



Kobiety, mężczyźni i parytety

Małgorzata Fuszara

- 20% udział kobiet w Sejmie stawia Polskę na 53 miejscu wśród 134 krajów świata. Znacznie dalej plasujemy się pod tym względem wśród krajów mających izbę wyższą – z 8% kobiet w Senacie zajmujemy 61 miejsce na 73 kraje.
- Niedoreprezentowanie kobiet w parlamencie to efekt decyzji partyjnych elit, a nie wyborców. Dowodzi tego analiza proporcji kandydatów i kandydatek na listach wyborczych i przydzielanego im czasu antenowego w telewizyjnych programach wyborczych przygotowywanych przez partie.
- Kompetencje zawodowe i wykształcenie zdecydowanie przemawiają na korzyść kobiet, a niewykorzystanie ich potencjału dla wspólnego dobra i rządzenia oznacza straty dla całego społeczeństwa.
- Bez licznej reprezentacji kobiet ich priorytety, doświadczenia i ogłód rzeczywistości nie są i nie będą obecne przy podejmowaniu decyzji. Dopiero po przekroczeniu pewnej „masy krytycznej” w gremiach decyzyjnych reprezentacja kobiet może mieć wpływ na podejmowane decyzje.
- Nierównowaga płci w gremiach sprawujących władzę w wielu krajach spowodowała podjęcie działań, które takiemu stanowi rzeczy mają przeciwdziałać. Najczęstszym po temu sposobem są systemy kwotowe i parytetowe, wprowadzane w różnych państwach i w różnych postaciach.
- System kwotowy często jest mylnie przedstawiany jako rezerwowanie dla kobiet odpowiedniej liczby miejsc we władzy. Jednak w Europie kwoty odnoszą się do list wyborczych i są jedynie środkiem do wyrównania szans w taki sposób, aby wyborca miał możliwość zagłosowania na kobietę lub na mężczyznę.
- Możemy mówić o dwóch sposobach wprowadzania kwot i parytetów. Pierwszy z nich to wprowadzenie ich do konstytucji lub prawa wyborczego, tak że obowiązują wszystkie podmioty zgłaszające kandydatów/ki w wyborach. Innym sposobem jest wprowadzenie kwot przez poszczególne partie polityczne, które wówczas obowiązują tylko te partie, które system taki wprowadziły.
- Warunkiem skuteczności systemów kwotowych są sankcje, grożące w przypadku nieprzestrzegania odpowiednich zasad.

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 (...) Odnosne prawa osiągną faktycznie tylko stosunkowo nieliczne kobiety, jedynie wyjątkowo dzielne i wybitne, daleko bardziej dzielne i wybitne, niż współzawodniczący z nimi mężczyźni – jako kandydaci na posłów i na administratorów. Reszta kobiet będzie odsuwana przez mężczyzn mniej od nich dzielnych, mniej utalentowanych, mniej od nich zasłużonych, nawet przez tych, których jedyną zasługą jest to, że są mężczyznami.¹

Empiryczne dowody prawdziwości tych słów prof. Leona Petrażyckiego z początku XX wieku, kiedy to występował na rzecz przyznania kobietom praw wyborczych, łatwo odnaleźć w obecnym polskim, i nie tylko w polskim, parlamencie. Fakt nierównowagi płci w gremiach sprawujących władzę i obawa o wspomniane przez Petrażyckiego „wypieranie” kobiet ze sfery publicznej wywołuje w wielu krajach najpierw refleksję, a w dalszej kolejności – podjęcie działań, które takiemu stanowi rzeczy mają przeciwdziałać. Najczęstszym sposobem przeciwdziałania są systemy kwotowe i parytetowe, które wprowadzane są w różnych państwach i w różnych postaciach. Ponieważ jest to system regulacji nie tylko słabo ciągle znany w Polsce, ale także obciążony różnymi mitami i nieporozumieniami, które zwykle prowadzą do fałszywego ich przedstawiania, warto poświęcić im nieco uwagi.

Dlaczego kwoty?

Rozpocząć trzeba od poszukiwania odpowiedzi na pytanie, dlaczego systemy te są stosowane, co wymaga odpowiedzi na pytanie najważniejsze – dlaczego nierówny udział kobiet i mężczyzn we władzy uważany jest współcześnie za sytuację nie do zaakceptowania. Pierwszy z przytaczanych argumentów odwołuje się do sprawiedliwości – już Petrażycki stwierdzał, że konieczność zapewniania równych praw kobietom jest tak oczywista, iż nie wymaga od zwolenników dowodu, lecz wychowania tych, którzy problemu nie rozumieją. Podobne argumenty znajdujemy w obecnej debacie – równy dostęp do stanowisk uważany jest za sprawę oczywistą i nie wymagającą uzasadnienia, natomiast uzasadnienie musi być przedstawione przez adversarzy, którzy twierdzą, że właściwa jest sytuacja, w której grupa stanowiąca statystyczną mniejszość (mężczyźni) ma przygniatającą większość wśród osób sprawujących władzę. Konieczność zmiany tych proporcji poprzez wyrównanie szans żadnego dowodu nie wymaga².

¹ L. Petrażycki, *O prawa dla kobiet*. W: tenże: *O nauce, prawie i moralności. Pisma wybrane*. PWN, Warszawa 1985.

² „Tam, gdzie odczuwamy konieczność reprezentacji, uzasadnienia wymaga nie to, że jakaś kategoria w niej jest czy powinna być obecna, ale to że jakaś kategoria musi być z niej wykluczona; wymaga uzasadnienia nie że jest lub powinna być równie często w reprezentacji co w społeczeństwie reprezentowana, ale że jest lub musi być niedoreprezentowana na korzyść innej” (J. Kurczewski, *Rodzynki w zakalcu, czyli o reprezentacji kobiet w reprezentacji Narodu*. „Societas/Communitas”2008, nr 6, s. 123/124).

Z argumentem tym połączyć możemy następny, odwołujący się do niewykorzystanego kapitału, zdolności i kompetencji, jaki reprezentują kobiety. O ile bowiem w dziewiętnastowiecznych debatach używać można było argumentu o niedostatku wykształconych kobiet – kandydatek do sprawowania wysokich rangą urzędów, co wynikało z niedopuszczania kobiet do studiowania na uczelniach wyższych, o tyle dziś wykształcenie takie zdecydowanie częściej mają kobiety. Ostatni spis powszechny pokazał, że wśród osób z wyższym wykształceniem, zwłaszcza w młodszych rocznikach, większość stanowią kobiety. Od lat mają też przewagę liczebną wśród osób z wykształceniem średnim, tak więc jedyna mierzalna w przypadku polityka kompetencja, jaką jest wykształcenie, przemawia na korzyść kobiet. Stanowią one większość, lub też proporcje płci są wyrównane, wśród studiujących na kierunkach, których ukończenie niewątpliwie sprzyja sprawowaniu wysokich rangą stanowisk politycznych – na ekonomii, politologii, prawie, stosunkach międzynarodowych, nie wspominając już o znacznej przewadze liczby kobiet na kierunkach związanych z naukami społecznymi, gdzie zdobywają wiedzę z pewnością bardzo przydatną w sprawowaniu ważnych urzędów. Tak więc kompetencje zawodowe i wykształcenie wyższe zdecydowanie przemawiają na korzyść kobiet, a niewykorzystanie ich potencjału dla wspólnego dobra i rządzenia oznacza straty dla całego społeczeństwa.

Przy okazji warto zaznaczyć, że każda dobra zasada może być zmieniona w swoje przeciwieństwo. Jeśli, jak to się zdarzało np. podczas wyborów samorządowych, na listach osób kandydujących pomijane były kobiety kompetentne, odnoszące sukcesy w poprzednich kadencjach, te, które najlepiej sprawdzały się we władzach samorządowych, a poszukiwano (także w niektórych partiach stosujących kwoty) kobiet nieznaających, niemających doświadczenia politycznego ani odpowiednich kompetencji, to łatwo zgadnąć, że mechanizm „samosprawdzającej się przepowiedni” musi w tych przypadkach zadziałać³. Kobiety z wieloletnim doświadczeniem politycznym wspominają wielokrotnie o liderach partyjnych, pytających przed wyborami o „jakąś ładną dziewczynę na listę”, wyraźnie zaznaczających tym samym, że nie interesują ich merytoryczne kompetencje kobiet⁴. Jeśli więc mamy do czynienia z niekompetentną kobietą w polityce, to zastanawiać się trzeba, jaki mechanizm w partii przesądził o tym, że wybierana jest osoba nieodpowiednia, a nie – dlaczego niekompetentna jest ta kobieta. W wywiadach prowadzonych w wielu krajach w ramach badań europejskich bardzo często spotykam się ze stwierdzeniem, że często kobieta musi być lepsza od mężczyzny⁵, żeby z nim mogła wygrać rywalizację, np. o miejsce na liście czy o stanowisko. Rozmówcy i niektórzy rozmówcy wskazują, iż kobiety i tylko one muszą wykazywać się kompetencjami, podczas gdy jednocześnie z góry zakłada się „że mężczyźni nadają się do wszystkiego” i otrzymują stanowiska bez sprawdzania ich kompetencji⁶. Przykład nie-

³ M. Fuszara, *Kobiety w polityce*. Trio, Warszawa 2006.

⁴ M. Fuszara, *Równe szanse czy bariery? Kobiety w parlamencie Polski i Macedonii*. „Societas/Communitas” 2008, nr 6 (tom pt. Kobiety, mężczyźni, płęć, pod red. M. Fuszary, B. Łaciak).

⁵ W ramach projektu FEMCIT Gendered Citizenship In Multicultural Europe przeprowadzono wywiady z parlamentarzystkami i parlamentarzystami w Anglii, Hiszpanii, Macedonii, Polsce, Szkocji i Szwecji.

⁶ W Polsce doskonałym przykładem był kolega rządzących, który został mianowany na wysokie rangą stanowisko, gdyż, jak powiedział mianujący go polityk, „Staszek chciał się sprawdzić w biznesie”.

kompetentnego mężczyzny nie jest jednak uogólniany na wszystkich przedstawicieli tej płci i mężczyźni nie są na tej podstawie uznawani za nienadających się do obejmowania wysokich stanowisk. Dlatego też zapewne we wspomnianych badaniach powtarza się fraza, że równość w rządzeniu będzie wówczas, gdy tyle samo niekompetentnych kobiet będzie mogło sprawować wysokie rangą urzędy, ilu jest na nich niekompetentnych mężczyzn⁷. I chociaż nie sposób tego uznać za wizję idealnej polityki, trudno zaprzeczyć, że bardziej zbliżona jest do sprawiedliwych ocen niż obecna, w której kobieta – kandydatka musi wykazać się kompetencjami, a mężczyzna – kandydat nie, i w której potknięcie kobiety na ważnym stanowisku uważa się za efekt jej płci, a błąd mężczyzny – wyłącznie za jego indywidualny problem, nie zaś za dowód nienadawania się mężczyzny do sprawowania władzy. Podwójne standardy ocen w tej dziedzinie są bardzo łatwo zauważalne i mają wielki wpływ na zamykanie drogi awansu przed wieloma kobietami.

Inny, poza zasadą sprawiedliwości i wykorzystania potencjału kobiet, argument na rzecz zrównoważonego udziału we władzy, odnosi się do reprezentacji interesów. Zgodnie z nim interesy grupy nie są wystarczająco reprezentowane, jeśli osoby z tej grupy nie mają odpowiedniego udziału w gremiach podejmujących decyzje. Argument ten wiąże się z pytaniem o reprezentację autentyczną⁸, a więc o to, czy kobiety lepiej reprezentują interesy kobiet, a mężczyźni – mężczyzn, a także o reprezentację interesów grup. Jakkolwiek byśmy bowiem uzasadniali konieczność takiej budowy parlamentów, aby wybrani przedstawiciele reprezentowali cały naród, a nie pewne grupy, nie ulega wątpliwości, że brak reprezentacji przekłada się na nieobecność przy podejmowaniu decyzji, a więc niejednokrotnie na brak możliwości wyartykułowania pewnych interesów. Badania wskazują, iż zwłaszcza wiele kobiet przekonanych jest, że interesy kobiet nie są reprezentowane odpowiednio i traktowane poważnie, jeśli nie ma odpowiedniej ich liczby we władzach⁹. Inny pogląd reprezentują natomiast parlamentarzyści i parlamentarzystki, którzy najczęściej uważają, że interesy kobiet mogą równie dobrze reprezentować i kobiety, i mężczyźni. Nie tylko w tej kwestii, jak się jeszcze przekonamy, poglądy społeczeństwa i parlamentarzystów znacznie się od siebie różnią.

I wreszcie bardzo istotną rolę odgrywają współcześnie argumenty odwołujące się do różnicy doświadczeń, perspektywy, priorytetów obu płci. Ta grupa argumentów jest bardzo interesująca z wielu względów – między innymi dlatego, że o różnicach tego typu mówi się zarówno w ramach feminizmu, jak i w ideologiach prawicowych, podkreślających esencjonalną odmiennność kobiet i mężczyzn. Niezależnie od tego, z jakiego powodu uważamy różnicę perspektyw za istotną, wspólny jest wniosek – bez licznej reprezentacji kobiet ich priorytety, doświadczenia i ogólny rzeczywistości nie są i nie będą obecne przy podejmowaniu decyzji. Innymi słowy – pominięcie tej perspektywy oznacza, że uważa się ją za nieważną i niezasługującą na uwagę przy podejmowaniu decyzji dotyczących wszystkich – także kobiet.

⁷ Stwierdzenie takie usłyszałam wiele lat temu z ust kobiety ubiegającej się o równość kobiet w polityce norweskiej, w tym roku analogiczne stwierdzenie padło z ust deputowanej do Izby Gmin w wywiadzie prowadzonym w ramach FEMCIT.

⁸ J. Kurczewski, *Rodzynki w zakalcu*, op.cit.

⁹ M. Fuszara, *Kobiety w polityce*, op.cit.

W literaturze wiele już lat temu sformułowana została teza o istnieniu „masy krytycznej”¹⁰, po przekroczeniu której grupa może mieć realny wpływ na prace gremium, w skład którego wchodzi. Zgodnie z tą tezą nie wystarcza jakakolwiek obecność przedstawicieli czy przedstawielek grupy – musi to być reprezentacja odpowiednio liczna, aby mieć wpływ na podejmowane decyzje, na ustalanie priorytetów i celów. Najczęściej minimum określa się na 30% składu gremium, chociaż oczywiście sprawa jest dyskusyjna, a niejednokrotnie zwraca się uwagę, że charyzmatyczna osobowość może mieć wpływ na przebieg obrad i na zdarzenia nawet wówczas, gdy nie stoi za nią odpowiednio liczna grupa. Jakkolwiek byśmy jednak oceniali tezy o konieczności osiągnięcia „masy krytycznej”, wskazuje to na znaczący i rzeczywisty problem – jeśli reprezentacja jest nie-liczna, z reguły niewiele może osiągnąć i nieuzasadnione są pretensje, że gdzieś kobiety są, ale „nic nie robią dla kobiet”. Jeśli kobiety stanowią np. 8% całej grupy, niewiele praktycznie mogą dla kobiet zrobić, czego świadkami wielokrotnie byliśmy w polskim parlamencie i szerzej – przy podejmowaniu politycznych decyzji¹¹.

Niedoreprezentowanie kobiet w parlamencie jest niejednokrotnie przez polityków wyjaśniane jako efekt decyzji wyborców, a nie partyjnych elit. Najłatwiejszym sposobem pokazania, że jest inaczej i że to politycy, a nie wyborcy, odpowiadają w przeważającej mierze za taki stan rzeczy, jest analiza proporcji kandydatów i kandydatek na listach wyborczych. Nierówność w dostępie do bycia wybranym jasno wynika z danych dotyczących list osób kandydujących w wyborach, konstruowanych przez partie polityczne.

Tabela 1. Kobiety i mężczyźni na listach osób kandydujących do Sejmu i Senatu od 1997 roku (w procentach)

Rok	Kobiety – kandydatki do Sejmu	Mężczyźni – kandydaci do Sejmu	Kobiety – kandydatki do Senatu	Mężczyźni – kandydaci do Senatu
1997	16	84	11	89
2001	23	77	15	85
2005	24	76	16	84
2007	23	77	12	88

Zmianę, jaka następuje po wprowadzeniu kwot na listach wyborczych, łatwo zaobserwować porównując listy wyborcze partii, które tę zasadę wprowadziły. Na listach SLD w 1997 roku, kiedy nie obowiązywała zasada kwotowa, kobiety stanowiły 15% osób kandydujących. W 2001 roku, po wprowadzeniu kwot, na listach SLD-UP kobiety

¹⁰ R. Dahlerup, *The Story of the Theory of Critical Mass*. „Politics and Gender” 2006, nr 2(4).

¹¹ Przykładem mogą być chociażby trudności w zapobieganiu przemocy, co do której wszyscy się zgadzają, że jest złem, czy egzekucji alimentów, co do których panuje powszechna zgoda, że powinny być egzekwowane, a jednak żadna z tych spraw nie znajduje efektywnych rozwiązań. Przykładem z ostatnich miesięcy może być chociażby fakt, że w Macedonii, wielokrotnie biedniejszej od Polski, ale posiadającej ponad 30% reprezentację kobiet w parlamencie, uchwalono wprowadzenie całego programu bezpłatnych szczepień dla kobiet przeciwko rakowi szyjki macicy, w Polsce natomiast nawet wstępna wzmianka minister zdrowia Ewy Kopacz, dotycząca finansowania takich szczepień, spotkała się ze sprzeciwem z powodu braku środków. Pomysł ten w Polsce nie przeszedł więc nawet w fazę projektu, zmierzającego do zmniejszenia zachorowalności kobiet na raka szyjki macicy. Zob. więcej na ten temat: M. Fuszara, *Równe szanse czy bariery?*, op.cit.

stanowiły 36%. Niestety, w następnych wyborach SLD w koalicji z innymi partiami nie przestrzegała już kwotowej reprezentacji i proporcja kobiet na listach kandydatów była znacznie niższa. Pokazuje to na słabość zapisu, któremu nie towarzyszy żadna sankcja za jego naruszenie.

Nierówność szans w wyborach widać także wyraźnie podczas analiz telewizyjnych programów wyborczych, przygotowywanych przez partie. Analizy programów telewizyjnych przed wyborami w 1993, 1997 i 2001 roku w TVP 1 w czasie bezpłatnej emisji dla partii pokazują, że były to kampanie promujące niemal wyłącznie mężczyzn-kandydatów do parlamentu. Mężczyźni nieporównanie częściej byli pokazywani, na ich wypowiedzi przeznaczano znacznie więcej czasu. Właśnie dystrybucja czasu wypowiedzi, a tym samym możliwości zaprezentowania się jako osoby mającej coś istotnego do powiedzenia, zdecydowanie preferowała mężczyzn, a była nieprzyjazna dla kobiet. Większość partii politycznych poświęcała na wypowiedzi kobiet mniej niż 10% audycji, a na męskie – ponad 90% swojego czasu antenowego. Wypowiedzi kobiet ograniczano wielokrotnie do kilku sekund, co praktycznie uniemożliwiało zaprezentowanie jakiegokolwiek zagadnienia w sposób kompetentny¹². Tak więc zarówno rażąco nierówny udział kobiet i mężczyzn na listach wyborczych, jak i skoncentrowanie partii politycznych niemal wyłącznie na promowaniu mężczyzn pokazuje, że wprowadzenie rozwiązań skłaniających partie do równego traktowania obu płci jest niezbędne, z własnej woli partie polityczne polityki równości bowiem nie wprowadzają.

Inny argument to szeroka akceptacja społeczna dla wprowadzenia kwot, którą w 2009 roku poparło ponad 61% badanych. Akceptacja ta wynika zapewne ze stwierdzanego od lat niezadowolenia Polek i Polaków z małej reprezentacji kobiet w gremiach podejmujących decyzje. Zdecydowana większość badanych (74%) zauważa, że kobiety mają mniejsze szanse na zrobienie kariery politycznej¹³. Wprawdzie opinia taka częściej wyrażana jest przez kobiety, ale podziela ją także zdecydowana większość mężczyzn. W ostatnich latach większość badanych uważa, że powinno być więcej kobiet w rządzie, parlamencie, władzach lokalnych¹⁴. Największa liczba, i kobiet i mężczyzn, wskazuje, że kobiety powinny stanowić połowę lub więcej składu tych gremiów¹⁵.

Zmienia się także spojrzenie Polek i Polaków na przyczyny mniejszego udziału kobiet w polityce. Coraz częściej respondenci zauważają bowiem bariery stawiane przed kobietami, dyskryminację, z jaką się one spotykają. Wprawdzie najczęściej (30%) wskazywano jako przeszkody utrudniające kobietom działanie w sferze publicznej obciążenie ich obowiązkami w sferze prywatnej (macierzyństwo, rodzina, prace domowe, odpowiedzialność za innych) i ewentualny konflikt tychże obowiązków z aktywnością w sferze publicznej, ale już na drugim miejscu wymieniano dyskryminację i bariery stawiane kobietom przez mężczyzn, takie jak faworyzowanie mężczyzn, obawa przed konkurencją ze strony kobiet, męski szowinizm (23% badanych). Na inne, pozamerytoryczne powody

¹² M. Fuszara, *Kobiety w polityce*, op.cit.

¹³ Badania przeprowadzone w 2000 roku na reprezentatywnej próbie 1010 dorosłych Polek i Polaków.

¹⁴ W badaniach z 2004 roku na próbie losowej 1002 dorosłych Polek i Polaków 54% wskazało, że więcej kobiet powinno być w rządzie, 53% – w parlamencie i władzach lokalnych.

¹⁵ Badania z 2000 roku. M. Fuszara, *Kobiety w polityce*, op.cit.

faworyzowania mężczyzn wskazała kolejna grupa respondentów (13%) uważających, że niedoreprezentowanie kobiet w sferze publicznej wynika z tradycji, zwyczaju i stereotypu: „z dawien dawna rządzą mężczyźni”, „ogólnie przyjęte jest, że mężczyźni pełnią władzę” to przykłady tego rodzaju wypowiedzi¹⁶.

Systemy kwotowe służą niwelowaniu nierówności i zapobieganiu dyskryminacji kobiet, a także zwiększają presję na wykorzystywanie kapitału ludzkiego, jaki stanowią kobiety.

Jakie kwoty?

Warto przypomnieć, że systemy kwotowe stosowane są w praktyce politycznej bardziej lub mniej otwarcie w odniesieniu do różnych cech. W niektórych partiach uważa się na przykład za oczywiste, że we władzach muszą znajdować się w odpowiedniej proporcji reprezentanci różnych regionów kraju. Partie tworzące koalicje ustalają, w jakich proporcjach podzielią między siebie stanowiska, a więc ustalają odpowiednie kwoty „dostępu do władzy”. Podobnie dzieje się przy powoływaniu wielu rad, zarządów i innych ciał decyzyjnych. Tego rodzaju systemy kwotowe nie budzą zwykle żadnych zastrzeżeń ani nawet głębszych refleksji, a często uważane są za przejaw politycznej mądrości, wyraz zdolności do zawierania politycznych kompromisów i sojuszy. Natomiast wówczas, gdy kwoty dotyczą płci i reprezentacji kobiet i mężczyzn, zastrzeżenia natychmiast są wysuwane.

Zacznijmy od dość popularnego błędu, w którym system kwotowy przedstawiany jest jako rezerwowanie odpowiedniej liczby miejsc we władzy dla jakiejś grupy, np. dla kobiet. Wprawdzie tak postępują najczęściej chociażby koalicjanci dzielący między partie polityczne miejsca w rządzie, ale w odniesieniu do płci nie ma w Europie takich systemów, choć spotykane są one poza Europą, np. w Rwandzie, Ugandzie czy Jordanii¹⁷. W Europie kwoty odnoszą się do list wyborczych i są jedynie środkiem do wyrównania szans w taki sposób, aby wyborca miał możliwość zagłosowania na kobietę lub na mężczyznę. Potrzeba ich stosowania wynika z przedstawianych powyżej faktów wskazujących, że bez takich systemów możliwość zajęcia stanowiska przez kobietę jest często iluzoryczna, jeśli bowiem najwyżej umieszczona na liście kobieta jest 9. lub 14., wyborca nie ma praktycznie możliwości sprawienia, aby to ona dostała się do parlamentu, a oddane na nią głosy „pracują” na liderów listy. Wyjątkiem jest oczywiście zajmowanie ostatniego, także atrakcyjnego miejsca na liście, również rzadko przyznawanego kobietom.

Systemy kwotowe odnoszące się do płci wprowadzane są na różnych poziomach i różnie konstruowana jest ich prawna regulacja. Większość takich systemów w Europie jest

¹⁶ Badania z 2004 roku. Odsetki nie sumują się do 100, gdyż niektórzy respondenci nie wymienili żadnej przyczyny, inni zaś wymieniali więcej niż jedną. Pozostałe wypowiedzi to: niechęć kobiet do pełnienia takich ról, brak zainteresowania i zaangażowania kobiet (10%), cechy kobiet: mała przebojowość, delikatność, uległość (6%), a także, wymieniane przez pojedynczych respondentów: niedocenywanie kobiet, brak znajomości i „układów” pozwalających zrobić karierę, wola wyborców.

¹⁷ *Electoral Gender Quota Systems and Their Implementation in Europe*. Policy Department C Citizens' Rights and Constitutional Affairs. Women's Rights and Gender Equality. September 2008. PE 408.309.

obecnie neutralna z punktu widzenia płci, tzn. określa proporcję kandydatów obu płci na listach wyborczych (np. nie mniej niż 40% kandydatów każdej płci na listach). Kwoty dotyczą więc i kobiet i mężczyzn, co w polskiej praktyce oznaczałoby, że także np. Partia Kobiet zobowiązana byłaby do umieszczania kandydatek i kandydatów w określonej proporcji na listach wyborczych. Kwoty są ponadto środkiem wprowadzanym na pewien czas, a więc z założenia obowiązywać mają do osiągnięcia zrównoważonej reprezentacji. W literaturze podkreśla się, że ich efekt nie następuje natychmiast, ale dopiero po kilku wyborach po wprowadzeniu kwot czy parytetów zauważalny jest efekt w postaci wyrównywania proporcji kobiet i mężczyzn w wybieranych według tych zasad gremiach.

Najogólniej rzecz ujmując, możemy mówić o dwóch sposobach wprowadzania kwot i parytetów. Pierwszy z nich to wprowadzenie ich do konstytucji lub prawa wyborczego. Wówczas obowiązują wszystkie podmioty zgłaszające kandydatków/teki w wyborach. Systemy takie ma obecnie ponad 45 krajów na świecie. Przypomnieć tu warto, że wprowadzenie systemu parytetowego we Francji wymagało nie tylko zmian w prawie wyborczym, ale także nowelizacji konstytucji i odpowiednia zmiana została do konstytucji wprowadzona. Nie uznano więc, że sprzeczność z konstytucją uniemożliwia wprowadzenie parytetów płci, ale że stojącą na przeszkodzie parytetom konstytucję trzeba po prostu zmienić. Innym sposobem jest wprowadzenie kwot przez poszczególne partie polityczne, które wówczas obowiązują tylko te partie, które system taki wprowadziły. Obecnie z systemem takim mamy do czynienia w ponad 50 krajach¹⁸.

W partiach politycznych wprowadza się parytety lub systemy kwotowe nie tylko na listach osób kandydujących, ale także w odniesieniu do władz partyjnych. Wprowadzenie zasady kwotowej w partiach miało w przeszłości wiele dalszych konsekwencji, bardzo istotnych z punktu widzenia równych szans kobiet i mężczyzn. Warto przypomnieć, że tzw. rząd kobiet w Norwegii, w którym po raz pierwszy kobiety były licznie reprezentowane, wprowadzony został przez panią premier Gro Harlem Brundtland w 1986 roku, kiedy postanowiła ona, tworząc rząd, zastosować zasadę równego udziału obu płci w gremiach decyzyjnych, a obowiązującą w jej partii politycznej. To, co wówczas wydawało się niesłychaną i nigdzie wówczas niespotykaną rewolucją (niewielka tylko przewaga liczebna mężczyzn w rządzie), okazało się początkiem trwałej zmiany i wprowadzania zasad zrównoważonego udziału kobiet i mężczyzn przy tworzeniu rządów, obecnie nie tylko w Norwegii, ale w wielu innych krajach.

Warunkiem skuteczności systemów kwotowych są sankcje, grożące w przypadku nieprzestrzegania odpowiednich zasad. W literaturze podkreśla się, że najskuteczniejsze są te systemy, które nie pozwalają na zarejestrowanie listy, na której zasada udziału kobiet i mężczyzn w odpowiednich proporcjach nie jest zachowana. Znacznie mniej skuteczne są inne sposoby, np. sankcje finansowe za nieprzestrzeganie tych zasad.

Nawet przyjęcie zasad kwotowych nie gwarantuje automatycznie, że szanse kobiet i mężczyzn są wyrównane. Już krótko po uzyskaniu praw wyborczych kobiety w Polsce skarżyły się, że podczas wyborów umieszczane są przez partie polityczne na dalekich

¹⁸ *Electoral...*, op.cit.

miejscach, niedających szans na wybór¹⁹. Z taką strategią, blokującą szanse na wybór, kobiety spotykają się do dziś. Dlatego systemy kwotowe i parytetowe uzupełniane są często przez zasady dodatkowe, zapobiegające umieszczaniu kobiet na takich miejscach. I tak np. w Belgii do prawa wyborczego wprowadzono zasadę, że dwie pierwsze osoby na liście nie mogą być tej samej płci²⁰, w Hiszpanii zaś stosunek 40%:60% osób danej płci zachowany musi być w każdej piątce osób kandydujących. Jeśli na liście jest mniej niż 5 osób kandydujących, musi ona być jak najbardziej zbliżona do tej proporcji. I wreszcie najbardziej do zasady równości zbliża obowiązujący w niektórych partiach system suwakowy, wymagający umieszczenia kobiet i mężczyzn naprzemiennie na całej liście.

We współczesnych opracowaniach, dotyczących systemów kwotowych wspomina się także o „miękkich kwotach”²¹. Wprowadzają je partie polityczne, które wprowadzie sprzeciwiają się kwotom i parytetom jako zasadom włączonym do regulacji prawnych i powszechnie obowiązującym, ale jednocześnie nie sprzeciwiają się zasadzie równości płci i dostrzegają problem nierównych szans kobiet i mężczyzn w polityce. Partie te nie instytucjonalizują kwot, ale stosują pewne niepisane zasady wyrównujące szanse kobiet i mężczyzn. Polskim przykładem byłyby proponowane przez Donalda Tuska zasady umieszczenia kobiet na czele list Platformy Obywatelskiej w połowie wyborczych okręgów czy umieszczenie przynajmniej jednej kobiety wśród trzech pierwszych osób na liście²². Jeśli są to zasady stosowane i przestrzegane konsekwentnie, mogą oczywiście doprowadzić do takich samych skutków jak system kwotowy zapisany w regulacjach prawnych. Zasadniczą wadą tego systemu jest jednak to, że nie obowiązuje wszystkich, a ponadto łatwo od niego odstąpić, gdyż brak sankcji tworzy pokusę, aby wyjątki były liczne i w praktyce nie zapewniały przestrzegania zasad równości.

Jak jest w Polsce?

Polska, z 20% udziałem kobiet w Sejmie i jedynie 8% w Senacie, znajduje się daleko za wieloma innymi krajami świata. Na najnowszej liście Unii Międzyparlamentarnej (z 31 lipca 2009), przedstawiającej udział kobiet w parlamentach na świecie, Polska zajmuje obecnie 53, na 134, miejsce pod względem udziału kobiet w izbach niższych, natomiast znacznie dalej plasujemy się pod tym względem wśród krajów mających izbę wyższą – tu zajmujemy 61 miejsce na 73 kraje. Jednocześnie

¹⁹ M. Fuszara, *Walka Polek o prawa wyborcze*. W: W. Pawlik, E. Zakrzewska (red.). *O społeczeństwie, moralności i nauce*. ISNS UW, Warszawa 2008.

²⁰ Obecnie zasada ta obowiązuje nie tylko w odniesieniu do dwóch pierwszych miejsc na liście, ale ma znacznie szerszy zakres obowiązywania.

²¹ *Electoral...*, op.cit.

²² Przed wyborami w 2007 roku Platforma Obywatelska przyjęła taką niepisaną zasadę. Jak wynika z danych PKW, w większości okręgów (34 na 41) przestrzegano tej zasady, w 3 innych kobieta znalazła się najwyżej na 4 miejscu. Mimo przyjęcia tej zasady w czterech okręgach (na 41) pierwsza na liście kobieta znalazła się na znacznie dalszych miejscach (w dwóch – na 6., w dwóch – na 9.), co pokazuje, jak trudno jest kobietom zajmować wysokie miejsca na listach kandydatów w wyborach nawet wówczas, gdy przyjęta w partii zasada zobowiązuje do zagwarantowania takiego miejsca.

Polska jest jedynym państwem Unii Europejskiej, w którym udział kobiet w izbie wyższej zmniejszył się w ciągu ostatnich 10 lat.

Tabela 2. Udział kobiet i mężczyzn w polskim parlamencie po 1989 roku (w procentach)

Rok	Sejm – odsetek kobiet	Sejm – odsetek mężczyzn	Senat – odsetek kobiet	Senat – odsetek mężczyzn
1989	13	87	6	94
1991	10	90	8	92
1993	13	87	13	87
1997	13	87	12	88
2001	20	80	23	77
2005	20	80	13	87
2007	20	80	8	92

W Polsce kilkakrotnie próbowano, przy zastosowaniu różnych strategii, wprowadzić mechanizmy wyrównujące szanse kobiet i mężczyzn w polityce, w tym także próbowano wprowadzić systemy kwotowe. Pierwsza próba podjęta była jako część szerszego mechanizmu wyrównywania szans – w ramach ustawy o równym statusie kobiet i mężczyzn przewidywano wprowadzenie mechanizmu kwotowego zarówno w odniesieniu do list osób kandydujących, jak i we wszystkich gremiach nominowanych i mianowanych przez władze. Kolejne projekty ustawy o równym statusie kobiet i mężczyzn odrzucane były przez Sejm w latach dziewięćdziesiątych XX wieku.

Następną próbą była propozycja wprowadzenia mechanizmu kwotowego do ordynacji wyborczej, która zgłoszona została przez posła Olę Krzyżanowską z ramienia Unii Wolności jako poprawka do projektu prawa wyborczego w 2001 roku. Także ona, właściwie bez dyskusji, została odrzucona przez parlament, a co ciekawe – nie poparli jej nawet posłowie lewicy, wypowiadający się w innych przypadkach za mechanizmami wyrównywania szans, w tym za kwotami, które nawet wpisano do statutu partii²³.

I wreszcie, kwoty wprowadzane były przez partie polityczne: przed wyborami w 2001 roku trzy partie, tj. Sojusz Lewicy Demokratycznej, Unia Pracy i Unia Wolności, wprowadziły zasadę, zgodnie z którą na liście wyborczej żadna z płci nie może być reprezentowana przez mniej niż 30% kandydatów. Nawet ta ograniczona postać systemu kwotowego, któremu towarzyszyła szeroka kampania koalicji organizacji kobiecych na rzecz zwiększenia liczby kobiet wśród parlamentarzystów, przyniosła dobre rezultaty – wtedy właśnie udział kobiet w Sejmie wzrósł z 13% do 20%, a w Senacie nawet z 12% do rekordowych 23%. Efekt kwot zauważyć można było na listach wyborczych partii, które takie rozwiązania przyjęły – na tych właśnie listach wzrost odsetka kobiet był najbardziej widoczny, a to przełożyło się na proporcje kobiet i mężczyzn wśród osób wybranych. Prowadzona wówczas kampania ma też ten niedający się przecenić skutek, że kwestia obecności kobiet na listach wyborczych stała się zauważalnym problemem politycznym i nawet partie nieprzyjmujące rozwiązań kwotowych starają się pokazać, iż problem reprezentacji kobiet nie jest przez nie ignorowany, co prowadzi do zwiększenia odsetka

²³ M. Fuszara, *Kobiety w polityce*, op.cit.

kobiet wśród osób kandydujących. W ten sposób politycy, przynajmniej w pewnym stopniu, starają się nadażyć za społeczeństwem, które w dużej części opowiada się za stosowaniem mechanizmów wyrównujących szanse kobiet i mężczyzn na listach wyborczych. Zagwarantowanie odpowiedniej liczby miejsc kobietom na listach wyborczych, postulowane przez Kongres Kobiet w 2009 roku jako system parytetowy, a więc przewidyujący 50% udział każdej płci na listach osób kandydujących, od dawna cieszy się w Polsce poparciem większości społeczeństwa: w 1999 roku opowiadało się za kwotami 63% badanych, w 2004 – 53%²⁴, a w lipcu 2009 roku parytet poparło ogółem 61% badanych²⁵. Chociaż parytet cieszy się niezmiennie większym poparciem kobiet niż mężczyzn, to także większość mężczyzn go popiera (w 2009 roku: 70% kobiet, 52% mężczyzn). Warto też zauważyć, że kwoty i parytet cieszą się wyraźniejszym poparciem w okresach dyskusji na ich temat, a kiedy dyskusja przygasa, mniej osób go wprawdzie popiera (rok 2004), ale nie oznacza to, że więcej jest mu przeciwnych, rośnie bowiem wówczas wyraźnie grupa osób niezdecydowanych, niemających opinii w tej sprawie, a odsetek przeciwników praktycznie nie ulega zmianie. Polscy politycy są więc wyraźnie większymi przeciwnikami kwot i parytetów niż społeczeństwo, co od lat pokazują badania socjologiczne prowadzone wśród parlamentarzystów różnych kadencji²⁶. Są dwie możliwe interpretacje tej różnicy w poglądach polityków i większości społeczeństwa: albo do parlamentu, z nieznanym nam przyczyn, konsekwentnie dostają się osoby znacznie mniej sprzyjające równości płci i wyrównywaniu szans kobiet i mężczyzn niż całe polskie społeczeństwo, albo – co bardziej prawdopodobne – politycy są parytetom przeciwni, gdyż wiedzą, że ich wprowadzenie doprowadzi do głębokich zmian w obecnej klasie politycznej i że wielu z tych, którzy dziś sprawują funkcje, mogliby je stracić. I w ten sposób, cytowane na początku przewidywania Leona Petrażyckiego o wypieraniu z wysokich stanowisk kobiet przez mężczyzn „tylko dlatego że są mężczyznami”, do dziś znajdują potwierdzenie w polskiej klasie politycznej.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Sondaż „Gazety Wyborczej” przeprowadzony przez PBS DGA w dniach 3–5 lipca 2009 na reprezentatywnej próbie 1035 osób (R. Grochał, *Naród za kobietami*. „Gazeta Wyborcza”, 10.07.2009).

²⁶ J. Kurczewski, *Posłowie i opinia publiczna*. ISNS UW, Warszawa 1999.

Małgorzata Fuszara, prof. dr hab., wicedyrektor Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych UW, pracuje w Katedrze Socjologii Obyczajów i Prawa ISNS UW, kieruje Ośrodkiem Badań Społeczno-Prawnych nad Sytuacją Kobiet i Podyplomowymi Studiami nad Społeczną i Kulturową Tożsamością Płci Gender Studies (wraz z Bożeną Chołuj). Prowadzi zajęcia m.in. z zakresu socjologii prawa, studiów kobiecych i gender studies, mniejszości narodowych. Prowadziła zajęcia z zakresu gender studies w USA (Ann Arbor) i Hiszpanii (Oniati). Jest członkinią komitetów redakcyjnych 3 naukowych czasopism: "Signs. Journal of Women in Culture and Society"; "European Journal of Women's Studies" i "Societas/Communitas". Jest autorką ponad 100 artykułów i rozdziałów w książkach opublikowanych po polsku, angielsku, niemiecku, słowacku, bułgarsku, rosyjsku i rumuńsku. Wydała pod swoją redakcją m.in. książki: *Kobiety w Polsce na przełomie wieków. Nowy kontrakt płci?* (2002), oraz *Nowi mężczyźni? Zmieniające się modele męskości we współczesnej Polsce* (2008) i wraz z prof. J. Kurczewskim: *Polskie spory i sądy* (2004). Współautorka książki *Współpraca czy konflikt? Państwo, Unia i kobiety* (2008). Opublikowała 3 książki: *Codzienne konflikty i odświętna sprawiedliwość* (1989); *Rodzina w sądzie* (1994); *Kobiety w polityce* (2006).

Analizy i Opinie **nr 98, wrzesień 2009**

„Analizy i Opinie” – seria kilkunastu analiz dotyczących ważnych tematów dla Polski i Europy. W ten sposób Instytut Spraw Publicznych chce aktywnie włączyć się w debatę publiczną – pokazywać istotne problemy, często nieobecne w polskiej i ogólnoeuropejskiej debacie, oraz proponować konkretne rozwiązania. Tematyka poruszana w „Analizach i Opiniach” obejmuje zagadnienia związane m.in. z integracją europejską, polityką społeczną, edukacją, administracją publiczną, polityką migracyjną i polityką wschodnią.

Seria „Analizy i Opinie” publikowana jest przy wsparciu Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe. Niniejszy numer został przygotowany w ramach projektu „Obserwatorium Demokracji w Polsce” finansowanego przez Open Society Institute



Copyright by Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub części możliwy jest wyłącznie za zgodą Instytutu. Cytowanie oraz wykorzystanie danych empirycznych dozwolone jest z podaniem źródła.

Redaktor serii: dr Jacek Kucharczyk
Koordynator serii: Rafał Załęski, e-mail: publikacje@isp.org.pl

Adres: Instytut Spraw Publicznych
ul. Szpitalna 5 lok. 22, 00-031 Warszawa
tel. 022 556 42 60, fax 022 556 42 62
e-mail: isp@isp.org.pl, www.isp.org.pl