, *Równość – najpierwsza z zasad i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2004, s. 35.

¹⁷ Polski Trybunał Konstytucyjny m.in. w orzeczeniu z 24 października 1989 (sygn. K 6/89) zaznaczył wręcz, że aby prawo było sprawiedliwe, nie może obyć się bez określonych kwalifikacji prawnych wprowadzających rozróżnienia za pośrednictwem norm szczegółowych adresowanych do pewnych tylko grup i klas obywateli.

¹⁸ W. Sadurski, *Równość ...*, ss. 4, 7.

¹⁹ Por. J. Falski, *Ewolucja wykładni zasady równości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 1, s. 56.

Zasada równości jako element pojęcia „sprawiedliwość” – Johna Rawlsa koncepcja sprawiedliwości

Równość w zestawieniu ze sprawiedliwością stała się przedmiotem rozważań J. Rawlsa, nad którymi warto się nieco zatrzymać. J. Rawls posłużył się pojęciem sprawiedliwości społecznej w nawiązaniu do tradycji kontraktu społecznego²⁰, wzbudzając tym samym zażartą polemikę dotyczącą głoszonych przez siebie koncepcji²¹. Ripostą wobec uwag krytyków, takich jak M. Sandel, M. Walzer czy A. MacIntyre stał się *Liberalizm polityczny*²². Rawlsowi zarzucono bowiem pominięcie związku, jaki łączy jednostkę ze wspólnotą, z której ona wyrasta i która ją socjalizuje oraz wychowuje. Broniąc swojego stanowiska, twierdził on jednak, że na weryfikację teorii sprawiedliwości istotny wpływ mają aktualne problemy społeczne i polityczne, czyli kwestie dotyczące rasy, etniczności czy – właśnie – płci²³. „Nowoczesne społeczeństwo demokratyczne charakteryzuje po prostu pluralizm rozległych doktryn, których nie da się ze sobą pogodzić, które jednak się rozumie. Żadna z tych doktryn nie cieszy się uznaniem ogółu obywateli” – pisał²⁴. Założeniem liberalizmu politycznego jest więc koegzystencja szeregu rozległych doktryn, natomiast zadaniem jednostki – dokonanie pomiędzy istniejącymi koncepcjami wyboru, i to wyboru „rozumnego”. Z tego też powodu liberalizm polityczny zakłada pewnego rodzaju swobodną konkurencję „doktryn rozumnych”. Koncepcja sprawiedliwości jako bezstronności musi więc ulec przefiltrowaniu przez rozumny pluralizm, pojmowany jako wolność wyboru, jako „efekt czynienia użytku w ramach wolnych instytucji reżimu demokratycznego”²⁵, ma ona również stanowić usystematyzowaną i możliwą do praktycznego zastosowania koncepcję sprawiedliwości dla demokracji konstytucyjnej; koncepcję będącą alternatywą dla dominującego w tradycyjnej refleksji politycznej utylitaryzmu oraz intuicjonizmu²⁶.

Sprawiedliwość, w przekonaniu Rawlsa, jest podstawowym warunkiem funkcjonowania zarówno samego społeczeństwa, jak i wszelkich instytucji

²⁰ J. Rawls, *A Theory of Justice*, Oxford 1971; tłum. polskie: J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, przełożyli M. Panufnik, J. Pasek, A. Romaniuk, Warszawa 1994.

²¹ Zob. J.H. Wellbank, za: Cz. Porębski, *John Rawls and His Critics. An Annotated Bibliography*, New York 1982. Również w literaturze polskiej pojawiły się echa koncepcji Rawlsa; zob. Z. Ziemiński, *Rawlsa ogólna teoria sprawiedliwości*, „Etyka” 1974, nr 13, passim; W. Lang, *Teoria sprawiedliwości Johna Rawlsa*, „Państwo i Prawo” 1977, nr 3, passim; W. Sadurski, *Johna Rawlsa teoria sprawiedliwości dystrybucyjnej*, „Studia Socjologiczne” 1977, nr 4, passim; W. Sadurski, *Neoliberalny system wartości politycznych*, Warszawa 1980, passim; W. Osiatyński, *Współczesny konserwatyzm i liberalizm amerykański*, Warszawa 1984, passim; Cz. Porębski, *Umowa społeczna. Renesans idei*, Kraków 1999, passim.

²² J. Rawls, *Political Liberalism*, New York 1993, tłum. polskie: J. Rawls, *Liberalizm polityczny*, przełożył A. Romaniuk, Warszawa 1998.

²³ Por. J. Rawls, *Liberalizm polityczny*, op. cit., s. 22-23.

²⁴ Ibidem, s. 7.

²⁵ Ibidem, s. 18.

²⁶ J. Rawls, *Justice As Fairness: Political not Metaphysical*, „Philosophy and Public Affairs”, vol. 14, No 3 (1985), s. 226.

społecznych. Co jednak istotne, społeczeństwo winno kierować się ogólną, opartą na szerokim konsensusie koncepcją sprawiedliwości, bowiem „(...) powszechnie przyjęta koncepcja sprawiedliwości tworzy fundamentalną konstytucję dobrze urządzonego stowarzyszenia ludzkiego”²⁷. Zasady społecznej sprawiedliwości stanowią więc dewizę dla metod służących wyznaczaniu zarówno praw i obowiązków, jak i korzyści i ciężarów, wynikających ze społecznej współpracy. Istota ludzka, będąc członkiem danego społeczeństwa, a próbuje – wiedząc, że i inni tak czynią – przyjęte zasady sprawiedliwości, zaś podstawowe instytucje społeczne z reguły te zasady respektują. Rawls konstatuje zatem, że więzi społeczne oraz więzy „obywatelskiej przyjaźni” tworzone są w oparciu o uniwersalne pojęcie sprawiedliwości. Nie kwestionuje on istnienia wielu rozmaitych, wypracowanych na przestrzeni dziejów koncepcji sprawiedliwości, próbując jednak znaleźć wspólny dla nich mianownik. Stara się również dowieść, iż instytucje są sprawiedliwe, jeżeli przypisując jednostkom podstawowe prawa i obowiązki, nie czynią między ludźmi arbitralnych rozróżnień. Nie będzie bowiem sprawiedliwą sytuacja, w której mniejszość utraciłaby wolność na rzecz poszerzenia wolności większości.

Zdaniem autora *Teorii sprawiedliwości* prerogatywy wynikające z posiadania równych praw obywatelskich są nienaruszalne i niezbywalne, natomiast instytucja działa sprawnie wówczas, gdy jednostki współpracują ze sobą, a ich plany są skoordynowane, efektywne i stabilne. Fundamentalnym przedmiotem sprawiedliwości jest więc podstawowa struktura społeczeństwa, czyli sposób, w jaki instytucje społeczne dystrybuują prawa i obowiązki, jak również podział korzyści płynących ze społecznej kooperacji²⁸.

Konkludując – za Cz. Porębskim: „Główne instytucje społeczne wyznaczają jak gdyby sieć społecznych pozycji (...), które wywierają głęboki wpływ na losy, perspektywy i szanse życiowe poszczególnych członków społeczeństwa”²⁹. Jednostki znajdują się więc w pozycjach mniej lub bardziej uprzywilejowanych, co z kolei implikuje powstawanie nierówności między nimi. Zdaniem Rawlsa zasady sprawiedliwości winny natomiast przyczynić się do wyeliminowania owych nierówności.

Nie chodzi jednak wyłącznie o równość formalną. Zdecydowanie bardziej istotna jest równość faktyczna, czyli rzeczywiste szanse na równą (więc sprawiedliwą) partycypację – w tym przypadku płci – w życiu publicznym, której wyraz ma stanowić choćby skład organów przedstawicielskich.

²⁷ J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, op. cit., s. 15.

²⁸ Ibidem, s. 7.

²⁹ Cz. Porębski, *Umowa społeczna...*, op. cit., s. 139.

Kwoty wyborcze jako mechanizm urzeczywistniający równość w aspekcie materialnym

Nakładając dane odnoszące się do rzeczywistości na koncepcję sprawiedliwości społecznej Rawlsa, nie sposób nie zauważyć, że równość formalna najczęściej jednak nie idzie w parze z faktyczną (materialną) równością szans. Kobiety przez dziesięciolecia nie dysponowały prawami wyborczymi³⁰. Pomimo ich uzyskania wieloletnia tradycja idąca w parze z praktykami powodującymi ekskluzję ze sfery publicznej spowodowała, że w Europie (podobnie zresztą jak i w innych regionach świata) kobiety są nadal niedoreprezentowane w zgromadzeniach podejmujących decyzje polityczne³¹. Dla kompensacji tych nierówności powstało wiele inicjatyw mających na celu zwiększenie ich reprezentacji w polityce, które z czasem doprowadzić powinno do zniesienia faktycznej dyskryminacji jednej z płci. Sprawiedliwość implikowałaby wprowadzenie systemu opartego na pewnego rodzaju proporcji, który w teoriach demokracji i literaturze politologicznej określany bywa jako zasada reprezentacji ilościowej. Wedle tej zasady „kobiety [i mężczyźni – przyp. aut.] stanowią w ciałach podejmujących decyzję taką proporcję, jaką stanowią wśród członków społeczeństwa”³². Odmianą wspomnianego rozwiązania są kwoty wyborcze – ustalające pewien minimalny udział kobiet (lub w ujęciu ogólnym – „jednej płci”) w procesie wyborczym, które od połowy lat dziewięćdziesiątych do chwili obecnej znalazły zastosowanie w systemach wyborczych prawie połowy państw świata. Z uwagi na ograniczoną objętość niniejszego opracowania, tok wyводу skoncentruje się jednak wyłącznie na rozwiązaniach przyjętych w państwach członkowskich UE/EOG. Zaprezentowane dane statystyczne pozwolą określić skuteczność omawianego mechanizmu zarówno w kontekście rozwiązań normatywnych, jak i dobrowolnych. Autorki chcą zwrócić uwagę na konieczność takiego konstruowania zapisów „kwotowych”, aby były one spójne z całym systemem wyborczym.

Podjęto również kwestię trybu dochodzenia do zwiększenia partycypacji politycznej kobiet oraz stanowiska partii politycznych (jako głównych selekjonerów) do instrumentu, jakim są kwoty wyborcze.

³⁰ Dla przykładu: najwcześniej prawa wyborcze uzyskały Finki (1906 r.), Polki w roku 1918, natomiast w pozostałych omawianych państwach przyznanie praw wyborczych następowało od lat 20-ych do 50-ych miniego stulecia. Szerzej: E. Lisowska, *Równouprawnienie kobiet i mężczyzn w społeczeństwie*, Warszawa 2008, s. 28.

³¹ Stanowią one 19% parlamentarzystów na świecie, w Europie (państwa członkowskie OBWE) natomiast 21,8%, źródło: <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm> (stan na 30 kwietnia 2010 r.), [dostęp: 1 czerwca 2010].

³² J. Lovenduski, *Feminizing Politics*, 2005, Polity Press, s. 17.

Tabela 1. Partycypacja kobiet we władzy politycznej w państwach członkowskich UE/EOG; poziom reprezentacji, typ systemu kwotowego i wyborczego (dot. izb niższych parlamentów lub zgromadzeń jednoizbowych)

Państwo	Reprezentacja kobiet (ostatnie wybory)	Typ systemu kwotowego ^{*33}	System wyborczy ^{**34}
Powyżej 40%			
Szwecja	46,4% (2006)	kwoty partyjne	proporcjonalny
Islandia	42,9% (2009)	kwoty partyjne	proporcjonalny
Holandia	42,0% (2006)	kwoty partyjne	proporcjonalny
Finlandia	40,0% (2007)	brak kwot	proporcjonalny
30-39%			
Norwegia	39,6% (2009)	kwoty partyjne	proporcjonalny
Dania	38,0% (2007)	brak kwot	proporcjonalny
Belgia	38,0% (2007)	kwoty ustawowe	proporcjonalny
Hiszpania	36,6% (2008)	kwoty ustawowe	proporcjonalny
Niemcy	32,8% (2009)	kwoty partyjne	mieszany system proporcjonalny
20-29%			
Austria	27,9% (2008)	kwoty partyjne	proporcjonalny
Portugalia	27,4% (2009)	kwoty ustawowe	proporcjonalny
Lichtenstein	24,0% (2009)	brak kwot	proporcjonalny
Estonia	22,8% (2007)	brak kwot	proporcjonalny

^{33*} Typologia systemów kwotowych:

- a. kwoty ustawowe – wprowadzone do konstytucji i/lub ordynacji wyborczej;
- b. kwoty partyjne – dobrowolnie przyjęte przez poszczególne partie polityczne; jeśli przynajmniej jedna z trzech największych frakcji stosuje kwoty, układając listy wyborcze, taki kraj został ujęty jako stosujący kwoty partyjne.

^{34**} Typologia systemów wyborczych:

Proporcjonalne systemy wyborcze – system proporcjonalny w okręgach wielomandatowych – stosuje się listy przedstawicielstwa proporcjonalnego, partie wystawiają listy kandydatów i otrzymują mandaty proporcjonalnie do ogólnego udziału w głosowaniu narodowym; **kompensacyjny system proporcjonalny z progiem ustawowym**; **spersonalizowany system wyborczy z progiem ustawowym** (mixed member proportional, MMP) – mieszany system proporcjonalny, w którym wyborca jeden głos oddaje na kandydata wybieranego w okręgach jednomandatowych, drugi na listę partyjną; **pojedynczy głos przechodni** (STV) – głosuje się na listy w okręgach jednomandatowych, ale wyborca oddaje tzw. „głos preferencyjny”, szeregując kandydatów na kartach do głosowania; **dokładny system proporcjonalny** (list PR).

Większościowe systemy wyborcze – system większości względnej w okręgach jednomandatowych (first-past the post, FPTP – system, w którym „przechodzi pierwszy”, najpopularniejsza odmiana systemu większościowego, kandydaci rywalizują w okręgach jednomandatowych, a zwycięzcą zostaje ten, który uzyskał największą liczbę głosów; **system większości bezwzględnej w okręgach jednomandatowych** (two round system, TRS); **system większościowy z reprezentacją mniejszości** (SNTV); **system większościowy w małych okręgach wyborczych**; **system większościowy z proporcjonalną listą dodatkową** (łącznie z systemem wyborczym podzielonym na segmenty).

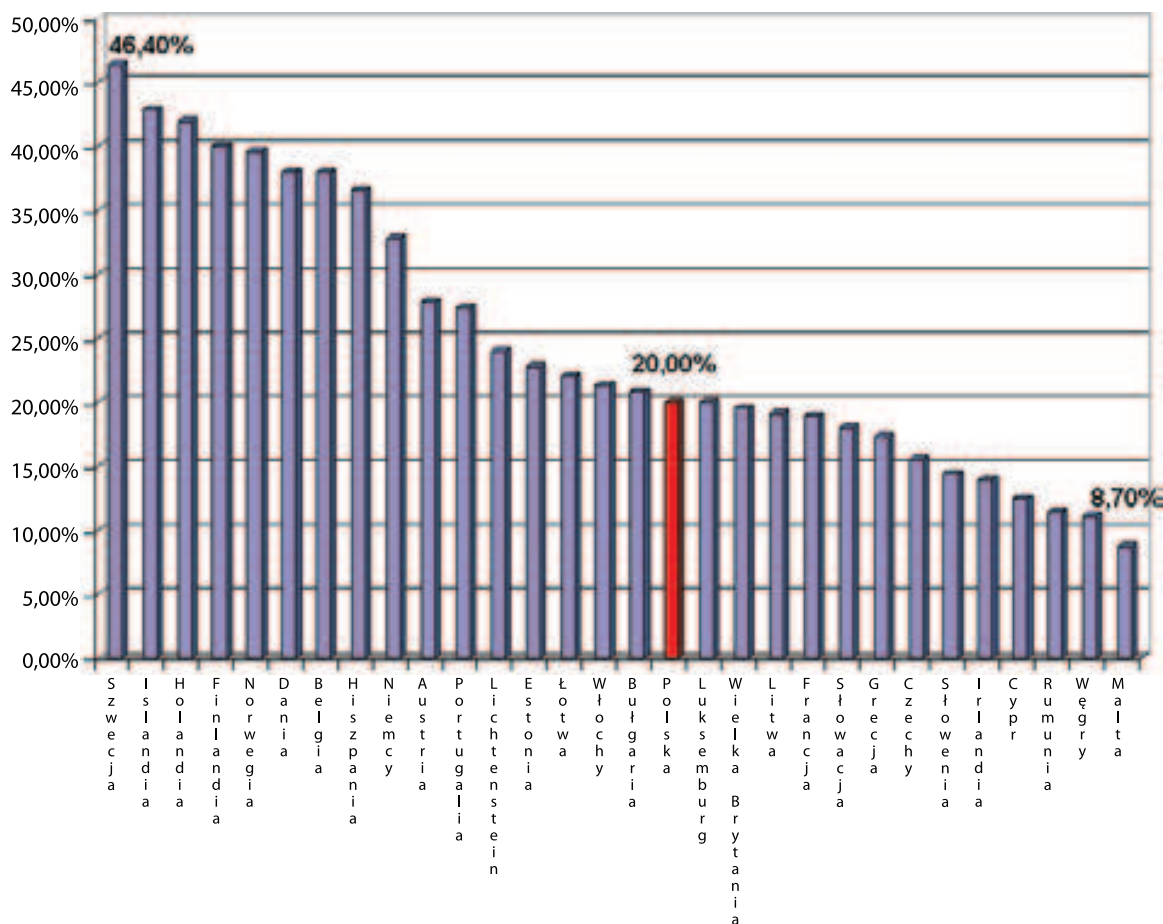
Głosowanie równoległe – odmiana systemu mieszanego, gdzie wyborca jeden głos oddaje na kandydata ze swojego okręgu (obowiązuje system większościowy), a drugi na kandydata z listy ogólnokrajowej (system proporcjonalny).

Klasyfikacja systemów wyborczych na podstawie: D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Wyd. Naukowe Scholar, s. 163; A. Reynolds, B. Reilly, A. Ellis, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, International IDEA, Stockholm 2005.

Państwo	Reprezentacja kobiet (ostatnie wybory)	Typ systemu kwotowego**33	System wyborczy**34
Łotwa	22,0% (2006)	brak kwot	proporcjonalny
Włochy	21,3% (2008)	kwoty partyjne	proporcjonalny
Bułgaria	20,8% (2009)	brak kwot	proporcjonalny
Polska	20,0% (2007)	kwoty partyjne	proporcjonalny
Luksemburg	20,0% (2009)	kwoty partyjne	proporcjonalny
10-19%			
Wielka Brytania	19,5% (2005)	kwoty partyjne	większościowy („pierwszy przechodzi”)
Litwa	19,1% (2008)	kwoty partyjne	głosowanie równoległe
Francja	18,9% (2007)	kwoty ustawowe	większościowy („głosowanie w dwóch turach”)
Słowacja	18,0% (2006)	brak kwot	proporcjonalny
Grecja	17,3% (2009)	kwoty partyjne	proporcjonalny
Czechy	15,5% (2006)	kwoty partyjne	proporcjonalny
Słowenia	14,4% (2008)	kwoty ustawowe	proporcjonalny
Irlandia	13,9% (2007)	brak kwot	pojedyncze głosy przechodnie
Cypr	12,5% (2006)	brak kwot	proporcjonalny
Rumunia	11,4% (2008)	kwoty partyjne	proporcjonalny
Węgry	11,1% (2006)	kwoty partyjne	mieszany system proporcjonalny
Poniżej 10%			
Malta	8,7% (2008)	kwoty partyjne	proporcjonalny

Źródło: Inter Parliamentary Union <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> (stan na 30 kwietnia 2010), [dostęp: 1 czerwca 2010]; Raport Parlamentu Europejskiego „Kwoty dotyczące płci w systemach wyborczych w Europie” <http://5050campaign.files.wordpress.com/2009/03/ep-quota-report.pdf>, [dostęp: 1 czerwca 2010].

Powyższe zestawienie dowodzi, iż jedynie w czterech (spośród trzydziestu) państw UE/EOG partycypacja kobiet we władzy politycznej (w niższej izbie parlamentu, bądź parlamencie jednoizbowym) wynosi ponad (bądź jest równa) 40%. Co zastanawiające, na chwilę obecną w żadnym z nich nie obowiązują kwoty obligatoryjne (ustawowe). Na regulacje normatywne zdecydowało się pięć państw: Belgia, Francja, Portugalia, Słowenia i Hiszpania, w szesnastu zaś obowiązują kwoty ustanowione przez partie dla list wyborczych. W pozostałych dziewięciu nie stosuje się żadnych rozwiązań kwotowych (tu należy zwrócić uwagę na przykład Finlandii i Danii, który obrazuje, iż kwoty nie są koniecznym warunkiem wysokiej politycznej reprezentacji kobiet).



Rys. 1. Procentowy udział kobiet we władzy politycznej w państwach członkowskich UE/EOG (w niższej izbie parlamentu lub zgromadzeniu jednoizbowym)

Źródło: Opracowanie własne. Dane za:

<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> [dostęp: 1 czerwca 2010]

Jak wskazują powyższe dane, zaledwie w ośmiu państwach udział kobiet we władzy politycznej wynosi ponad 35%, a jest to wielkość minimalna zapewniająca realny wpływ na procesy decyzyjne³⁵. Przykład Polski (siedemnaste miejsce na trzydzieści omawianych przypadków) obrazuje jednocześnie, jak wielki dystans dzieli nas od liderów klasyfikacji, sięga on bowiem ponad 25%, i jak niewielki jest zarazem ów dystans w stosunku do zamykającej zestawienie Malty (zaledwie 11,3%).

Zaznaczyć należy, że kwoty dotyczące płci na listach wyborczych stosuje się również w wyborach municypalnych, regionalnych, w wyborach w regionach autonomicznych i w wyborach do Parlamentu Europejskiego. W niniejszym opracowaniu kwestie te zostały jednak potraktowane marginalnie.

O powodzeniu systemu kwotowego decyduje jego dokładne zaprojektowanie i „wpasowanie” w cały system wyborczy, bowiem zwiększeniu partycypacji kobiet we władzy sprzyjają systemy proporcjonalne, natomiast wprost odwrotnie skutkuje zastosowanie systemów większościowych (przykład Francji, o któ-

³⁵ Szerzej na temat tej „masy krytycznej” w: D. Dahlerup, *The story of The Theory of Critical Mass*, „Politics & Gender” 2006, nr 2(4), cyt. za: M. Fuszara, *Kobiety w polityce dwudziestolecia (1989-2009)*, [w:] *Raport – skrót, Kongres Kobiet Polskich 2009. 20 lat transformacji 1989-2009*, Warszawa 2009, s. 89.

rym mowa w dalszej części opracowania). „Systemy wyborcze mają poważne znaczenie w procesie kształtowania woli politycznej i w jej odzwierciedlaniu w postaci mandatów parlamentarnych. [...] mają udział w kształtowaniu woli wyborców i wpływ na wyniki wyborcze”³⁶. Istnieje zatem dość wyraźny związek pomiędzy systemami wyborczymi a liczbą kobiet zasiadających w strukturach przedstawicielskich.

W zależności od obowiązującego systemu wyborczego stosuje się różne modele kwot na różnych etapach procesu nominacji kandydatów³⁷. W systemach proporcjonalnych³⁸ kwoty dotyczące płci stosuje się na etapie konstruowania list wyborczych; rozwiązanie to ma natomiast charakter obligatoryjny (wynikający z przepisów konstytucji bądź ordynacji wyborczej) lub fakultatywny (leżący w gestii partii politycznych). Jak wskazują zaprezentowane badania, reguły dobrowolnie przyjęte przez partie to w Europie model najpowszechniej stosowany, a kwoty określane są w przedziale od 20 do 50 procent³⁹.

W proporcjonalnym systemie wyborczym system kwotowy zastosować jest zdecydowanie prościej, umożliwi on bowiem wprowadzenie większej liczby kandydatów na listy partyjne. Również partie starają się „równoważyć” listy, aby uzyskać mandaty.

Za przykład służyć mogą rozwiązania przyjęte we Francji czy w Niemczech, gdzie część partii przyjęła różne regulacje, mające zagwarantować kobietom-kandydatkom określoną ilość miejsc na listach wyborczych. Na uwagę zasługuje również przykład Belgii, gdzie kompatybilne z proporcjonalnym systemem wyborczym kwoty ustawowe doprowadziły do zwiększenia udziału kobiet w parlamencie z kilkunastu do 38% w izbie niższej i do blisko 41% (40,8%) w izbie wyższej⁴⁰.

Znacznie trudniej natomiast buduje się system kwotowy w pluralistycznych/większościowych⁴¹ i mieszanych⁴² systemach wyborczych⁴³, gdyż w większości przypadków partie wybierają tylko jednego kandydata z danej partii w danym

³⁶ D. Nohlen, *Prawo wyborcze...*, op. cit., s. 57.

³⁷ S. Larsen, R. Taphorn, *Designing for Equality: Best-fit, Medium-fit and Non-Favourable Combinations of Electoral Systems and Gender Quotas*, International IDEA, Stockholm 2006, cyt. za: <http://5050campaign.files.wordpress.com/2009/03/ep-quota-report.pdf> [dostęp: 1 czerwca 2010].

³⁸ „Systemy proporcjonalne zakładają rozdział mandatów pomiędzy partie proporcjonalny do liczby użytych przez nie głosów, ewentualnie z uwzględnieniem «progów wyborczych»”. Szerzej: m.in. J. Haman, *Demokracja. Decyzje. Wybory*, Warszawa 2003, s. 74.

³⁹ Dla porównania na świecie w przypadku dobrowolnych kwot najczęściej jest to 30%, źródło: <http://www.quotaproject.org> [dostęp: 1 czerwca 2010].

⁴⁰ Dane za: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> [dostęp: 1 czerwca 2010].

⁴¹ „W systemach większościowych celem agregacji głosów jest wyznaczenie jednego zwycięzcy bądź w ogóle całych wyborów, bądź jednego okręgu”. Za: J. Haman, *Demokracja...*, op. cit. s. 74.

⁴² „Systemy mieszane mają łączyć ściśle personalny charakter wyborów (głosowanie jedynie na kandydatów, nie na partie) z quasi-proporcjonalnym podziałem mandatów, zapewniającym reprezentację również mniejszości”. Ibidem, s. 75.

⁴³ Jak twierdzi D. Dahlerup, „w zaledwie co trzecim państwie na świecie mającym pluralistyczny/większościowy system wyborczy wprowadzono jakiś rodzaj kwot dotyczący płci, w porównaniu do 4/5 krajów mających system proporcjonalny. Szerzej: D. Dahlerup, *Electoral Gender Quotas: Between Equality of Opportunity and Equality Results*, „Representation”, lipiec 2007, nr 43/2, s. 73-92.

okręgu wyborczym (nie można więc na liście umieścić jednocześnie mężczyzn i kobiet, jak to ma miejsce w systemie proporcjonalnym). Rozwiązaniem będzie tu jednak kwotowanie na etapie wyłaniania kandydatów ubiegających się o nominację partyjną. Przykładem może być tu brytyjska Partia Pracy i stosowane przez nią kobiece listy kandydatów⁴⁴ lub Szkocka Partia Pracy ze swoim „systemem okręgów bliźniaczych”⁴⁵.

Duże rozczarowanie przyniosła (wspomniana wcześniej) zastosowana we Francji radykalna ustawa kwotowa (zwana również parytetową). W wyborach do Zgromadzenia Narodowego (które odbywają się według ordynacji pluralistycznej/większościowej w dwóch rundach) odnotowano wzrost reprezentacji kobiet o niespełna 6% (z 12,3% w 2002 do 18,5% w 2007 r.). Co ciekawe, rzeczona ustawa doskonale jednak sprawdza się w wyborach lokalnych (gdzie w gminach pow. 3500 mieszkańców stosuje się ordynację proporcjonalną).

Z powyższych danych wynika zatem, że typ systemu wyborczego pełni zasadniczą rolę w efektywnym wdrażaniu kwot. Co więcej, system kwotowy, nie będąc spójnym z systemem wyborczym, będzie miał wymiar czysto symboliczny⁴⁶. Zatem już na etapie konstruowania systemu kwotowego należy przyjąć takie rozwiązania, których nie będzie łatwo obejść w praktyce.

Stanowisko wobec instytucji kwot jako element ideologii politycznej i stosunku do idei egalitaryzmu

Rozumienie idei równości determinuje koncepcję systemu politycznego. Jak zauważa N. Bobbio, „Zależnie od liczby zainteresowanych podmiotów⁴⁷ i ilości oraz wartości dóbr⁴⁸ do podziału, a także kryterium⁴⁹, jakie wybiera się w celu rozdzielenia jakiegoś dobra między daną grupę osób, można rozróżnić doktry-

⁴⁴ Listy Laburzystów w połowie okręgów „bezpiecznych” (gdzie poseł wycofał się z polityki), a także w połowie okręgów, gdzie są minimalne szanse powodzenia, składają się wyłącznie z samych kandydatek (model zakwestionowany!).

⁴⁵ Tzw. *twinning system*. Polega na łączeniu w pary okręgów wyborczych – w jednym wybiera się kobietę, w drugim – mężczyznę, tak by osiągnąć zrównoważoną reprezentację.

⁴⁶ Kluczowe kwestie to: liczba mandatów, o które mogą konkurować kandydaci, „otwarte” lub „zamknięte” listy wyborcze, połączenie kwot z jednomandatowymi okręgami wyborczymi, określenie zasad „pozycjonowania” kandydatek na listach wyborczych (tzw. miejsca mandatowe), sposób monitorowania, czy i jak przyjęte reguły są przestrzegane, stosowanie kar i sankcji w przypadku odstępstw etc. Szerzej: R.E Matland, *Electoral Quotas: Frequency and Effectiveness*, [w:] D. Dahlerup (red.), *Women, Quotas and Politics*, Routledge, New York, London 2006, s. 275-292, D. Dahlerup, L. Freidenvall, *Gender Quotas in Politics: A Constitutional Challenge*, [w:] S. Williams (red.) (w druku), cyt. za: <http://5050campaign.files.wordpress.com/2009/03/ep-quota-report.pdf> [dostęp: 1 czerwca 2010].

⁴⁷ Podmiotami mogą być zarówno: wszyscy, większość, mniejszość bądź może istnieje tylko jeden podmiot.

⁴⁸ Mówiąc o dobrach, należy rozumieć: prawa, przywileje lub usługi ekonomiczne czy wreszcie stanowiska w systemie władzy.

⁴⁹ Za kryterium można natomiast przyjąć: potrzebę, zasługę, zdolność, rangę, wysiłek. Co ciekawe, w systemie skrajnie egalitarnym nie przyjmuje się żadnego kryterium. N. Bobbio sugeruje, by stosować tu pojęcie system „egalitarystyczny”, którego założeniem jest „wszystkim to samo”.

ny mniej lub bardziej egalitarne⁵⁰. Zatem różne postrzeganie zasady równości jest jednym z elementów pozwalających rozróżnić „prawicę” od „lewicy”. Przyjęcie konstatacji, iż lewica jest egalitarna, prawica zaś antyegalitarna stanowiłoby jednak zbyt daleko posunięte uproszczenie. Niezbędne jest bowiem dokonanie rozróżnienia na doktrynę bądź ruch egalitarny (których założeniem jest mniejsza lub większa kompresja dysproporcji społecznych) oraz egalitaryzm sensu *strico* („równość wszystkich we wszystkim”). Zasadnym wydaje się więc, przypisując lewicy większą skłonność ku równości, określenie jej jako bardziej egalitarnej, prawicy natomiast bardziej antyegalitarnej. Dążeniem doktryny i ruchów „lewicowych” jest bowiem egalitaryzm rozumiany jako tendencja do stawiania wyżej wszystkiego, co czyni ludzi równymi, od tego, co podkreśla nierówność, jak również polityka zmierzająca do przekształcenia nierówności w równość⁵¹.

W odniesieniu do zastosowania kwot wyborczych partie szeroko pojętej lewicy są więc z zasady zwolennikami środków mających na celu wyrównywanie proporcji płci, natomiast różnorodne frakcje prawicowe opowiadają się za „naturalnym” (w sensie: nieuregulowanym prawnie) przebiegiem procesu, którego efektem będzie (w bliższej lub dalszej przyszłości) większa partycypacja kobiet we władzy, co obrazuje zestawienie w tabeli 2.

Co interesujące, zaobserwować można, iż debata nad rozwiązaniami promującymi większy udział kobiet w życiu publicznym w ostatnich latach ogarnęła całą scenę polityczną, a jej efekty zaczynają być powoli dostrzegalne również po prawej stronie rzeczonyj sceny. Proces ten określany jako „efekt imitacji” oznacza sytuację, w której partie dotychczas dość „powściągliwe” we wspieraniu kobiet, delikatnie reagują na „równościowe” propozycje swoich konkurentów. Tym samym nie pozostawiają również bez odpowiedzi swoich wyborców, którzy oczekują (od frakcji – przyp. aut.) pójścia „z duchem czasu”.

Tabela 2. Ogólne stanowisko partii politycznych w sprawie kwot dotyczących płci

	„kwoty to metoda dobra i sprawiedliwa”	„kwoty to „zło konieczne”, ponieważ to jedyny sposób na szybkie zwiększenie liczby kobiet w ciałach obieralnych”	„kwoty są nie do zaakceptowania i są z zasady złe”
Partie polityczne*			
Ogółem (N=65)	35,4%	32,3%	32,3%
lewicowe	66,7%	26,7%	6,7%
centrowe	13,0%	47,8%	39,1%
prawicowe	0,0%	16,7%	83,3%

* partie same określały się jako lewicowe, centrowe lub prawicowe

Źródło: Badanie PARQUOTA 2008. N: 65. Dane za:

http://www.kongreskobiet.pl/downloads/Raport_Parlamentu_Europejskiego_Kwoty_dotyczące_płci_w_systemach_wyborczych.pdf, s. 28 [dostęp: 1 czerwca 2010]

⁵⁰ N. Bobbio, *Prawica i Lewica*, Kraków 1996, s. 79.

⁵¹ Ibidem, s. 80-88.

„Szybka ścieżka” czy stopniowa ewolucja – propozycje rozwiązań w zakresie kwot

Z opisanymi powyżej konstrukcjami teoretycznymi korespondują modele działań na rzecz zrównoważonej reprezentacji politycznej. Jak bowiem zauważają D. Dahlerup i L. Freidenvall⁵², model stopniowego dochodzenia do celu opiera się na optymistycznym postrzeganiu postępu i wynikającym zeń gradualizmie. Model „szybkiej ścieżki” natomiast to rozwiązanie dla niecierpliwych, którzy problemu nierównej reprezentacji upatrują nie w sytuacji kobiet jako takiej, a w niedostatkach systemu politycznego i partii politycznych.

Obie ścieżki zakładają odmienne typy polityki równościowej. Pierwsza z wymienionych kładzie nacisk na równość formalną w oparciu o zasadę równości płci rozumianej jako równość szans, druga natomiast polega na promowaniu faktycznej równości, pojmując zasadę równości płci jako równości końcowego efektu. Obie również oparte są na innym postrzeganiu historycznego rozwoju społeczeństwa.

Zwolennicy ścieżki „stopniowej” przyczyn zbyt niskiej reprezentacji kobiet we władzy politycznej upatrują w nierównych zasobach obu płci⁵³. Mimo iż dostrzegają oni (często głęboko zakorzenione) uprzedzenia wobec kobiet, twierdzą jednocześnie, że dzięki zastosowaniu środków takich jak system szkoleń podnoszących ich umiejętności czy działań ułatwiających godzenie pracy politycznej z obowiązkami wynikającymi z posiadania rodziny, w miarę rozwoju społeczeństwa wspomniane nierówności znikną samoistnie.

Rozwiązaniami stopniowymi posłużono się m.in. w Danii, Finlandii, Islandii, Norwegii czy Szwecji⁵⁴. Jak wynika z cytowanego Raportu PE, są to państwa, które w chwili obecnej dysponują minimum 30% udziałem kobiet w polityce.

Wariant „dla niecierpliwych” natomiast odrzuca gradualizm. Co więcej, zakłada, że aprecjacja zasobów wcale nie musi automatycznie przyczynić się do równej reprezentacji. Upatrując problem w zjawisku dyskryminacji i mechanizmach wykluczania, proponuje zastosowanie działań pozytywnych, nastawionych na osiągnięcie szybkiego efektu. „Ścieżką szybką” poszły takie państwa jak Argentyna, Belgia⁵⁵ czy Rwanda, wprowadzając kwoty ustawowe. Warto dodać – ze skutkiem pozytywnym.

Jak wspomniano, oba sposoby za punkt wyjścia przyjmują konstatację, iż wzrost udziału kobiet w polityce jest rzeczą ważną. Opierają się jednak na

⁵² D. Dahlerup, L. Freidenvall, *Quotas as a „Fast track” to Equal Representation of Women: Why Scandinavia is No Longer the Model*, [w:] „International Feminist Journal of Politics”, 7/1 (2005), s. 29, cyt. za: <http://5050campaign.files.wordpress.com/2009/03/ep-quota-report.pdf> [dostęp: 1 czerwca 2010].

⁵³ Mowa tu o czynnikach, takich jak: wykształcenie, doświadczenie, czas i pieniądze. Autorki chciałyby jednak zwrócić uwagę, iż każdy z nich może ulec zmianie.

⁵⁴ W Szwecji, w której zastosowano model stopniowego dochodzenia do celu, przekroczenie progu 20% zajęło ok. 60 lat, kolejne 10 potrzebne było, aby przekroczyć próg 30%.

⁵⁵ Dla przykładu: w Belgii po wprowadzeniu kwot ustawowych odnotowano wzrost z 9,4% do 38% na przestrzeni kilkunastu lat.

zupełnie odmiennych diagnozach przyczyn zjawiska ich niskiej partycypacji i – co się z tym wiąże – obierają inne cele, do których droga prowadzi poprzez zupełnie inne strategie (co pokazuje poniższa tabela).

Tabela 3. Modele ścieżki stopniowego i szybkiego dochodzenia do zrównoważonej reprezentacji kobiet i mężczyzn we władzy politycznej

	Ścieżka stopniowa	Ścieżka szybka
Diagnoza	brak zasobów	dyskryminacja i mechanizmy wykluczenia
Cel	aprecjacja ilości kobiet we władzy politycznej	zrównoważona reprezentacja płci w ciałach wybieralnych
Strategia	wszelkie działania, których celem jest wzmacnianie kompetencji kobiet (nauka technik wystąpień publicznych, prowadzenia kampanii w wyborczych etc.)	działania pozytywne, tj. kwoty wyborcze
Postrzeganie rozwoju historycznego	równość płci zostanie osiągnięta z czasem w sposób naturalny	równość płci NIE zostanie osiągnięta w sposób naturalny

Źródło: Na podst. D. Dahlerup, L. Freidenvall, *Quotas as a „Fast track” to Equal Representation of Women: Why Scandinavia is No Longer the Model*, [w:] „International Feminist Journal of Politics”, 7/1 (2005), s. 29, cyt. za: <http://5050campaign.files.wordpress.com/2009/03/ep-quota-report.pdf> [dostęp: 1 czerwca 2010]

„Dura lex” czy „soft law”

– pytanie o konieczność prawnych regulacji dotyczących kwot

Ostatnią kwestią dotyczącą kwot wyborczych, którą postanowiono poruszyć w niniejszym opracowaniu, jest komparatystyka modelu przyjętego w ustawie z modelem opartym na dobrowolnie przyjętych regulacjach partyjnych. Jak już wcześniej wspomniano, skuteczność systemu kwotowego zależy przede wszystkim od potencjalnych konsekwencji za nieprzestrzeganie przepisów⁵⁶. Sankcje prawne są możliwe wyłącznie przy zastosowaniu kwot ustawowych. Jak jednak wskazują doświadczenia państw stosujących kwoty dobrowolne, także centrale partyjne są w stanie wpływać na decyzje lokalnych struktur w procesie wyłaniania kandydatów.

W pierwszej kolejności przedstawiono model kwot ustawowych zastosowany w pięciu europejskich państwach.

⁵⁶ Dominuje przekonanie o zdecydowanie większej skuteczności sankcji skutkujących odmową zarejestrowania listy nad pozostałymi.

Tabela 4. Model i efekt działania kwot wyborczych w pięciu państwach europejskich

Zasady kwotowe	Belgia	Francja	Słowenia	Hiszpania	Portugalia
kwota (%)	50 (parytet)	50 (parytet)	35*	40	30
ustalenie kolejności na listach wyborczych/miejsca dające szansę na zwycięstwo**	1 w pierwszej trójce/ potem 1 w pierwszej dwójce	nie dotyczy	nie dotyczy	40% miejsc „kwalifikowanych”	co trzeci kandydat
sankcje	Pozostaje wakat	kara finansowa	odmowa rejestracji listy	odmowa rejestracji listy***	kara finansowa
kandydatki	50%	42%	brak danych	47%	brak danych
zmiana w reprezentacji kobiet z danej partii w parlamencie	0-50%	0-26%	0-29%	0-42%	brak danych
odsetek kobiet wybranych	38%	18,9%	14,4%	36,6%	27,4%

* W pierwszych wyborach po wprowadzeniu ustawy wymagano jedynie 25%.

** Zasady dotyczące ustalania kolejności miejsc na listach wyborczych są minimalnym wymogiem. Np. w przypadku Belgii w pierwszej trójce na liście musi znaleźć się przynajmniej po jednym kandydacie każdej płci. Wszystkie państwa sformułowały swoje regulacje kwotowe w sposób neutralny płciowo.

*** Partiom daje się krótki czas na poprawę list.

Źródło: <http://5050campaign.files.wordpress.com/2009/03/ep-quota-report.pdf>, s. 40 [dostęp: 1 czerwca 2010]

Alternatywnym rozwiązaniem są tzw. „kwoty miękkie”. Partie polityczne, które negocjują kwoty i parytety o charakterze normatywnym, przy jednoczesnym braku sprzeciwu wobec samej zasady równości płci i świadomości problemu nierównych szans kobiet i mężczyzn w polityce, stosują pewne niepisane zasady wyrównujące szanse obu płci – jednocześnie nie instytucjonalizując kwot. Mechanizmy te mają zatem charakter *gentleman's agreement*. Pewna „wybiórczość” obowiązywania oraz brak sankcji mogą więc budzić pokusę praktykowania odstępstw od tych reguł. Gdyby jednak dobrowolnie przyjęte zasady przestrzegane były w sposób konsekwentny, mogą być równie skuteczne jak kwoty ustawowe.

Tabela 5. Model i efekt działania dobrowolnych kwot w sześciu socjaldemokratycznych partiach w Europie

Kraj	Austria	Niemcy	Irlandia	Norwegia	Szwecja	Wielka Brytania
Nazwa partii	Sozialdemokratische Partei Österreich	Sozialdemokratische Partei Deutschland (SPD)	Labour Party	Arbeider Party	Social Demokraterna	Labour Party
Zasady kwotowe						
Kwoty (%)	40%	40%	40%	docelowo 50%	50%	35%
Ustalanie kolejności na listach wyborczych/ miejsca dające szansę na zwycięstwo	Tak Zaleca się system suwakowy (naprzemiennie umieszczanie kobiet i mężczyzn na liście partyjnej)	Tak System suwakowy (kobiety i mężczyźni muszą być naprzemiennie umieszczani na liście, a co piąte miejsce może być obsadzone przez mężczyznę lub kobietę)	Nie Nie ma rygorystycznych zasad z powodu systemu wyborczego pojedynczego głosu przechodniego (STV)	Tak - dwa pierwsze miejsca na liście obsadzone są kandydatami odmiennej płci, - 50% kobiet wśród pierwszej szóstki kandydatów na liście, - zaleca się system suwakowy	Tak Zaleca się system suwakowy: naprzemiennie umieszczanie kobiet i mężczyzn na liście partyjnej	Tak Kobiece listy kandydatów w połowie okręgów wyborczych z wakującymi mandatami
Wewnętrzne sankcje partyjne	Tak Ogólne monitorowanie postępów	Nie	Tak Region wyborczy musi uzyskać pozwolenie nie odstępstwo od reguły z Krajowego Komitetu Wykonawczego partii, jeśli nie można znaleźć kandydatek	Tak Struktury partyjne proszą się o powtórne wyłonienie kandydatów i kandydatek	Nie	Nie
Wprowadzenie kwot w ostatnich wyborach powszechnych	W większości okręgów wyborczych	W większości okręgów wyborczych	Brak danych	We wszystkich okręgach wyborczych	W większości okręgów wyborczych	Brak danych

Odsetek posłanek we frakcji parlamentarnej	38,2%	36,0%	35,0%	49,2%	50,0%	28,0%
Reprezentacja kobiet w parlamencie (wszystkie partie)	27,9%	32,8%	13,9%	39,6%	46,4%	19,5%

Źródło: Badanie PARQUOTA 2008, cyt. za: <http://5050campaign.files.wordpress.com/2009/03/ep-quota-report.pdf>, s. 42 [dostęp: 1 czerwca 2010]; Inter Parliamentary Union <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> (stan na 30 kwietnia 2010r.) [dostęp: 1 czerwca 2010]

Powyższe zestawienia dowodzą, iż w osiągnięciu wysokich wskaźników partycypacji kobiet we władzy politycznej regulacje normatywne nie są niezbędne. Analogiczne (a w niektórych przypadkach nawet lepsze) rezultaty uzyskać bowiem można stosując „miękki” wariant kwot. Największe bowiem znaczenie ma umieszczanie kandydatek na tzw. „miejscach mandatowych”, monitorowanie, czy i w jaki sposób regulacje kwotowe są wdrażane oraz takie skonstruowanie sankcji za ich nieprzestrzeganie, aby – jak już wcześniej wspomniano – nie dało się ich łatwo „obejść”.

Logika nakazuje twierdzić, iż skuteczniejsze powinny być rozwiązania ustawowe, ponieważ – posługując się terminologią sportową – „reguły gry” obowiązują wówczas wszystkich bez wyjątku. Należy jednak pamiętać, że to jednak same partie polityczne mają decydujący wpływ na to, kto otrzymuje mandat wyborców. To przecież partie ustalają skład swojej „reprezentacji” i to od partii zależy, jaki będzie udział (i miejsce) kobiet w jej szeregach. Partie pełnią bowiem funkcję swego rodzaju „selekcjonerów”, dopuszczając niektórych chętnych, innych natomiast (z różnych względów) odrzucając.

Rozwiązania kwotowe i parytetowe a funkcje prawa

Pojęcie i rodzaje funkcji prawa

W tym miejscu warto spojrzeć na kwestię kwot regulowanych prawnie nie tylko z punktu widzenia politycznego, ale i teoretycznoprawnego. A prawo (rozumiane szeroko, jako całokształt norm obowiązujących w danym państwie i regulujących zachowania jednostkowe i zbiorowe) nie działa w próżni społecznej. Można oczywiście badać jego istotę w oderwaniu od realiów i aksjologii (vide: pozytywizm klasyczny, czy normatywizm oraz koncepcje ontologiczne powstałe na ich gruncie), jednak nie zmienia to faktu, że prawo jako część kultury z jednej strony jest jej wytworem, z drugiej zaś, na zasadzie sprzężenia zwrotnego, wpływa na zachodzące w niej zmiany.

Innymi słowy, prawo jest z jednej strony warunkowane poprzez funkcjonującą w danym społeczeństwie aksjologię i obyczajowość, z drugiej zaś strony – samo ją zmienia i kształtuje. Poszczególne systemy prawne, gałęzie prawa, normy oraz instytucje prawne wywołują poprzez swoje istnienie i działanie określone skutki, a więc realizują pewne funkcje wobec swojego otoczenia, jakim jest społeczeństwo i jednostki, które je tworzą. Mówi się w związku z tym o społecznych funkcjach prawa. I choć w nauce nie utrwalili się dotychczas jednolity pogląd na temat typologii funkcji prawa⁵⁷, nie podlega dyskusji, iż prawo kształtuje zarówno świadomość i zachowania zarówno jednostkowe, jak i zbiorowe.

Najogólniej rzecz ujmując, funkcję można zdefiniować jako pewną zależność między dwoma wielkościami (zjawiskami), polegającą na tym, że zmiana jednego zjawiska pociąga za sobą zmianę drugiego⁵⁸. To implikuje, że pojęcie funkcji odnosi się do kategorii skutków. W naukach prawnych funkcję widzi się także poprzez kategorię celów⁵⁹. Prawo jest bowiem – między innymi – czynnikiem kształtującym *quasi* przyczynowo-skutkowe powiązania w życiu społecznym⁶⁰. Instrumentalny charakter prawa (w sensie rozumienia prawa jako instrumentu oddziaływania społecznego) jest wpleciony w historię i istotę samego prawa⁶¹.

Prawoznawstwo rozróżnia więc dwie płaszczyzny związane z pojęciem funkcji prawa. Po pierwsze – w ujęciu akcentującym aspekt teleologiczny – funkcje prawa mogą być rozumiane jako cele i oczekiwania leżące u podstaw tworzonych przez prawodawcę regulacji prawnych. Po drugie – w ujęciu kładącym nacisk na rezultat – jako faktyczne skutki społeczne, wywołane daną regulacją prawną. Prawo skuteczne to prawo, w przypadku którego rezultat pokrywa się z zamierzonym przez prawodawcę celem, przyświecającym jego tworzeniu.

Swoistą metafunkcją prawa jest zapewnienie ładu społecznego drogą regulowania różnych dziedzin życia w skali ogólnospołecznej. Poprzez formułowanie wzorów zachowań prawo tworzy strukturę powiązań zobowiązaniowo-uprawnieniowych (ale też skutkowo-przyczynowych) w społeczeństwie⁶².

W ramach tej metafunkcji wyróżnia się – z uwagi na różne kryteria – rozmaite funkcje prawa odnoszące się do celów i skutków jego społecznego działania. Zalicza się do nich:

- funkcję stabilizacyjną (utrwalanie określonego ładu społecznego i tym samym zapewnianie pewności prawa i bezpieczeństwa obrotu prawnego);

⁵⁷ Zob. J. Zajadło (red.), *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2007, s. 99 i n. Godną polecenia monografią na temat tej problematyki jest: I. Bogucka, *Funkcje prawa. Analiza pojęcia*, Zakamycze 2000, passim. Zob. także: M. Borucka-Arctowa, *Społeczne poglądy na funkcje prawa*, Wrocław 1981, passim.

⁵⁸ Wg definicji zawartej w Słowniku języka polskiego funkcja to pojęcie wyrażające wzajemny związek albo zależność dwóch lub więcej wielkości. <http://sjp.pwn.pl/lista.php?co=funkcja&od=0> [dostęp: 1 czerwca 2010].

⁵⁹ Por. I. Bogucka, *Funkcje...*, op. cit., s. 51 i n.; J. Zajadło (red.), *Leksykon...*, op. cit., s. 99.

⁶⁰ „Quasi”, ponieważ chodzi tu o wzorowanie się na przyczynowości istniejącej w naukach przyrodniczych, nie jest to jednak dokładny odpowiednik tego procesu.

⁶¹ Por. T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2009, s. 123.

⁶² Zob. A. Korybski, L. Leszczyński, A. Pieniążek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Lublin 2003, s. 37-38.

- funkcję organizacyjną (koordynowanie działań poszczególnych członków społeczeństwa oraz ustalanie form i zasad współpracy między nimi);
- funkcję innowacyjną (wprowadzanie zmian do ustroju politycznego, gospodarczego bądź społecznego, zgodnie z potrzebami społecznymi w danym czasie);
- funkcję dystrybucyjną (określenie zasad sprawiedliwego podziału szeroko rozumianych dóbr i ciężarów w społeczeństwie);
- funkcję ochronną (wyznaczenie katalogu wartości, które zarówno społeczeństwo, jak i prawodawca preferuje i chroni);
- funkcję gwarancyjną (ochrona dóbr indywidualnych i tym samym zapewnienie bezpieczeństwa całego obrotu prawnego);
- funkcję represyjną (wyciąganie konsekwencji z naruszania norm prawnych przy użyciu przymusu państwowego);
- funkcję resocjalizacyjną (przywracanie osób, które popełniły czyny zabronione do prawidłowego funkcjonowania w życiu społecznym);
- funkcję motywacyjną (zachęcanie tzw. „adresatów pierwotnych” norm prawnych do określonych zachowań, preferowanych przez prawodawcę oraz zniechęcanie przez prawodawcę do zachowań niepożądanych ze społecznego punktu widzenia);
- funkcję wychowawczą (kształtowanie określonych postaw w społeczeństwie i wdrażanie poprzez normy prawne określonych wartości i – co się z tym wiąże – na kształtowaniu trwałych motywów pewnych zachowań i na wpływie na same zachowania)⁶³.

W kontekście ostatniej z wymienionych funkcji niektórzy wspominają też o socjalizacyjnej funkcji prawa, tj. o wychowaniu poprzez prawo w duchu określonego zespołu wartości i ocen⁶⁴.

Otwartą i niejednokrotnie dyskusyjną kwestią pozostaje kwestia treści, jakie niosą ze sobą konkretne normy i instytucje prawne oddziałujące w jeden z wyżej wymienionych sposobów na życie społeczne. Każda z opisanych funkcji może bowiem być różnie rozumiana i uzasadniana oraz działać w różnych kierunkach i mieć różne podłoże aksjologiczne.

Niewątpliwie w przypadku niektórych zagadnień łatwiej osiągnąć konsensus społeczny niż w przypadku innych – a kwestie dotyczące kwot i parytetów z pewnością należą do tych wzbudzających silniejsze emocje.

Ponadto – wszystkie te funkcje mogą dotyczyć także innych niż prawo systemów normatywnych (takich jak moralność czy obyczajowość). W dodatku normy prawne, moralne i obyczajowe przynajmniej pośrednio na siebie oddziałują i wzajemnie wpływają – korzystnie lub nie – na przestrzeganie, aprobowanie i ocenę dokonywaną przez adresatów.

⁶³ Zob. S. Wronkowska, Z. Zimbiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 233-239. Ujęcie zależności pomiędzy różnymi funkcjami prawa w postaci schematów i tabel zob. A. Kalisz, E. Prokop-Perzyńska, *Podstawy prawoznawstwa w schematach i tabelach*, Sosnowiec 2009, s. 15-16.

⁶⁴ Zob. A. Korybski, L. Leszczyński, A. Pieniążek, *Wstęp ...*, op. cit., s. 38.

Funkcje prawa a prawne regulacje dotyczące kwot i parytetu

Jak wspomniano, rozważania na temat funkcji prawa można snuć w kontekście całego systemu prawa, konkretnej gałęzi prawnej lub też poszczególnych rozwiązań (instytucji i norm) prawnych.

W przypadku parytetu i kwot jako instytucji prawnych oznacza to badanie funkcji prawa w dwojakim kontekście. Po pierwsze, w kontekście konkretnej normy zawierającej zakaz przekraczania ustalonego odsetka liczby mężczyzn w określonych podmiotach (lub – analogicznie – nakaz wprowadzenia określonej liczby kobiet w określonych podmiotach) i jej konsekwencji w praktyce społecznej. Po drugie, w kontekście gałęzi prawa, jaką jest prawo konstytucyjne, w jego ramach uregulowano bowiem zagadnienia dotyczące partycypacji we władzy, systemu wyborczego, określonego rozumienia zasady równości czy zakazu dyskryminacji.

Jeżeli natomiast chodzi o problematykę samych funkcji prawa, to omawiane zagadnienie łączy się z takimi funkcjami, jak:

- innowacyjna i organizacyjna (wprowadzenie zmian w proporcjach pomiędzy kobietami i mężczyznami w strukturze władzy poprzez zmiany instytucjonalne w systemie wyborczym i ustalenie nowych „zasad współpracy” – opartych na ściśle ustalonym kwotowo (lub – jak w przypadku parytetu – równym) dostępie mężczyzn i kobiet do różnych form życia publicznego);
- dystrybucyjna (określenie zasad sprawiedliwego – w sensie sprawiedliwości proceduralnej i dystrybucyjnej – podziału dóbr i ciężarów związanych z partycypacją we władzy wedle kryterium równouprawnienia i równej reprezentacji płci);
- gwarancyjna (ochrona dóbr indywidualnych – w tym przypadku poprzez „odgórne” zwiększenie potencjalnych szans konkretnych kobiet na udział we władzy);
- motywacyjna (zachęcanie adresatów norm prawnych do określonych zachowań, preferowanych przez prawodawcę oraz zniechęcanie do zachowań niepożądanych, tu: wspomniany zakaz przekraczania ustalonego odsetka liczby mężczyzn w określonych podmiotach lub – analogicznie – nakaz wprowadzenia określonej liczby kobiet w określonych podmiotach);
- ochronna (preferowanie i chronienie równości – rozumianej w tym przypadku jako równa partycypacja mężczyzn i kobiet we władzy jako zasady demokratycznego państwa prawa rozumianej nie tylko formalnie, ale także materialnie i faktycznie);
- wychowawcza (kształtowanie w społeczeństwie postawy nie tylko tolerancji wobec udziału kobiet w decyzyjnych gremiach politycznych, ale prezentowanie tego zjawiska jako koniecznego, a zatem stanowiącego regułę społeczną, a nie wyjątek od niej).

Zwłaszcza ostatnia z wymienionych funkcji, funkcja wychowawcza⁶⁵, zdaje się być najistotniejsza w kontekście omawianego zagadnienia, gdyż uzasadnia wprowadzenie mechanizmów kwotowych jako narzędzia – być może o charakterze przejściowym – oddziaływania na świadomość społeczną i kształtowania zwyczajów politycznych. Nie podlega bowiem dyskusji, że prawo może sprzyjać określonym przeobrażeniom aksjologii i praktyki społecznej, inne zaś utrudniać.

Wnioski końcowe

Nie ulega wątpliwości, że zachodnioeuropejska obyczajowość – budząc zresztą wiele kontrowersji i ambiwalentnych reakcji w debacie publicznej – a wraz z nią model partnerskich stosunków między przedstawicielami obu płci w rodzinie, w pracy i przestrzeni publicznej, przenosi się na grunt polskiej rzeczywistości społecznej⁶⁶. I choć sytuacja kobiet w zatrudnieniu i w życiu publicznym związana jest ściśle z sytuacją na rynku pracy i w polityce w ogóle⁶⁷, to wydaje się, że wychowawcza funkcja rozwiązań systemowych, jakimi są kwoty wyborcze, może mieć w tej materii wpływ na świadomość społeczną, analogiczny jak w przypadku wielu innych instytucji prawnych⁶⁸ – chociażby zmian „równościowych” na gruncie prawa pracy i korespondujących z nimi zmian w świadomości społecznej.

Jak pokazują doświadczenia innych państw, sprawiedliwego – z punktu widzenia równej reprezentacji płci – podziału władzy dokonać można, wprowadzając w systemy wyborcze instytucje prawne ułatwiające zbliżanie się do równości. Równość ta następnie „koduje się” bowiem w świadomości społecznej i przemienia w utrwaloną praktykę społeczną i polityczną. Taką praktykę przyjęto – jak już wcześniej zauważono – w co drugim państwie na świecie.

Niniejsze rozważania są również dobrym tłem dla obecnych projektów zmian w polskim prawie wyborczym. W Komisji sejmowej spoczął bowiem projekt

⁶⁵ Autorki rozumieją wychowawczą funkcję prawa nieco szerzej niż w aspekcie prewencyjnym (jako zmniejszanie częstotliwości danych zachowań poprzez ich zagrożenie sankcją), czy resocjalizacyjnym – typowym dla prawa karnego.

⁶⁶ Choć w 2006 r. polska kobieta wciąż dostawała na analogicznym stanowisku 82% wynagrodzenia wypłaconego mężczyźnie, a na stanowiskach kierowniczych kobiety stanowią według danych z 2008 r. 36%. Dane za: „Polityka”, nr 8 (2744), 20 II 2010.

⁶⁷ Dla przykładu: w polskim parlamencie zasiada zaledwie 19,1% kobiet w Sejmie i 6% w Senacie. Dane za: <http://www.sejm.gov.pl/poslowie/lista6.htm> [dostęp: 1 czerwca 2010], <http://www.senat.gov.pl/k7/senat/senator.htm> [dostęp: 1 czerwca 2010], co sytuuje Polskę wg Inter-Parliamentary Union (<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> [dostęp: 1 czerwca 2010]) na 60. miejscu na świecie (na 180 krajów), natomiast w UE na miejscu 17, czyli w drugiej połowie listy. Dystans do liderów, tj. Szwecji czy Islandii jest jednak ogromny, sięga ponad 25%.

Zródło: <http://5050campaign.files.wordpress.com/2009/03/ep-quota-report.pdf>.

⁶⁸ Jako przykłady mogą tu posłużyć tak różnie wpływające na świadomość społeczną instytucje prawne jak: a) zniesienie segregacji rasowej w USA; b) wprowadzenie instytucji rozwodu w Księstwie Warszawskim; c) dozwoleńie przerywania ciąży w PRL i zakaz w III RP. Zob. Paragraf poprawności, Newsweek 11/2010.

zakładający wprowadzenie parytetu płci na listach wyborczych⁶⁹ w wyborach do sejmu, rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich oraz Parlamentu Europejskiego, pod sankcją niezarejestrowania listy⁷⁰. Polska dąży zatem ku zmianom normatywnym, obierając za cel parytet jako równościową odmianę kwot. Jest to zarazem modelowy wręcz przykład próby wprowadzenia „ścieżki szybkiej”. Jak wskazują przeprowadzone w styczniu 2010 roku badania CBOS, deklarowane poparcie społeczeństwa dla proponowanych zmian jest wysokie⁷¹, co jednak nie oznacza, iż zagadnienie nie budzi kontrowersji⁷².

Zdaniem autorek prawne rozwiązania dotyczące kwot dotyczących płci w systemach wyborczych (w aspekcie teleologicznym) przyczynić mają się do wzrostu szans (nie są natomiast gwarantem udziału we władzy) kobiet w wyborach na wszystkich szczeblach, co w efekcie powinno wpłynąć na faktyczny wzrost udziału kobiet w sferze polityki, czyli w obszarze, w którym zapadają decyzje dotyczące życia ogółu społeczeństwa. Ponadto parytety na listach wyborczych mogą się okazać ważnym atutem prezydencji Polski w UE⁷³, która przecież w swojej „konstytucji materialnej”, czyli prawie pierwotnym od Traktatu Rzymskiego po Lizboński kładła ogromny nacisk na sprawy równości płci i przeciwdziałania dyskryminacji. Polska natomiast, zajmując się przez ostatnie dwie dekady głównie transformacją ekonomiczną, sprawy równościowe zepchnęła na plan dalszy. Mając parytety, Polska w czasie swojej prezydencji będzie mogła promować to jako swoje osiągnięcie w dziedzinie równości.

Ponadto zdaniem autorek parytety same w sobie są – wbrew sugestiom wielu polityków – neutralne politycznie. Nie służą bowiem żadnym konkretnym celom, programom czy partiom politycznym, a ich funkcja jest czysto formalna, służąc rzeczywistemu zrównaniu szans kobiet i mężczyzn we wszystkich opcjach politycznych. Parytety są zatem takim samym umownym elementem demokracji, jak ustalenie progu wieku wyborczego, liczba i struktura okręgów wyborczych czy trójpodział władzy. Parytet jest więc równie „nienaturalnym” mechanizmem jak i cała demokracja, ulegająca przecież nieustannym przemianom i ulepszeniom.

Warto pamiętać, że kwoty (zarówno normatywne, jak i dobrowolne) są pewnym środkiem do celu (jakim jest wspomniane rzeczywiste zrównanie szans kobiet i mężczyzn), nie zaś celem samym w sobie. To jedynie „narzędzie”, dzięki któremu istnieje prawdopodobieństwo osiągnięcia pełniejszej równowagi i demokracji, a demokracja pozbawiona odpowiedniej ilości kobiet ma charakter „niedokończonej”⁷⁴.

⁶⁹ Liczba kobiet na danej liście kandydatów nie będzie mogła być mniejsza niż liczba mężczyzn.

⁷⁰ <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/projustkom6?OpenAgent&NOW> [dostęp: 1 czerwca 2010].

⁷¹ 60% dorosłych Polaków opowiada się za rozwiązaniem, przeciwnych jest 30%, 10% nie ma zdania. http://www.kongreskobiet.pl/downloads/Parytety_Badanie_CBOS_Styczen_2010.pdf, s. 4 [dostęp: 1 czerwca 2010].

⁷² Szerzej m.in. w: M. Póltorak, *(Bez)sensowność? parytetu. Uwagi wobec projektu ustawy wprowadzającej parytet płci na listach wyborczych – próba analizy politologicznoprawnej*, oddano do druku z materiałami z konferencji *Filozofia w służbie polityki*, WSB w Poznaniu o/Chorzów, grudzień 2009.

⁷³ Lipiec-grudzień 2011.

⁷⁴ Szerzej: M. Fuszara, *Niedokończona demokracja*, „Przeгляд Socjologiczny”, t. 49, nr 1/2000.

Konkludując, warto po raz wtóry zacytować słowa L. Petrażyckiego: „Koniczność zapewniania równych praw kobietom jest tak oczywista, iż nie wymaga od zwolenników dowodu, lecz wychowania tych, którzy problemu nie rozumieją”⁷⁵.

Summary

Electoral quotas in Europe as an expression of equality principle in the light of functions of law

Electoral gender quotas represent one of the methods for balancing the fact of underrepresentation of women in the world's legislatures.

The article presents various electoral systems in chosen European countries (illustrated with statistic data) in the context of different political and legal views on idea of equality and in the light of social functions of law.

The quota regulations have been investigated as a politically neutral tool, not only for rising the number of female representatives, but also for expressing the substantive aspect of the equality principle, as well as for influencing a social practice and “educating” society.

Key words:

electoral systems in Europe, non-discrimination principle in European and Polish law, gender quotas, equality principle, substantive aspect of equality, justice and fairness, social functions of law, educational function of gender quotas

Literatura

Bobbio N., *Prawica i Lewica*, Kraków 1996.

Bogucka I., *Funkcje prawa. Analiza pojęcia*, Zakamycze 2000.

Borucka-Arctowa M., *Społeczne poglądy na funkcje prawa*, Wrocław 1981.

Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2009.

Dahlerup D. (red.), *Women, Quotas and Politics*, Routledge, New York, London 2006.

Dahlerup D., *Electoral Gender Quotas: Between Equality of Opportunity and Equality Results*, „Representation”, lipiec 2007, nr 43/2.

⁷⁵ L. Petrażycki, *O prawa dla kobiet...*, op. cit.

Dahlerup D., *The story of The Theory of Critical Mass*, „Politics & Gender”, nr 2 (4), 2006.

Dahlerup D., Freidenvall L., *Quotas as a „Fast track” to Equal Representation of Women: Why Scandinavia is No Longer the Model*, [w:] „International Feminist Journal of Politics”, 7/1 (2005).

Dahlerup D., Freidenvall L., *Gender Quotas in Politics: A Constitutional Challenge*, [w:] S. Williams (red.) (w druku).

Falski J., *Ewolucja wykładni zasady równości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 1.

Firlit-Fesnak G., *Wspólnotowa polityka na rzecz równości kobiet i mężczyzn. Ewolucja celów i instrumentów działania*, Warszawa 2005.

Fuszara M., *Niedokończona demokracja*, Przegląd Socjologiczny, t. 49, nr 1/2000;

Fuszara M., *Kobiety, mężczyźni i parytety*, Instytut Spraw Publicznych, Analizy i Opinie, nr 98, wrzesień 2009.

Fuszara M., *Kobiety w polityce dwudziestolecia (1989-2009)*, [w:] *Raport – skrót, Kongres Kobiet Polskich 2009. 20 lat transformacji 1989-2009*, Warszawa 2009.

Haman J., *Demokracja. Decyzje. Wybory*, Warszawa 2003.

Kalisz A., Prokop-Perzyńska E., *Podstawy prawoznawstwa w schematach i tabelach*, Sosnowiec 2009.

Karsen S., Taphorn R., *Designing for Equality: Best-fit, Medium-fit and Non-Favourable Combinations of Electoral Systems and Gender Quotas*, International IDEA, Stockholm 2006.

Korybski A., Leszczyński L., Pieniążek A., *Wstęp do prawoznawstwa*, Lublin 2003.

Lang W., *Teoria sprawiedliwości Johna Rawlsa*, „Państwo i Prawo” 1977, nr 3.

Lisowska E., *Równouprawnienie kobiet i mężczyzn w społeczeństwie*, Warszawa 2008.

Lovenduski J., *Feminizing Politics*, 2005, Polity Press.

Nohlen D., *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004.

Oniszczyk J., *Równość – najpierwsza z zasad i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2004.

Osiatyński W., *Współczesny konserwatyzm i liberalizm amerykański*, Warszawa 1984.

Porębski Cz., *Umowa społeczna. Renesans idei*, Kraków 1999.

Półtorak M., *(Bez)sensowność? parytetu. Uwagi wobec projektu ustawy wprowadzającej parytet płci na listach wyborczych – próba analizy politologiczno-prawnej*, oddano do druku.

Petrażycki L., *O prawa dla kobiet*, [w:] tenże: *O nauce, prawie i moralności. Pisma wybrane*, Warszawa 1985.

Sadurski W., *Johna Rawlsa teoria sprawiedliwości dystrybtywnej*, „Studia Socjologiczne” 1977, nr 4.

Sadurski W., *Równość wobec prawa – problemy teoretyczne*, Warszawa 1979.

Sadurski W., *Neoliberalny system wartości politycznych*, Warszawa 1980.

Rawls J., *A Theory of Justice*, Oxford 1971; tłum. polskie: J Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, przełożyli M. Panufnik, J. Pasek, A. Romaniuk, Warszawa 1994.

Rawls J., *Justice As Fairness: Political not Metaphysical*, „Philosophy and Public Affairs”, vol. 14, No 3 (1985).

Rawls J., *Political Liberalism*, New York 1993, tłum. polskie: J. Rawls, *Liberalizm polityczny*, przełożył A. Romaniuk, Warszawa 1998.

Reynolds A., Reilly B., Ellis A., *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, Stockholm 2005.

Wandzel M., *Równe traktowanie mężczyzn i kobiet*, Kraków 2003.

Wellbank J.H., *John Rawls and His Critics. An Annotated Bibliography*, New York 1982.

Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997.

Zajadło J. (red.), *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2007.

Ziemiński Z., *Rawlsa ogólna teoria sprawiedliwości*, „Etyka” 1974, nr 13.

strony internetowe (w kolejności przywoływania pracy):

<http://sjp.pwn.pl/szukaj/kwoty>

<http://5050campaign.files.wordpress.com/2009/03/ep-quota-report.pdf>

<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm>

http://www.unic.un.org.pl/rownouprawnienie/deklaracja_pekinska.php;

http://www.unic.un.org.pl/rownouprawnienie/platforma_dzialania.php

http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/women-decisionmaking/Rec%282003%293_Polish.pdf

http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/equality_between_men_and_women/c10404_en.htm

http://www.coe.int/t/e/human_rights/equality/PDF_Rec_2003_3_Polish.pdf

<http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/dat/32007X1214/html/C2007303PL.01000101.htm>

<http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>

<http://www.quotaproject.org>.

<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>.

<http://sjp.pwn.pl/lista.php?co=funkcja&od=0>.

<http://www.sejm.gov.pl/poslowie/lista6.htm>

<http://www.senat.gov.pl/k7/senat/senator.htm>

<http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/projustkom6?OpenAgent&NOW>

http://www.kongreskobiet.pl/downloads/Parytety_Badanie_CBOS_Styczen_2010.pdf

orzeczenia:

Orzeczenie TK z dnia 24 października 1989 (sygn. K 6/89)