

Piotr Uziębło

Parytety płci i kwoty na listach wyborczych – za i przeciw¹

W ostatnich latach problem zwiększenia udziału kobiet w życiu politycznym Polski stanowi przedmiot debaty publicznej. Jest to również kwestia często podnoszona w dyskursie naukowym, przede wszystkim na gruncie nauk politycznych oraz socjologicznych². Obecnie jednak nie można pominąć również aspektów prawnych tej debaty, tym bardziej że w 2009 r. wpłynął do Sejmu obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej; ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, w związku z wprowadzeniem parytetu płci na listach kandydatów³, które zostało zainspirowane podczas Kongresu Kobiet Polskich w czerwcu 2009 r. Ocena zarówno tego projektu, jak i samej idei wprowadzenia mechanizmów dyskryminacji wyrównawczej w prawie wyborczym w odniesieniu do kobiet musi być jednak przedstawiana na tle tego, jak kształtują się podobne regulacje w innych państwach na świecie. Nie sposób również nie zastanowić się nad konsekwencjami wprowadzenia takich rozwiązań.

Na wstępie konieczne jest ustalenie pewnej kwestii terminologicznej. Wspomniane mechanizmy dyskryminacji pozytywnej mogą przybierać dwojaką postać. Częściej spotykaną formą są kwoty płci, określające minimalny udział jednej z płci na listach wyborczych, rzadziej zaś w samych organach przedstawicielskich. Drugim zaś mechanizmem stają się parytety, które w założeniu mają zapewniać pełną równość płci w procesie wyborczym, naturalnie równość pod względem formalnym, zapewniając na listach wyborczych jednakowy udział obu płci⁴. Można więc

¹ Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego na I Seminarium Młodych Badaczy Prawa Konstytucyjnego, które odbyło się w Mąchocicach Kapitulnych w dniach 11–12 marca 2010 r.

² Zob. przykładowo: J. Kurczewski, *Rodzynki w zakalcu, czyli o reprezentacji kobiet w reprezentacji Narodu*, „Societas/Comunitas”, nr 2, 2008; M. Fuszara, „Niedokończona demokracja” – kobiety, mężczyźni i władza, „Przegląd Socjologiczny” nr 1, 2000.

³ Druk sejmowy 2713/VI kad.

⁴ J. Jenson, C. Valiente, *Comparing Two Movements for Gender Parity. France and Spain*, [w:]

stwierdzić, że parytety są środkiem dalej idącym, dającym znacznie mniejszą swobodę w doborze kandydatów przez ugrupowania uczestniczące w procesie wyborczym. Co więcej, mechanizmy te, zarówno kwoty, jak i parytety, mogą być również skorelowane z dokładnym sposobem kształtowania list wyborczych, a więc przyznawania poszczególnych miejsc na listach kandydatom należącym do danej płci.

Wprowadzenie idei mechanizmów instytucjonalnie zwiększających udział kobiet w procesie wyborczym pojawiło się już wiele lat temu, głównie w latach 70. i 80.⁵ W dużej mierze było to wynikiem ewidentnego niedoreprezentowania kobiet w życiu publicznym. Pomijając dokładną analizę tego zjawiska⁶, a tym samym również dyskusję związaną z potrzebą zwiększenia udziału kobiet w polityce, nie sposób nie zauważyć, że w dużej mierze owa niższa partycypacja silnie związana jest z faktem znacznie późniejszego przyznania kobietom praw wyborczych, gdyż w zdecydowanej większości państw jeszcze sto lat temu nie posiadały one takich praw. Tym samym naturalne jest, że późniejsze ich wkroczenie w tę sferę aktywności musiało się wiązać ze znacząco trudniejszym dostępem do polityki, przede wszystkim do organów przedstawicielskich, z parlamentami włącznie, gdyż w tym czasie polityka zdominowana była właśnie przez mężczyzn. Stąd też kwoty czy parytety postrzegane są jako środek, który ma ułatwić faktyczną możliwość udziału kobiet w procesie wyborczym, a tym samym również w dostępie do działalności politycznej czy polityczno-społecznej.

Patrząc na praktykę funkcjonowania powyższych instrumentów nie podlega kwestii, że wprowadzenie kwot bądź parytetów wpływa na podwyższenie poziomu udziału kobiet w organach przedstawicielskich. Szczególnie jaskrawo widać to w przypadku parlamentów. Analiza danych procentowego udziału kobiet w parlamentach państw członkowskich pokazuje, że nie tylko w państwach tych w parlamentach reprezentowany jest średnio większy odsetek kobiet, ale i wzrost tego udziału ma charakter stały, co znaczy, iż co do zasady w kolejnych wyborach udział kobiet w takim organie jest większy. Znakomicie obrazuje to przykład Argentyny,

Women's Movements Facing Reconfigured State, pod red. L. A. Banaszak, K. Beckwith, D. Rucht, Cambridge 2003, s. 76–77.

⁵ Dodać trzeba, że już wcześniej tatach trzydziestych i czterdziestych niektóre państwa azjatyckie jak Indie czy Tajwan wprowadziły mandaty parlamentarne zarezerwowane dla kobiet, zob. M. L. Krook, *La adopción e impacto de las leyes de cuota s de género: una perspectiva global*, [w:] *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, pod red. M. Ríos Tobar, Santiago de Chile 2008, s. 35.

⁶ Zob. A. Żukowski, *Wybory a reprezentacja polityczna kobiet*, „*Studia Wyborcze*”, t. III, 2007, s. 64–66.

która była państwem o parlamencie zdecydowanie zmaskulinizowanym, kwoty zaś doprowadziły do znaczącego wzrostu liczby mandatów uzyskiwanych przez kobiety, i to zarówno w izbie pierwszej – Kongresie Deputowanych, jak i drugiej – Senacie. Jeszcze w 1995 r. w Kongresie zasiadało 25,3% kobiet, w Senacie zaś 2,8%, a po ostatnich wyborach w 2009 r. udział ten wynosił odpowiednio 38,5% i 35,2%⁷. Nie ma więc wątpliwości, że rozwiązywanie takie realizuje cele, jakie zostały przed nim postawione, zwiększając udział kobiet w życiu politycznym, ale, co również ważne przełamujące pewne stereotypy związane ze społeczną niechęcią oddawania głosów na kandydatki w wyborach⁸. Rodzi się jednak inne pytanie – czy regulacje takie nie budzą wątpliwości co do ich zgodności z podstawowymi zasadami prawa wyborczego.

Odpowiedź na to pytanie nie może być jednoznaczna. W mojej ocenie bezdyskusyjne jest, że wszelkie działania normatywne, które ingerują bezpośrednio w wynik wyborów, musiałyby zostać uznane za naruszające standardy demokratycznych wyborów. Dlatego też rozwiązania gwarantujące jednej płci minimalny poziom uzyskanych mandatów w parlamencie nie powinny mieć miejsca w państwach demokratycznych. Jednakże występują one w praktyce, szczególnie w państwach afrykańskich i azjatyckich, w których historycznie i kulturowo pozycja społeczna kobiety była uznawana za podrzędną. Przykładowo w Bangladeszu konstytucja zarezerwowała dla kobiet co najmniej 45 mandatów parlamentarnych, w Afganistanie średnio w każdej prowincji powinny być wybrane co najmniej dwie kobiety, w Burundi oraz w Ruandzie co najmniej 30% mandatów winno przypaść kobietom, w Ugandzie zaś co najmniej jedna kobieta musi być wybrana w każdym z 56-ciu okręgów wyborczych⁹. Z innych państw afrykańskich warto też wspomnieć o rozwiązaniu w Tanzanii, gdzie poza normalnymi mandatami przysługują również mandaty specjalne, które w założeniu mają wyrównać stosunek płci w parlamencie, stanowiąc najpierw 20%, a od 2005 r. 30% wszystkich miejsc w izbie¹⁰. Poza tym ostatnim przykładem pozostałe unormowania stoją w sprzeczności z zasadą równości wyborów, przede wszystkim jej materialnym aspektem, gdyż zapew-

⁷ Dane za stronę www.ipu.org z 27.02.2010.

⁸ Wystarczy wspomnieć, że we wspomnianej Argentynie w wyborach prezydenckich w 2007 r. liczyły się tylko dwie kandydatki, zdobywając łącznie prawie 68% głosów.

⁹ *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, pod red. A. Reynolds, B. Reilly, A. Ellis, Stockholm 2008, s. 121.

¹⁰ *EISA Election Observer Mission Report: Tanzania 14 Decembre 2005, EISA Election Observer Mission Report No 20, Johannesburg 2006, s. 22.*

niają one miejsca kandydatkom bez względu na to, czy osiągną one wynik, który ów mandat by im gwarantował, czy też ich wynik był gorszy od innego kandydata, który jednak z uwagi na swoją płeć mandat utracić musiał na rzecz osoby z niższym poparciem wyborców.

Niekiedy podnoszone są argumenty wskazujące na to, iż mechanizmy te są w dużej mierze zbliżone do narzędzi stosowanych wobec mniejszości narodowych w poszczególnych państwach¹¹, gwarantujących im pewną liczbę mandatów w organach przedstawicielskich. Nawet jednak jeśli uznać, że te ostatnie nie naruszają podstaw zasady równości materialnej, ich uzasadnienie musi być odmienne. Stanowią one bowiem mechanizm ochrony praw mniejszości przed dyktatem większości, stwarzając takim mniejszościom możliwość artykulacji ich interesów. W przypadku wprowadzenia minimalnej liczby mandatów dla danej płci mamy jednak do czynienia z sytuacją nieco odmienną, gdyż trudno jest tu mówić o istnieniu mniejszości, szczególnie z uwagi na w miarę równy rozkład poszczególnych płci w społeczeństwie. W tym przypadku różnice w liczbie mandatów pomiędzy mężczyznami a kobietami wynikają właśnie z przyczyn kulturowych i społecznych, a nie z racji dyskryminacji mniejszości przez większość.

Zgodzić się jednak trzeba, że same parytety bądź kwoty, co już zresztą wskazałem na wstępie, patrząc przez pryzmat celu, który mają realizować, są elementem dyskryminacji pozytywnej. Jeśli jednak już mają być wprowadzone, to muszą spełniać standardy demokratyczne, w szczególności zasady równości oraz wolności wyborów. Dlatego inaczej trzeba ocenić inne niż minimalna liczba mandatów formy kwot i parytetów związane z zapewnieniem równości płci na listach wyborczych, pomimo iż także wiążą się one z ograniczeniem swobody tworzenia takich list poprzez narzucenie uczestnikom procesu wyborczego pewnych ram ich tworzenia¹². W tym jednak przypadku nie ingeruje się w sposób bezpośredni w sam proces podziału mandatów, gdyż te zostaną i tak rozdzielone w oparciu o obowiązujące reguły prawa wyborczego. Takie regulacje mają jedynie zapewnić rzeczywistą możliwość wyboru pomiędzy przedstawicielami obu płci. Można co prawda podnosić, że jeśli już podobne parytety zostaną wprowadzone w oparciu o kryterium płci, to powinny być również przyznawane w oparciu o inne kryteria, takie jak chociażby wiek, wyznanie czy wykształcenie. Dopiero wtedy listy wyborcze dawałyby pełny obraz społeczeństwa. Warto jeszcze raz podkreślić upośledzenie kobiet w życiu po-

¹¹ Por. G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 143.

¹² *Ibidem*, s. 140.

litycznym, z uwagi na ich „wejście” do tego życia w chwili, gdy jego reguły i zasady już funkcjonowały. Może to stanowić istotny argument zwolenników wprowadzenia mechanizmów preferencyjnych wobec kobiet w prawie wyborczym. Odnosząc się jeszcze do kwestii narzucenia sposobu tworzenia list trzeba podkreślić, że prawo wyborcze zna również inne ograniczenia dotyczące chociażby minimalnej bądź maksymalnej liczby kandydatów na takich listach. Tym samym regulacje dotyczące wewnętrznego kształtu list nie różnią się od nich w jakiś szczególnie sposób.

Normy dotyczące udziału kobiet na listach wyborczych również mogą przyjmować różną postać. Oczywiście zdecydowanie łatwiej je stosować w państwach, w których obowiązują proporcjonalne systemy wyborcze, gdyż wtedy zrównoważenie listy pod względem płci jest realnie możliwe¹³. Odmiennie wygląda natomiast sytuacja w państwach z systemami większościowymi, gdzie właśnie strategia wyborcza i szansa na zdobycie mandatu w okręgu stają się głównym determinantem działań stronnictw politycznych, co wynika ze zwiększonego spersonalizowania wyborów większościowych, szczególnie odbywających się w okręgach jednomandatowych. Ponadto wprowadzenie kwot czy parytetów w tego typu wyborach dawałoby możliwość ich obchodzenia poprzez wystawianie kandydatów niezależnych. Dlatego też wiele państw, w których występują systemy większościowe, nie zdecydowało się na wdrożenie takich regulacji. Szczególnie widoczne jest to w państwach anglosaskich, jak Wielka Brytania czy USA, gdzie dominuje liberalne podejście do problemu reprezentacji płci w organach przedstawicielskich, opierające się na nieingerowaniu w wybór kandydatów przez podmioty uczestniczące w wyborach, a jedynie zapewnieniu równości szans¹⁴.

Zupełnie inaczej z tym problemem poradziła sobie Francja, która również posiada większościowy system wyborczy. Zdecydowano się tam na wprowadzenie parytetu płci, ale jedynie w formie zalecenia równości płci. Nie oznacza to jednak, że niezachowanie takiej równości nie jest sankcjonowane. Jeśli bowiem sumując liczbę kandydatów we wszystkich okręgach okaże się, że różnica pomiędzy płciami wynosi więcej niż dwa punkty procentowe, to kwota subwencji dla danej partii zostanie obniżona o 75% takiej różnicy¹⁵. Tym samym, jeśli w wyborach startowało tylko 30% kobiet z danej listy, subwencja będzie obniżona o kwotę równą

¹³ Por. M.L. Krook, *Gender Quotas, Norms and Politics*, „Politics and Gender” nr 2, 2006, s. 113.

¹⁴ D. Dehlerup, *Electoral Gender Quotas: Between Equality of Opportunity and Equality of Result*, „Representation”, Vol. 43, Issue 2 July 2007 s. 75.

¹⁵ Art. 9–1 Loi n°88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique (*Journal Officiel du 12 mars 1988*), zmieniona w 2009 r.

iloczynowi 75% oraz 40%, a więc w sumie obniżka subwencji wyniesie 30% całej sumy. W mojej ocenie właśnie taka forma sankcjonowania niedopełnienia zasady równości płci wydaje się optymalna, gdyż stanowi po prostu swoistą zachętę finansową do podejmowania działań ją realizujących, choć patrząc przez pryzmat Francji, skuteczność tej sankcji odnosi się przede wszystkim do mniejszych partii, zdobywających niewielką liczbę mandatów¹⁶.

Wracając jednak do państw z systemem proporcjonalnym, które wprowadziły system kwotowy (względnie system parytetów), to najczęściej dominuje w nich prosta zasada określająca minimalny udział jednej z płci na listach wyborczych. Naturalnie poziom tego udziału jest różny w poszczególnych państwach. Można tu wskazać chociażby specyficzne rozwiązania obowiązujące w Ekwadorze, gdzie kwota płci ustanowiona została na poziomie 30% miejsc na listach i poziom ten będzie podwyższany o pięć punktów procentowych przed każdymi wyborami, aż do czasu osiągnięcia pełnej równości płci w parlamencie, co będzie skutkowało usunięciem takich kwot¹⁷. Również oryginalne rozwiązanie występuje w prawie wyborczym Argentyny, gdzie obowiązuje najstarsza na świecie regulacja (podchodząca z 1991 r.), zgodnie z którą na listach wyborczych musi znajdować się co najmniej 30% kobiet¹⁸. Zgodnie z nią w odniesieniu do partii, które mają swoją reprezentację w parlamencie, co najmniej jedna kobieta musi przypadać na dwóch kandydatów mężczyzn, w tym jedna musi znajdować się na trzech czołowych miejscach listy, w odniesieniu do pozostałych partii zaś muszą one mieć co najmniej jedną kobietę na każde dwa pierwsze miejsca na liście. Podobnie jest także w Belgii, gdzie od 2002 r.¹⁹ kandydaci na listach wyborczych mają reprezentować w jednakowym stopniu każdą płęć, a dodatkowo na dwóch pierwszych miejscach nie mogą znajdować się osoby tej samej płci. Nieco inną formułę przewiduje ordynacja wyborcza w Urugwaju, gdzie pod rygorem niezarejestrowania listy na każde trzy miejsca na liście musi przypadać co najmniej jedna osoba z każdej płci, a jeśli

¹⁶ R. Murray, *How Parties Evaluate Compulsory Quotas: A Study of the Implementation of the 'Parity' Law in France*, „Parliamentary Affairs”, Vol. 60 No. 4, 2007, s. 575.

¹⁷ N. Pacari, *La participación política de la mujer indígena en el Parlamento ecuatoriano. Una tarea pendiente*, http://www.quotaproject.org/CS/CS_Pacari_Ecuador.pdf z 10 marca 2010 r.

¹⁸ J. Marx, M. Caminotti, J. Borner, *¿En pie de igualdad? Quince años de cupo femenino en Argentina*, [w:] *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, pod red. M. Ríos Tobar, Santiago de Chile 2008, s. 99.

¹⁹ Pierwotnie, do 1994 r. kwota określała, że jedna płęć nie może być reprezentowana na listach wyborczych przez więcej niż 2/3 kandydatów, P. Meier, *Implementing Gender Quotas in Belgium: Legal Enforcement Lessons*, [w:] *The Implementation of Quotas: European Experiences. Quota Report Series*, pod red. J. Ballington, F. Binda, Stockholm 2005, s. 54.

zaś okręg wyborczy obsadza tylko dwa mandaty, takie zróżnicowanie musi dotyczyć obu miejsc na liście.

Z reguły jednak rozwiązania te wiążą się z przyjęciem określonego stałego procentowego udziału jednej z płci na listach wyborczych. W Brazylii i Peru w 1997 r. wprowadzono minimalny udział jednej z płci na listach wyborczych na poziomie 25%, przy czym w Brazylii – trzy, a w Peru – cztery lata później podniesiono ten próg do 30%. Specyficzna jest jednak sankcja, która może spotkać ugrupowanie polityczne w Brazylii. Jeśli ugrupowanie uczestniczące w wyborach nie będzie przestrzegać tych proporcji, nadwyżka kandydatów danej płci zostanie usunięta z listy wyborczej. Wyższa kwota obowiązuje w Paragwaju, gdzie określono ją na poziomie 40%. Jej niezrealizowanie z kolei skutkuje odmową rejestracji list wyborczych. Analogiczna sankcja ma miejsce w Meksyku, z tym że tam kwota wynosi tylko 20%²⁰.

Również niektóre państwa europejskie zdecydowały się na wprowadzenie podobnych kwot wyborczych. Przykładowo nowelizacja hiszpańskiego prawa wyborczego dokonana w 2007 r. przewiduje, że jedna płeć nie może obsadzić mniej niż 40%, a więcej niż 60% miejsc na liście wyborczej²¹. Istotny jest jednak fakt, że nie jest to oceniane w skali kraju, a w odniesieniu do każdego z okręgów osobno. Listy, które nie spełnią danego warunku, nie powinny być zarejestrowane przez okręgowe komisje wyborcze²². W Słowenii od 2006 r. obowiązuje natomiast kwota na poziomie 35% dla każdej z płci²³, która jest sankcjonowana w analogiczny sposób jak w Hiszpanii.

Zupełnie nietypowa sytuacja dotyczy państw skandynawskich, w których mówi się już głośno o potrzebie odejścia od systemu kwot z uwagi na znaczący, trwały udział kobiet w polityce, czyli osiągnięcie zakładanego przez system kwotowy celu. Warto także podkreślić, że właśnie w państwach skandynawskich taki poziom udało się osiągnąć bez wprowadzania kwot na poziomie ustawowym. Istniały one jednak (i istnieją do dziś) w wewnętrznych aktach normatywnych partii politycz-

²⁰ Dane za stroną internetową <http://www.quotaproject.org>.

²¹ Art. 44 bis Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (BOE núm. 147, de 20 de junio), ze zmianami z 2007 r.

²² Warto zauważyć, że w wyborach 2008 r. nie było to bezwzględnie przestrzegane, a nawet jeśli pojawiały się odmowy rejestracji list, to były one uchylane przez Trybunał Konstytucyjny, zob. T. Verge Mestre, *Cuotas voluntarias y legales en España. La paridad a examen*, „Revista Española de Investigaciones Sociológicas”, No. 123, 2008, s. 129–130.

²³ Wcześniej w 2004 r. wprowadzono kwoty na poziomie 30%. Zob. S. Lokar, *A Short History of Quotas in Slovenia*, [w:] *The Implementation of Quotas: European Experiences. Quota Report Series*, pod red. J. Ballington, F. Binda, Stockholm 2005, s. 123.

nych, określających zasady wyłaniania kandydatów²⁴, co było wynikiem znaczącej zmiany postrzegania roli kobiet w samym społeczeństwie, tak charakterystycznym dla tego regionu.

Jak wyglądać powinna prawna ocena wprowadzenia powyższych kwot wyborczych? Nie można mieć wątpliwości, że negatywna ocena musi dotyczyć wszelkich regulacji, które wskazują na minimalny udział na listach wyborczych wyłącznie jednej z płci, a mianowicie kobiet. Co prawda można uznać, że uzasadnienie takiego rozwiązania wynika z niedoreprezentowania kobiet w organach przedstawicielskich, jednak przecież nie można wykluczyć, że w perspektywie czasu dojdzie do sytuacji, w której to właśnie kobiety, będą dominować w takich organach. Na razie dotyczy to tylko Ruandy i wynika z przyczyn dotyczących struktury społecznej tego kraju, ale w przyszłości sytuacja taka może wystąpić w większej liczbie państw. Tym samym konieczne jest, aby, jeśli już zdecydowano się na wprowadzenie kwot wyborczych, kwoty zapewniały zrównoważony udział przedstawicieli obu płci w parlamentach i innych organach przedstawicielskich. Tylko takie rozwiązania będą mogły zostać uznane za regulacje nieprowadzące do ewidentnego naruszenia zasady równości wyborów poprzez uprzywilejowanie wyłącznie jednej płci. W konsekwencji minimalny udział musi dotyczyć obu płci na listach wyborczych.

Czy jednak same kwoty nie naruszają zasady równości wyborów? Naturalnie, jeśli rozpatrywać ten element, chodzi zarówno o zasadę *fair play* w wyborach, czyli zasadę zakładającą jednakowe warunki dla wszystkich uczestników procesu wyborczego, jak i o zasadę równości w ujęciu ogólnym. W tym pierwszym przypadku trudno mówić o naruszeniu równości szans, ponieważ kwoty mają obowiązywać wszystkie podmioty zamierzające uczestniczyć w wyborach, a nie tylko niektóre z nich. Zdecydowanie większy problem wiąże się z równością rozumianą jako fundament praw jednostki. W tym bowiem przypadku mamy do czynienia z ewidentnym ograniczeniem takiej równości, gdyż przy umieszczeniu kandydatów na listach wyborczych zasadniczym kryterium doboru tychże kandydatów będzie kryterium płci. Szczególnie jaskrawo widać byłoby to w tych partiach politycznych, które wyłaniają swoich kandydatów w prawyborach, gdzie w przypadku zbyt dużej liczby kandydatów należących do jednej płci miejsca na listach i tak musiałyby być przyznane kandydatom drugiej płci, mimo że cieszyli się oni mniejszym poparciem wśród członków. Jeśli jednak uznaliśmy, że parytety oraz kwoty są mechanizmem

²⁴ D. Dehlerup, *Comparative Studies of Electoral Gender Quotas*, Paper Presented At International IDEA Workshop: The Implementation Of Quotas: Latin American Experiences, Lima, Peru, 23–24 February 2003, s. 5.

dyskryminacji wyrównawczej, to współcześnie ich występowanie postrzegane jest jako dopuszczalne, z racji pełnionej przez nie funkcji polegającej na zwiększeniu udziału przedstawicieli płci niedoreprezentowanej w organach przedstawicielskich. Dlatego też zwolennicy kwot podkreślają, że zasada równości nie dotyczy wyłącznie równości szans, ale przede wszystkim równości wpływów²⁵.

Trzeba się zastanowić, czy wspomniane mechanizmy spełniają pokładane w nich nadzieje. I tu odpowiedź wydaje się pozytywna. Po pierwsze, udział kobiet w parlamentach tych państw, które obecnie przewidują bądź też przewidywały w przeszłości istnienie kwot jest jednak zdecydowanie większy niż w pozostałych krajach i znacząco już przekroczył 20% całego składu izb. Naturalnie jednak ten czynnik trudno uznać bezkrytycznie za przejaw udanej implementacji parytetów czy też kwot, gdyż nie wskazuje on całego obrazu sytuacji. Jako kontrargument można przecież stwierdzić, że samo wprowadzenie parytetów wiązało się ze wzrostem znaczenia politycznego kobiet, a tym samym i bez nich liczba kobiet w organach przedstawicielskich systematycznie wzrastałaby. Dlatego też kluczowe znaczenie ma argument drugi. Po wprowadzeniu kwot mamy do czynienia ze stałym trendem związanym ze wzrostem liczby kobiet w parlamentach, następującym wraz z każdymi wyborami²⁶, a przypadki odmienne miały marginalny i najczęściej jednorazowy, przejściowy charakter.

Jak na powyższym tle można ocenić polski projekt ustawy dotyczącej wprowadzenia kwot do prawa wyborczego, błędnie zwanych parytetami? Niestety trzeba przyznać, że budzi on bardzo poważne zastrzeżenia prawne. Regulacje w nim proponowane wiążą się ze zmianami zarówno w wyborach do Sejmu, jak i Parlamentu Europejskiego oraz organów stanowiących samorządu terytorialnego, z wyjątkiem gmin do 20 000 mieszkańców. W ich myśl do właściwych ordynacji ma być wprowadzony przepis, iż na listach wyborczych w poszczególnych okręgach wyborczych „liczba kobiet nie może być mniejsza niż liczba mężczyzn”. Nie ma wątpliwości, że taki kształt normatywny nie może być uznany za zgodny z Konstytucją RP, w szczególności zasadą równości, statuowaną w jej art. 32. Skoro liczba kobiet na listach wyborczych nie może być mniejsza niż liczba mężczyzn, to tym samym dopuszczalna jest sytuacja odwrotna. Co więcej, w świetle projektu dozwolona byłaby również możliwość wystąpienia na listach wyborczych wyłącz-

²⁵ G. Allwood and K. Wadia, *Increasing Women's Representation in France and India*, „Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique”, Vol. 37, No. 2, 2004, s. 387–388.

²⁶ M.L. Krook, *op.cit.*, s. 111.

nie kobiet. Jak wcześniej wspominałem, wyraźne wskazanie jednej tylko płci jako płci uprzywilejowanej samo w sobie nie wydaje się prawnie możliwe. Dodatkowo umożliwienie tylko jednej z płci posiadania większości na listach wyborczych już zupełnie niweczy szansę uznania takiego normowania za zgodne z równością płci, gwarantowaną przez art. 33 Konstytucji RP. Zapewnienie równości przez swoiste zadekretowanie możliwości dojścia do przewagi jednej z płci musi być ocenione negatywnie, tym bardziej że niedopełnienie tego wymogu skutkować ma odmową rejestracji listy wyborczej w okręgu. W mojej ocenie, jeśli już miałyby występować sankcje za niespełnienie powyższego warunku, to przy takiej konstrukcji kwot zdecydowanie właściwsze byłyby sankcje finansowe na wzór francuski, związane ze zmniejszeniem subwencji dla partii politycznych nierealizujących postanowień ustawy. W konsekwencji ugrupowania zapewniające równość płci uzyskiwałyby wyższe środki finansowe niż te, na których listach występowałyby dysproporcje.

Summary

The mechanisms of gender positive discriminations in the electoral law

The ongoing public debate in Poland concerning the implementation of equality instruments in the electoral law requires a legal analysis of these institutions, especially because the proposal of amendments was the effect of that debate. It is important that, it is necessary here to distinguish the quotas, specifying the minimum proportion of one sex on voting lists or the representative bodies and the parities, which define the equal participation of both sexes. Both these instruments are today in normative acts in many states, but their way of shots, like the non-execution and consequences of such a requirement is different. The regulations could be different to parties which unrealized formal requirements. As a consequence they could prove to deny the possibility of the electoral lists registration or they could only know the financial restriction. The problem of the gender equality on the election lists can be considered as a violation of principle of equality of elections, especially when it directly changes the result of the election. On the other hand, it provides increasing equality in parliament. It should be noted that the regulations identical with the Polish proposal had never been introduced. That proposition which states that the number of women on electoral lists may not be less than 50%, violates the constitutional principle of equality.