



(Nie)skuteczność kwot dla kobiet w polskim prawie wyborczym Odgórne kreowanie procesu rekrutacji politycznej vs „wola ludu” w państwie demokratycznym

(Un)Effectiveness of Quotas for Women
in the Polish Electoral Law
Top-down Creation of the Political Recruitment Process
vs. the “Will of the People” in a Democratic State


Łukasz Wawrowski*

Abstrakt

Polityka tradycyjnie zdominowana jest przez mężczyzn. W ostatnich latach wzrasta udział kobiet w polityce m.in. w wyniku podejmowania ukierunkowanych działań w ramach polityki równościowej. Spośród wielu potencjalnych sposobów takiego oddziaływania najbardziej znany jest mechanizm kwotowy, czasem (błędnie) utożsamiany z parytetem płci. Celem autora niniejszego opracowania jest ukazanie implementacji owego mechanizmu w polskim prawie wyborczym z wyko-

Abstract

Politics is traditionally dominated by men. In recent years, women's participation has increased as a result of, among other factors, targeted equality policy actions. Among the many possible ways to attain this result the most familiar is the quota mechanism, sometimes (mistakenly) equated with gender parity. Łukasz Wawrowski's aim in this article is to examine the implementation of this mechanism in the Polish electoral law using solutions developed in 2011, and to indicate its effectiveness from

* Wydział Zamiejscowy w Chorzowie Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu (lukasz.wawrowski@chorzow.wsb.pl);  <https://orcid.org/0000-0002-7589-7057>

rzystaniem rozwiązań wypracowanych w 2011 roku oraz próba wskazania jego skuteczności z perspektywy wyborów do Sejmu z października 2019 roku. Rozważania, z wpisanymi w nie „antynomiami demokracji”, prowadzone są przez pryzmat — po pierwsze — warunków, jakie spełniać muszą kwoty, aby mechanizm był skuteczny; po drugie — tego, w jakim stopniu takie „odgórne narzucanie liczby uczestniczących w przedsięwzięciu kobiet” jest zbieżne z istotą demokracji rozumianej często jako realizacja „woli ludu”.

Słowa kluczowe: płeć kulturowa (gender), feminizm, politologia feministyczna, kobiety w polityce

the perspective of the elections to the Sejm in October 2019. Wawrowski uses a double prism to treat the “antinomies of democracy” referred to in the text. First, he discusses the conditions to be met in order for the quota mechanism to be effective. Secondly, he ponders the extent to which such a “top-down imposition of the number of women involved” agrees with the essence of democracy, often understood as the implementation of the “will of the people”.

Keywords: gender, feminism, feminist political science, women in politics

Wprowadzenie

Polityka, także polska, tradycyjnie zdominowana jest przez mężczyzn¹. Fakt ten stanowi przedmiot zainteresowania zarówno przedstawiceli klasycznych nauk społecznych i nauk o polityce, jak i w szczególności relatywnie nowych nauk dotyczących kwestii równości płci (tzw. studia feministyczne, genderowe)²; problematyka ta należy także do głównego obszaru zainteresowań

¹ Nie jest w tym miejscu celem autora udowadnianie owego stwierdzenia, to bowiem fakt powszechnie znany i łatwy do zauważenia w trakcie obserwacji składu struktur politycznych, a przede wszystkim ukazywany w stosownych badaniach naukowych. Przyjęcie jednak za punkt wyjścia zdominowania sceny politycznej przez mężczyzn jest niezbędne dla niniejszego opracowania — trudno bowiem inaczej prowadzić rozważania nad kwotami jako mechanizmem zwiększania udziału kobiet w polityce. Nie jest w tym miejscu również możliwe uzasadnianie powodów, dla których należy zwiększać kobiecą reprezentację, tak jak i ukazywanie przyczyn, dla których była i (nawet uwzględniając pozytywne zmiany w ostatnich latach) wciąż jest ona tak mała. Należy mieć jednak świadomość, że zwłaszcza przyczyny niedoreprezentowania kobiet stanowią kluczowy element rozważań na temat sposobów zwiększania owego udziału. Wszelkie bowiem działania w tym kierunku muszą być podejmowane z uwzględnieniem pierwotnych przyczyn danego stanu rzeczy (zwłaszcza w kontekście identyfikacji przyczyn związanych z płcią biologiczną i tzw. płcią kulturową [gender]) — trwała zmiana sytuacji jest możliwa tylko wtedy, kiedy zlikwidowane zostaną czynniki, które determinowały stan uznawany za niewłaściwy i podlegający przekształceniu.

² Jak przykładowo pisze Arkadiusz Żukowski: „W Polsce problematyka partycypacji wyborczej kobiet zyskuje coraz większe zainteresowanie. Podobnie jak na Zachodzie badaniami zajmują się głównie kobiety, a przede wszystkim Renata Siemieńska, a także Małgorzata Fuszara. Monografię dotyczącą instytucjonalnych mechanizmów zwiększania udziału kobiet w strukturach politycznych przygotował Łukasz Wawrowski. Prace podobnego

badawczych autora³. Przedmiotem prowadzonych — w ramach studiów genderowych — ukierunkowanych teoretycznie i empirycznie badań jest zarówno próba charakterystyki samego udziału kobiet w polityce w aspekcie ilościowym i jakościowym (jako realizacja deskryptywnej funkcji nauki), jak i próba poszukiwania przyczyn takiego stanu rzeczy (funkcja eksplanacyjna), perspektyw rozwoju zjawiska w przyszłości (funkcja prognostyczna) oraz argumentacji na rzecz zwiększania udziału kobiet (funkcja aksjologiczna). Z praktycznego punktu widzenia, a więc bezpośredniego wpływu nauki na rzeczywistość społeczną, najbardziej wartościowe jest jednak poszukiwanie odpowiedzi na pytanie: W jaki sposób ów udział zwiększać (funkcja instrumentalna)? To właśnie od nauki i naukowców oczekiwać należy wskazywania sposobów przekształcania rzeczywistości (także tej społecznej i politycznej) zgodnie z przyjętymi założeniami, które następnie powinny być implementowane na grunt społeczny m.in. przez decydentów politycznych kreujących procesy społeczne zarówno w sposób bezpośredni, tworząc odpowiednie normy prawne i podejmując stosowne decyzje w ramach sprawowania władzy, jak i w sposób pośredni, oddziałując na kulturę (także polityczną) i świadomość danego społeczeństwa m.in. w ramach procesu socjalizacji i tworzenia opinii publicznej (bazując przykładowo na popularnej teorii spływania opinii publicznej z poziomu elit politycznych). W ich efekcie modyfikowane są wzorcowe role społeczne, w tym również role płciowe. Spośród wielu wypracowanych do tej pory potencjalnych sposobów oddziaływania w zakresie udziału kobiet w polityce najbardziej znany (w szczególności pozostając w ramach tzw. strategii ukierunkowanych działań równościowych⁴) jest mechanizm kwotowy, czasem (błędnie) utożsamiany z parytetem płci.

Celem autora niniejszego opracowania jest ukazanie istoty owego mechanizmu oraz sposobu jego implementacji w polskim prawie wyborczym na podstawie rozwiązań wypracowanych w 2011 roku oraz próba oceny skuteczności jego oddziaływania. Analiza prowadzona będzie z ukierunkowaniem na ukazanie — po pierwsze — jakie warunki spełniać muszą kwoty, aby były mechanizmem skutecznym w odniesieniu do faktycznych polskich rozwiązań; po drugie, w jakim stopniu takie odgórne „narzucanie liczby uczestniczących w przedsię-

zakresu tematycznego są autorstwa: Ewy Malinowskiej, Sylwii Spurek i Doroty Łukasz” (Żukowski, 2011, s. 4), czy Katarzyna Brzoza: „Na temat kobiet zaangażowanych w politykę powstało już wiele publikacji, które wpisują się w obszar dociekań politologicznych, socjologicznych, psychologicznych, językoznawczych, kulturoznawczych i wielu innych. Autorzy polscy np. Małgorzata Fuszara, Łukasz Wawrowski, Renata Siemińska oraz zagraniczni np. Pippa Norris, Ronald Inglehart, Anne Marie Goetz wielokrotnie podejmowali wskazany temat w swoich monografiach i artykułach naukowych” (Brzoza, 2017, s. 140).

³ Wykaz publikacji autora na: <http://scholar.google.pl/citations?user=kuFm9wUAAAAJ&hl=pl> (data dostępu: 3.03.2021).

⁴ Wyróżnić można trzy główne strategie działań równościowych: równego traktowania, ukierunkowanych działań i *gender mainstreaming* (Wawrowski, 2007).

wzięciu kobiet” jest zbieżne z istotą demokracji rozumianej często jako realizacja „woli ludu”. Wskazać należy zatem na następujące dwa przyjęte pytania badawcze: Czy kwoty są skuteczne? Czy kwoty ograniczają „wolę ludu”? A także na adekwatne hipotezy podlegające w niniejszym opracowaniu weryfikacji, w pierwszym przypadku — to zależy od stosowanego wariantu; w drugim — w Polsce w niewielkim stopniu.

Wprowadzone założenia wstępne jednoznacznie wpisują się w hasło antynomii demokracji, czyli wewnętrznych napięć i sprzeczności pomiędzy koncepcjami, które jednocześnie powinny być traktowane jako niezbędne do urzeczywistnienia zasad demokratycznych, ale między sobą mogą wzajemnie się ograniczać czy wręcz wykluczać. W omawianym obszarze problemowym mamy bowiem do czynienia z jednej strony z pozostawieniem swobody suwerenowi w zakresie wybierania swoich przedstawicieli, co wszak jest immanentną cechą demokracji przedstawicielskiej i proceduralnej, z drugiej natomiast — z ingerencją w kształt procesów decyzyjnych i skład personalny ciał politycznych w celu zwiększenia udziału kobiet rozumianego również jako wymóg demokracji (zgodnie z popularnymi w środowisku feministycznym hasłami: „demokracja bez kobiet, to pół demokracji” czy „niedokończona demokracja”⁵).

Niniejsze opracowanie podzielone jest na trzy części merytoryczne (oraz wprowadzenie i podsumowanie). Pierwsza stanowi ogólną charakterystykę kwot jako mechanizmu zwiększania udziału kobiet w polityce. Autor wychodząc od kwestii definicyjnych, koncentruje się na uwarunkowaniach skuteczności różnych wariantów kwot. Druga bezpośrednio odnosi się do analizy oddziaływania przyjętego w Polsce od 2011 roku w wyborach do izby niższej parlamentu rozwiązania, zwłaszcza w kontekście ostatnich wyborów z 2019 roku. Trzecia z kolei obejmuje analizę potencjalnych antynomii demokracji, jakie generować może stosowanie kwot.

Rozważania prowadzone będą w duchu bliskiej autorowi politologii feministycznej (Wawrowski, 2015b), aczkolwiek — trzymając się jednego z wcześniejszych postulatów autora w zakresie sposobu ingerencji feministycznej perspektywy badawczej do polskiej politologii — intencją jest wprowadzanie kwestii płci do głównego nurtu badań, w tym przypadku w zakres badań z jednej strony nad systemami wyborczymi i prawem wyborczym (w kontekście kwot), z drugiej — nad reżimami i systemami politycznymi. Taki sposób myślenia postrzegać należy również w kontekście postulatu ucieczki od charakterystycznej dla świata naukowego — i krytkowanej przez autora — tzw. gettoizacji badań dotyczących równości płci (Wawrowski, 2015a): gettoizacji przedmiotowej, kiedy

⁵ Według Małgorzaty Fuszary niedokończona demokracja to „najbardziej lapidarne określenie pokazujące stan wielu państw, w których reprezentacja kobiet w życiu publicznym jest ciągle bardzo niska, nie pozwalająca mówić o demokratycznych mechanizmach wyłaniania władzy w sposób, który dawałby równe szanse sprawowania władzy zarówno kobietom, jak i mężczyznom” (Fuszara, 2002, s. 36).

badania podejmowane są w ramach odrębnych podejść, a nie w ramach głównego nurtu dyscypliny, w efekcie czego ich oddziaływanie ograniczone jest głównie do osób już do koncepcji przekonanych; oraz gettoizacji podmiotowej, kiedy badania podejmowane są głównie przez kobiety, a więc z pominięciem mężczyzn, którzy mimo wszystko stanowią nadal rdzeń w patriarchalnej strukturze polskiej nauki. Tym bardziej zasadne wydaje się podejmowanie przez autora istotnej tematyki w ramach publikacji ogólnopolitologicznej, przyczyniające się do włączania problematyki równościowej do politologicznego mainstreamu.

Kwota (i parytet) — definiowanie i różnicowanie w kontekście skuteczności oddziaływania

Podstawą wszystkich badań naukowych powinno być przyjęcie jednoznacznych założeń teoretycznych i metodologicznych, w tym również terminologicznych. Jest to szczególnie ważne w przypadku nauk społecznych, gdzie wielość i niejednoznaczność rozumienia terminów (zarówno w ramach danej dyscypliny, jak i tym bardziej w przypadku zagadnień interdyscyplinarnych, a do takich bez wątpienia zalicza się kwestia udziału kobiet w polityce⁶) uznać należy za jedną z podstawowych bolączek i trudności w zakresie spełniania twardych kryteriów naukowości poznania. Znamiennym przejawem wskazanych trudności odnośnie do rozważanego w opracowaniu obszaru będzie przede wszystkim różnorodność zakresów znaczeniowych terminów *kwota* i *parytet*.

Nie jest celem autora niniejszego opracowania ukazanie, a tym bardziej analizowanie wielości dostępnych definicji kwot. W dotychczas opublikowanych pracach — właśnie na bazie szczegółowej refleksji nad wielością podejść (Wawrowski, 2010) — autor konsekwentnie za punkt wyjścia przyjmuje definicję Pippy Norris. Zgodnie z tą definicją **kwota to instrument wprowadzający (w formie obligatoryjnych zapisów prawnych lub jako działanie dobrowolne) określone kryteria, w postaci minimalnego lub maksymalnego progu dla danej grupy, w procedurę selekcji członków do organów pochodzących z wyborów powszechnych albo z nominacji w sferze publicznej, albo też do rekrutacji w sektorze prywatnym (Norris, 2003)**. Decydującą zaletą takiego definiowania jest — zdaniem autora — szerokie spojrzenie na sposoby oddziaływania kryjące się w owym mechanizmie, uwzględnia ono bowiem:

⁶ Wynika to z faktu, że na ilościowy i jakościowy poziom udziału kobiet w polityce wpływają nie tylko czynniki bezpośrednio związane z polityką (m.in. formalne i nieformalne zasady rekrutacji politycznej), ale także ogólne uwarunkowania społecznej i biologicznej relacji pomiędzy kobietami i mężczyznami.

- różne sposoby wprowadzania kwot (obligatoryjne lub dobrowolne);
- różne podmioty mogące je stosować (w sferze publicznej lub sektorze prywatnym);
- różne etapy procesu kreowania składu (w stosunku do kandydatów lub osób wybranych);
- różne grupy docelowe będące beneficjentami kwot (nie tylko kobiety, ale także mężczyźni w obszarach zdominowanych przez kobiety);
- różne przejawy dyskryminacji (nie tylko ze względu na płeć, ale także inne kryteria różnicujące ludzi).

Od terminu *kwota* odróżnić należy jednoznacznie termin *parytet*, będący nie synonimem (jak to często w dyskursie politycznym, publicystycznym, a nawet naukowym jest czynione), a jedynie szczególnym jej przypadkiem. Opierając się na przyjętej definicji, *kwotę* należy rozumieć jako ustalenie na **dowolnym** poziomie procentowego udziału danej grupy w rozpatrywanej strukturze (np. 30%, 40%), natomiast *parytet* oznacza **wyłącznie taki poziom udziału danej grupy w analizowanej strukturze, który jest adekwatny do udziału tej grupy w całej populacji**. Skoro zatem kobiety stanowią w przybliżeniu połowę społeczeństwa (choć tak naprawdę w społeczeństwach zachodnich stanowią nieznaczną, ale jednak większość), to parytet płci wynosić powinien 50%⁷. Innymi słowy, w przypadku płci parytet jest specyficznym przypadkiem kwoty, ustalonej właśnie na poziomie równego udziału przedstawicieli obu analizowanych grup. W efekcie, jako że dyskusje dotyczące wprowadzania kwot dla kobiet w polityce historycznie startowały z poziomu zdecydowanie niższego niż oczekiwania pełnej równości, hasła nawołujące do wprowadzenia „parytetu płci” czy też „demokracji parytetowej” uznać należy za bardziej radykalne niż hasła odnoszące się do wprowadzenia (jedynie) „kwot dla kobiet”⁸.

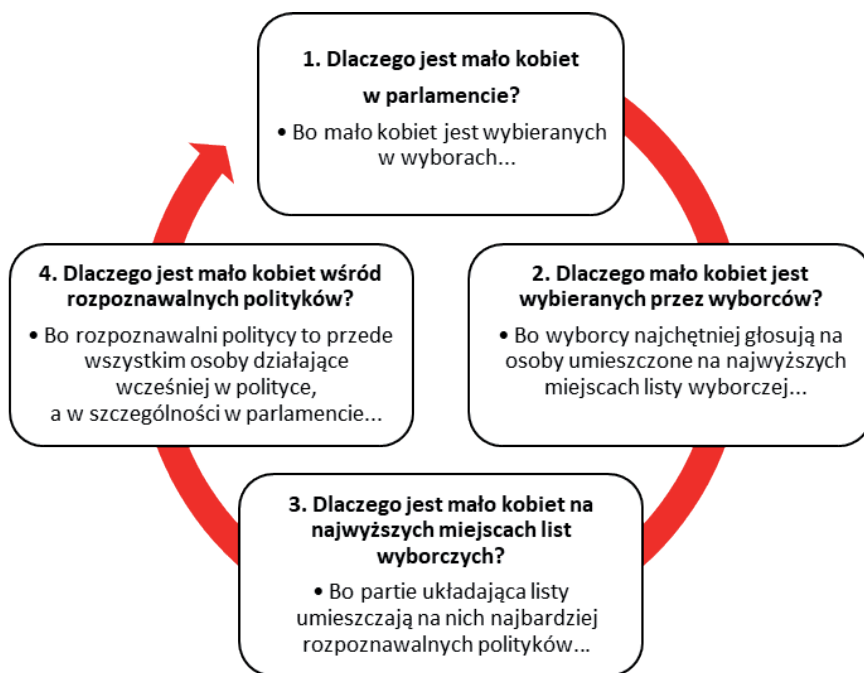
Jak wskazano w założeniach wstępnych, wprowadzenie w prawie wyborczym mechanizmu kwotowego dla kobiet jest zabiegiem świadomego ingerowania m.in. w przebieg procesu kreacji składów organów wybieralnych⁹. Ma umożli-

⁷ Idąc tym tokiem rozumowania, trzeba zauważyć, że parytet nie zawsze musi oznaczać 50% udziału. Jeśli ktoś uzna, że w danym organie należy wprowadzić parytety dla łysych, to będzie on procentowo wynosił tyle, ile procent danego społeczeństwa jest łysych — oczywiście uwzględniając metodologiczne trudności z zakwalifikowaniem, kto faktycznie jest łysy, a także mając świadomość odmienności płci od łysiny jako czynnika różnicującego w polityce (Wawrowski, 2011b).

⁸ Jako marginalne uznać należy bowiem koncepcje (opierające się np. na tzw. feminizmie siły) wskazujące konieczność traktowania kwot w kontekście dążenia do większego udziału kobiet niż mężczyzn (zgodnie z hasłem, że skoro w społeczeństwie jest więcej kobiet niż mężczyzn, to w demokracji opartej na rządach większości powinny być one siłą dominującą).

⁹ Z racji ograniczenia niniejszego tekstu do kwot w polskim prawie wyborczym, tylko ten wątek zostanie tu szerzej omówiony, dodatkowo w podsumowaniu zasygnalizowane zostaną także inne możliwe konsekwencje.

wię przejście od sytuacji pierwotnej, w której wybieranych jest „niewiele kobiet”, do sytuacji postrzeganej jako pożądana, w której wybieranych będzie „więcej kobiet niż obecnie”, a docelowo „tyle samo, co mężczyzn” (w przypadku parytetu). Oddziaływanie mechanizmu kwotowego ma polegać na przełamaniu tzw. błędnego koła niedoreprezentowania czy wręcz dyskryminacji (jeśli akcentujemy niesprawiedliwość i bezzasadność owego mniejszego udziału) kobiet w strukturach politycznych, w której wyniku zdominowane przez mężczyzn struktury polityczne w kolejnych kadencjach nadal okupowane są przez tych samych mężczyzn, co powoduje reprodukcję pierwotnych nierówności (schemat 1). Kwoty (w wariantach) na listach wyborczych mają w sposób odgórny, narzucony zmusić partie do zwiększenia udziału kobiet wśród dostępnych wyborcom kandydatów, co przełoży się na zwiększenie ich szans na finalny wybór. Oczywiście patrząc na zjawisko z nieco innej perspektywy, chodzi o ułatwienie wchodzenia do świata polityki osobom nowym, z ograniczeniem w jakimś sensie szans ponownego wyboru dotychczasowym reprezentantom — co jest zresztą zjawiskiem wysoce charakterystycznym dla świata polityki¹⁰.



Schemat 1. Błędne koło niedoreprezentowania / dyskryminacji kobiet

Źródło: Opracowanie własne.

¹⁰ Przykładowo, w wyborach do Sejmu RP w 2019 roku jedynie 141 wybranych osób to debiutanci, pozostałe 319 to osoby, które wcześniej były już wybrane przynajmniej raz (Chyż i in., 2019).

Taki sposób myślenia oczywiście wymusza pytanie o skuteczność kwot jako mechanizmu zwiększania udziału kobiet w polityce, co stało się przedmiotem licznych badań własnych autora. Badania te prowadzone były równolegle na dwóch dopełniających się poziomach. Pierwszy obejmował prace bardziej o charakterze teoretycznym, w których analizowane były logiczne, konstrukcyjne konsekwencje realizacji poszczególnych wariantów kwot w zależności od specyfiki oddziaływania danego rozwiązania. Drugi obejmował przeniesienie tych rozważań na poziom bezpośrednio empiryczny i odwoływanie się do analizowania realnych skutków wprowadzania w poszczególnych państwach systemów kwotowych (czy po ich wprowadzeniu faktycznie zwiększył się udział kobiet?). W niniejszych rozważaniach opierając się na wątku pierwszym przeprowadzona zostanie analiza sytuacji nakreślonej przez polskie wybory parlamentarne z ostatnich lat, a w szczególności tych najnowszych z 13 października 2019 roku.

Zanim jednak kwestia ta podjęta zostanie w kolejnej części opracowania, wskazać należy na ogólny wniosek z dotychczasowych badań, zgodnie z którym nie da się w sposób jednoznaczny odpowiedzieć na pytanie o to, czy kwoty są mechanizmem skutecznym (rozumiejąc skuteczność jako faktyczne zwiększanie udziału kobiet). Skuteczność kwot zależna jest bowiem od konstrukcji danego analizowanego mechanizmu (wariantu kwoty). Wielość wariantów oznacza różne oddziaływanie przekładające się na różną skuteczność końcową. Zgodnie z wcześniejszym autorskim modelem analizowania kwot wyróżnić można 13 głównych kryteriów podziału i zróżnicowania kwot z podziałem na 3 grupy: wartość liczbową kwoty, siłę oddziaływania, przedmiot regulacji (Wawrowski, 2011). Skuteczność konkretnego mechanizmu kwotowego zależy od konfiguracji z uwzględnieniem przedstawionych wariantów. Należy podkreślić także różną wagę poszczególnych wyróżnionych kategorii. Niektóre mają znaczenie bardziej techniczne, inne z kolei stanowią o istocie skuteczności mechanizmu. Zdaniem autora, główne kryteria to (ustalana procentowo) wartość danej kwoty; kwestia stosowania dodatkowych regulacji dotyczących rozmieszczenia kobiet na listach (przyznawanie miejsca); stopień obligatoryjności stosowania; etap procesu rekrutacji, którego dotyczą. Zestawienie tych dwóch ostatnich kryteriów daje 4 warianty kwot, które w jednoznaczny sposób pozwalają ukazać zróżnicowanie skuteczności danego mechanizmu (tabela 1).

Tym samym kwoty mogą być mechanizmem całkowicie skutecznym (obligatoryjny parytet wśród osób wybranych). Mogą być też mechanizmem (niemal) całkowicie nieskutecznym (np. dobrowolne kwoty na listach wyborczych bez określenia przyznawanych miejsc). Mogą być także częściowo skuteczne (np. obowiązkowe kwoty wśród kandydatów z oddziaływaniem na sposób rozmieszczenia kobiet na liście). Zupełnie innym mechanizmem są zatem obligatoryjne kwoty wśród osób wybranych, a czym innym dobrowolne kwoty wśród kandyda-

tów — co powoduje, że dyskusja o skuteczności mechanizmu kwotowego „jako takiego” *de facto* nie ma sensu. W tym pierwszym przypadku rzeczywiście można zarówno mówić o skuteczności w zakresie zwiększania udziału kobiet w polityce (ustalenie np. takiej kwoty na poziomie 35% automatycznie spowoduje, że udział kobiet w obejmowanych regulacją strukturach politycznych będzie wynosił 35%), jak i mieć uzasadnione podejrzenie oraz wynikające stąd wątpliwości (trzymając się tytułowego problemu niniejszego opracowania) co do ingerencji w proces rekrutacji politycznej i ograniczania woli wyborców. W tym drugim kwoty nie muszą powodować żadnych skutków: ugrupowania układające listy kandydatów na stanowiska polityczne wcale nie mają obowiązku uwzględniania kwot, a nawet jeśli wprowadzają określoną liczbę kobiet na listy, to i tak wyborcy nie muszą ich wybierać — innymi słowy, kwoty na listach wyborczych ustalone na poziomie 35% (jak to jest w przypadku Polski) w żaden sposób nie gwarantują osiągnięcia takiego samego udziału kobiet wśród wybranych.

Tabela 1

Główne rodzaje kwot
(na podstawie kryterium etapu procesu rekrutacji i mocy obowiązywania)

Kwoty w stosunku do:	Moc obowiązywania kwot:	
	w stosunku do:	dobrowolne
Kandydatów	wymóg prawny, aby wśród kandydatów był określony odsetek kobiet	stosowany przez ugrupowanie wewnętrzny zapis o określonym odsetku kobiet wśród kandydatów
Osób wybranych	wymóg prawny, aby wśród członków danej struktury politycznej był określony odsetek kobiet	stosowany przez ugrupowanie wewnętrzny zapis o określonym odsetku kobiet wśród osób powoływanych do struktur politycznych

Źródło: Opracowanie własne.

Kończąc ogólną charakterystykę kwot, należy rozwinąć jeszcze jeden zasygnalizowany już aspekt decydujący o ich faktycznej skuteczności. Mechanizm ten może bowiem nie tylko odnosić się do oczekiwanego procentowego udziału kobiet wśród kandydatów na listach, ale może także dodatkowo określać zasady ich rozmieszczenia (tzw. kwoty podwójne). W wersji podstawowej (takiej, jaka obowiązuje obecnie w Polsce) stosowany mechanizm nie ingeruje w kwestię miejsc przyznawanych kobietom. Na drugim biegunie wskazać można rozwiązania, które w przypadku parytetu wymuszają naprzemienne umieszczanie kobiet i mężczyzn na całej liście, a w przypadku kwot o niższej wartości wskazują przykładowo na konieczność rozmieszczenia określonej liczby kobiet na czołowych miejscach listy, co w wyraźny sposób zwiększa szanse wyboru kobiet (aczkolwiek też nie jest gwarantem wyboru, nie wyklucza to bowiem możliwości ani niejawnych działań prowadzonych przez partie (np. realizacji wymogu przyznania kobietom połowy tzw. jedynek wraz z jednoczesnym wyznaczaniem

kobiet na liderki list w okręgach uznawanych za „niebiorące”), ani podejmowania nieprzychylnych kobietom decyzji przez samych wyborców). Jak zostanie ukazane w dalszej części artykułu, brak takiego rozwiązania w polskim prawie wyborczym w istotny sposób osłabia skuteczność stosowanego obecnie mechanizmu.

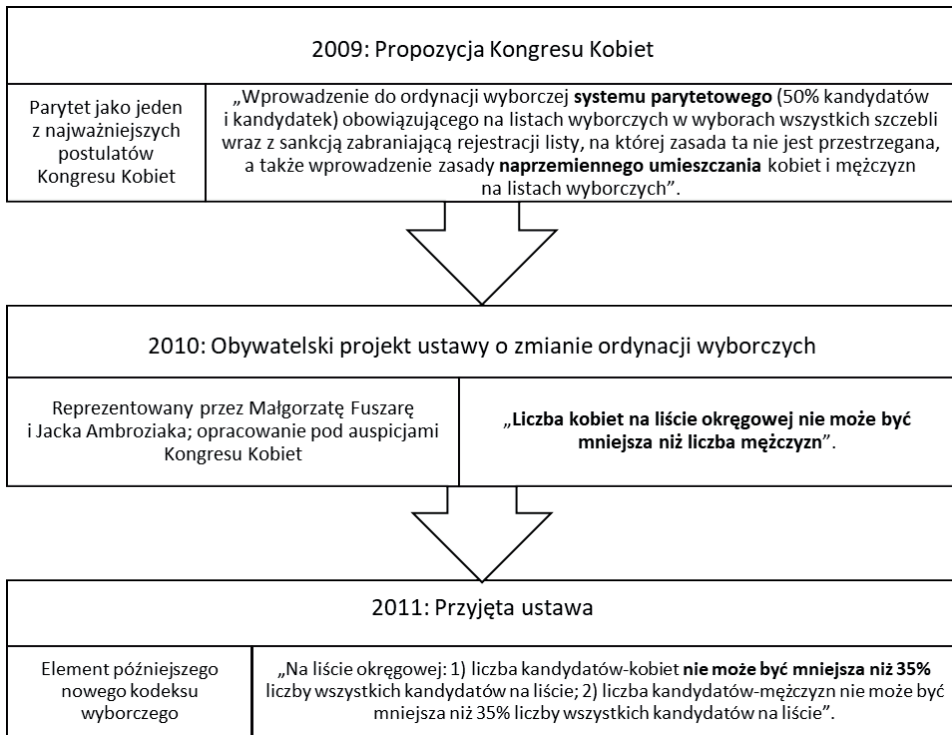
Kwoty w polskim prawie wyborczym — regulacje i konsekwencje

Kwoty wyborcze uznać należy za popularny na świecie sposób oddziaływania na proces rekrutacji politycznej. Zgodnie z danymi Inter-Parliamentary Union na 190 uwzględnionych państwach z początkiem 2020 roku jakaś postać kwot wyborczych dla kobiet w wyborach do izby niższej lub parlamentu jednoizbowego występuje w 98 państwach, nie ma ich natomiast w pozostałych 92 (*Electoral quota for women, 2020*).

Również w Polsce, od 2011 roku, obowiązują obligatoryjne kwoty na listach wyborczych w wyborach do Sejmu RP w postaci wymogu minimum 35% przedstawicieli obu płci na każdej liście okręgowej z sankcją braku rejestracji listy niespełniającej wymogu¹¹. Nieformalne, oddolnie wprowadzane przez pojedyncze partie kwoty pojawiły się już jednak w latach 90. XX wieku, niemniej jednak decydująca inicjatywa ustawodawcza wprowadzona została dopiero na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI wieku pod auspicjami Kongresu Kobiet¹². Zauważyć należy (schemat 2), że przyjęte ostatecznie rozwiązanie w istotny sposób różniło się od pierwszych projektów i w trakcie prac legislacyjnych nastąpiło znaczące osłabienie skuteczności mechanizmu poprzez przyjęcie mniej radykalnych wariantów poszczególnych rozwiązań (Wawrowski, 2011).

¹¹ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku o zmianie ustawy — Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, ustawy — Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy — Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, Dz.U. 2011 nr 34 poz. 172.

¹² Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy — Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy — Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich oraz ustawy — Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, w związku z wprowadzeniem parytetu płci na listach kandydatów. Druk numer 2713.



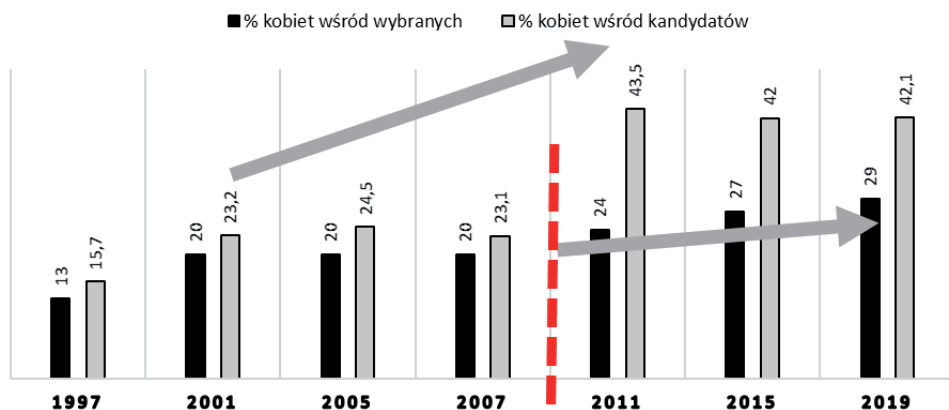
Schemat 2. Kwoty w polskim prawie wyborczym — geneza i ewolucja głównego założenia
Źródło: Opracowanie własne.

W tym kontekście warto wspomnieć, że w czasie trwania szeroko zakrojonej dyskusji w trakcie wypracowywania w Polsce owego „kompromisu kwotowego” autor wielokrotnie sceptycznie wypowiadał się na temat faktycznej skuteczności wprowadzonego w polskim prawie wyborczym rozwiązania — zarówno w tekstach, jak i podczas licznych konferencji naukowych i spotkań środowisk feministycznych (Wawrowski, 2011a; Wawrowski, 2012b). Podkreślał też, że przyjęto najmniej radykalny spośród rozpatrywanych wariant: skuteczność rozwiązania osłabiają bowiem brak regulacji rozmieszczenia kandydatów na listach, a w mniejszym stopniu także obniżony minimalny odsetek kobiet na listach. W efekcie zmiany nie przyczynią się do istotnego wzrostu udziału kobiet wśród osób wybranych, a jedynie do wzrostu liczby kandydatek, które... nie zostaną wybrane.

Po wyborach parlamentarnych z października 2019 roku, a więc po trzech kolejnych cyklach wyborczych (z lat 2011, 2015 i 2019) realizowanych na podstawie przyjętych rozwiązań, pojawiają się oczywiście pytania: Jak faktycznie w tym czasie zmieniła się w aspekcie ilościowym kobieca reprezentacja w Sejmie RP?; Jaka jest faktyczna skuteczność kwot (innymi słowy,

czy pierwotne, sceptyczne przewidywania autora bazujące na analizie konstrukcji wprowadzonego mechanizmu kwotowego znajdują potwierdzenie w analizie późniejszego materiału empirycznego)? O ile odpowiedź na pytanie pierwsze od strony metodologicznej jest prosta do udzielenia na podstawie jednoznacznej analizy danych źródłowych (porównanie udziału kobiet wśród wybranych do Sejmu w kolejnych latach), o tyle ukazanie bezpośredniego oddziaływania kwot (czy wzrost jest faktycznie skutkiem wprowadzonych kwot?) rodzi zdecydowanie więcej trudności i wymaga wskazania określonego punktu odniesienia. Pamiętać bowiem należy, że o tym, kto zostanie wybrany (również w wymiarze mężczyzna — kobieta), decyduje bardzo wiele czynników, a obowiązujący w Polsce mechanizm kwotowy, jak ukazano, może dawać jedynie szanse na wzrost udziału kobiet i wskazuje intencje ustawodawcy w zakresie zwiększania tego udziału, nie oddziałuje natomiast w sposób deterministyczny.

Pozostając najpierw na poziomie analizy danych źródłowych, jednoznacznie należy odnotować tendencję wzrostową procentowego udziału kobiet wśród osób wybranych w wyborach do Sejmu RP pomiędzy wyborami realizowanymi przed wprowadzeniem kwot i po ich wprowadzeniu (wykres 1). Pierwsza dekada XXI wieku to wyraźna stabilizacja udziału kobiet na poziomie 20% (poziomie wyraźnie większym niż w latach 90., gdzie maksymalnie było to 13%). Wybory od roku 2011 to systematyczny wzrost: najpierw do poziomu 24% (w 2011 r.), a potem 27% (w 2015 r.) i ostatecznie niemal 29% (w 2019 r.). Równocześnie dostrzec należy bardzo wyraźny wzrost odsetka kobiet wśród osób umieszczonych na listach wyborczych: ze stałego poziomu 23—24% w pierwszej dekadzie XXI wieku (a w latach 90. jeszcze niższego, bowiem ok. 15%), do wyrównanego poziomu 42—43% w dekadzie kolejnej, a więc po wprowadzeniu kwot. Fakt ten oczywiście jest bezpośrednim dowodem skuteczności mechanizmu kwotowego, ale tylko w zakresie zwiększania udziału kobiet wśród osób kandydujących (a nie wybranych). Skoro obowiązujące od 2011 roku regulacje w prawie wyborczym uniemożliwiają rejestrację listy w wyborach do Sejmu RP, na której nie będzie spełnionego warunku min. 35% udziału przedstawicieli każdej płci, nie można spodziewać się niższego wyniku podczas analizy konkretnej elekcji. Zatem wzrost z poziomu 23—24% z dekady poprzedzającej do owych 35% uznać należy za automatyczny. Natomiast za pozytywny dodatek (wynikający z faktycznej aktywności i woli podmiotów zgłaszających listy wyborcze, czyli *de facto* partii politycznych) uznać należy fakt, że ustabilizował się wynik jednak przewyższający o 7—8 punktów procentowych wymagania ustawowe. Podtrzymując jednak wcześniejsze założenia, fakt ten nie potwierdza zwiększania przez kwoty udziału kobiet wśród wybranych, a jedynie wyraźny wzrost liczby kobiet, które kandydują i które nie zostają wybrane (por. wyk. 1).



Wykres 1. Udział kobiet wśród osób kandydujących i wybranych do Sejmu RP w wyborach z lat 1997—2019

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Chelstowska i in., 2015, s. 2; Państwowa Komisja Wyborcza, 2020; Główny Urząd Statystyczny, 2020).

Wskazać należy zatem na dalszą następującą argumentację i przykłady. Opierając się na dotychczasowych badaniach autora, odwołać się trzeba w tym miejscu do kluczowego stwierdzenia, że — patrząc przez pryzmat kształtu danej listy wyborczej — na szanse wyboru kobiet wpływa nie tyle ich ogólna liczba wśród osób kandydujących na liście, ile następujące czynniki¹³:

- **Przyznawane kobietom miejsca na liście okręgowej, która wzięła udział w podziale mandatów (tzw. miejsca „biorące” 1—3, a w szczególności „jedyнки”).** W analizowanych wyborach do Sejmu RP z 2019 roku wszystkie startujące komitety spełniły (najczęściej z nawiązką) wymóg minimum 35% kobiet na listach, lecz udział kobiet wśród wybranych jest już mocno zróżnicowany (tabela 2). Dwa z nich nie wprowadziły żadnej kobiety i jednocześnie w obu przypadkach wybrani zostali sami kandydaci (mężczyźni) otwierający daną listę okręgową (Konfederacja wprowadzająca posłów w 11 okręgach i Mniejszość Niemiecka zdobywająca mandat w jednym okręgu) w sytuacji, w której udział kobiet wśród ogółu liderów list obu ugrupowań był marginalny (odpowiednio 4,9% i 0%). Także w przypadku kolejnego — licząc od dołu — ugrupowania sytuacja wprost wpisuje się w omawiane zjawisko. Na 30 wprowadzonych do Sejmu RP osób z list Polskiego Stronnictwa Ludowego (z których startowali również kandydaci związani

¹³ W niniejszym opracowaniu autor skupia się na dwóch, kluczowych z perspektywy głównego wątku rozważań, zagadnieniach. Pamiętać należy jednak, że kwestia wpływu prawa wyborczego i systemów wyborczych na szanse wyboru kobiet jest zdecydowanie bardziej rozbudowana (wpływ rodzaju systemu wyborczego większościowy vs proporcjonalny; metody przeliczania głosów na mandaty; rodzajów list wyborczych otwarte vs zamknięte; progów wyborczych itp.). Szerzej zob. (Wawrowski, 2006; Wawrowski, 2009).

z Kukiz'15), 29 startowało z miejsca pierwszego w swoim okręgu. W gronie wybranych znalazło się 16,7% kobiet, czyli wartość zbliżona do odsetka kobiet wśród liderów list okręgowych (17,1%) i równocześnie zdecydowanie mniejsza niż odsetek kobiet wśród wszystkich kandydatów komitetu (41,4%). Dodać jednak należy, że owa jedyna osoba, która z list PSL została wybrana nie z pierwszego miejsca, to startująca w okręgu nr 20 (Warszawa) z drugiego miejsca kobieta, która „odebrała” mandat otwierającemu listę mężczyźnie. Powodów preferowania przez wyborców kandydatów otwierających listę jest wiele i samo w sobie jest to przedmiotem częstych badań politologicznych. Są to z jednej strony powody merytoryczne, wynikające z faktu, że podmiot układający listę daje na jej początku osobę najbardziej znaną spośród kandydatów, która ma być tzw. lokomotywą wyborczą (a oddane na nią głosy mają przełożyć się na wprowadzenie z listy także kolejnych kandydatów). Oczywiście jest więc, że wyborca głosujący na daną listę partyjną, przede wszystkim zwracać się będzie ku liderom zarówno w sensie pierwszeństwa na liście, jak i pozycji wśród kandydatów. Z drugiej — są to powody psychologiczne (m.in. tzw. zasada pierwszeństwa), które występują niezależnie od tego, czy listy są alfabetyczne, czy też personalizowane przez podmiot układający. Wskazują one na naturalną, wręcz podświadomą, skłonność ludzką do wskazywania pozycji począwszy od góry karty wyborczej.

- **Ogólna liczba przyznanych komitetowi mandatów w skali kraju/okręgu.** Z logiki oddziaływania proporcjonalnych systemów wyborczych i wyborów przeprowadzanych na podstawie list wyborczych w okręgach wielomandatowych jednoznacznie wynika, że im więcej mandatów zdobywa dany komitet w skali kraju/okręgu, tym większa liczba (w ujęciu ilościowym i procentowego udziału wśród wybranych) wprowadzanych kobiet. Dzieje się tak dlatego, gdyż w przypadku zdobywania po kilka mandatów w okręgu, siłą rzeczy przypadają one nie tylko kandydatom ze szczytu listy (gdzie, jak już wskazano, dominują mężczyźni), ale do podziału dopuszczane muszą być też osoby z miejsc dalszych, na których wszak plasuje się rosnący odsetek kobiet (zgodnie z prawidłowością, że odsetek kobiet jest większy wśród wszystkich kandydatów, niż wśród osób z miejsc 1—3, a ten jest większy niż wśród liderów). Przywołać można tu przykład Prawa i Sprawiedliwości, która to partia zdobywając w 2019 roku łącznie 235 mandatów, średnio z okręgu wprowadziła niemal 6 kandydatów¹⁴, co przyczyniło się do większego odsetka kobiet wśród wybranych (23,8%) niż wśród osób z miejsca pierwszego (19,5%) (por. tab. 2).

¹⁴ Gwoli jasności, prosta średnia arytmetyczna w tym wypadku może być przykładem niedoskonałości statystyki. W praktyce bowiem komitet PiS w poszczególnych okręgach uzyskał od 3 mandatów (okręg nr 39 Poznań i 40 Koszalin) do 10 mandatów (okręg nr 23 Rzeszów i 33 Kielce).

Tabela 2

Kobiety na listach i wśród osób wybranych w wyborach do Sejmu w 2019 r

Komitet wyborczy	Procentowy udział kobiet				Liczba zdobytych mandatów	
	na listach wyborczych			wśród wybranych		
	ogółem	w tym na miejscu				
		1.	1.—3.			
Prawo i Sprawiedliwość	39	19,5	22	23,8	56	179
Koalicja Obywatelska PO .N IPL Zieloni	43	34,1	41,5	37,3	50	84
Polskie Stronnictwo Ludowe	41,4	17,1	26	16,7	5	25
Sojusz Lewicy Demokratycznej	46,6	34,1	40,7	42,9	21	28
Konfederacja Wolność i Niepodległość	39,7	4,9	12,2	0	0	11
Mniejszość Niemiecka	37,5	0	33,3	0	0	1
OGÓLEM	42,1	19,7	27,8	28,7	132	328

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Wyniki wyborów 2019 do Sejmu RP, 2019; Druciarek, 2019; Chyż i in, 2019).

W kompleksowej analizie uwzględnić należy oczywiście również inne niż tylko związane z konstrukcją listy wyborczej przyczyny mniejszych lub większych szans wyborczych kobiet — w szczególności:

- **Ideologiczne oblicze i umiejscowienie w aksjologicznym wymiarze podziału na lewicę i prawicę zarówno samego startującego w wyborach ugrupowania, jak i jego docelowego elektoratu.** Dotychczasowe badania naukowe jednoznacznie wskazują na „lewicowość” i „centrowość” jako atrybuty sprzyjania hasłom emancypacyjnym i równościowym kobiet w większym stopniu niż kojarzona z konserwatyzmem i tradycją „prawicowość”. W efekcie partie postrzegane jako bardziej lewicowe chętniej będą eksponowały umieszczanie kobiet na listach wyborczych, a wyborcy o takich poglądach chętniej będą głosować na kobiety. W kontekście wyborów do Sejmu RP z 2019 roku przykładem jest wyraźna różnica odsetka kobiet wśród osób wybranych między bardziej prawicowym PiS (23,8%) i bardziej centrową KO (37,3%), a także wyjątkowo duża obecność kobiet wśród osób wybranych z listy lewicowego SLD (42,9%). Z tego samego względu nie powinna dziwić sytuacja kobiet na listach i wśród wybranych Konfederacji, jednoznacznie kreującej się na ugrupowanie prawicowe i antyfeministyczne.
- **Liczba rozpoznawalnych kobiet w ramach formacji pełniących do tej pory eksponowane funkcje.** Odwołując się do ukazanego już schematu błędnego koła — tym razem w jego opozycyjnej wersji — wskazać należy, że zdecydowanie łatwiej wprowadzać kobiety do parlamentu ugrupowa-

niom, w których panie już działają na eksponowanych stanowiskach i mają ugruntowaną pozycję oraz rozpoznawalne nazwisko. Przykładem będzie tutaj zestawienie z jednej strony sytuacji SLD/Lewicy i KO oraz PSL — z drugiej.

Reasumując dotychczasowe rozważania, to nie odsetek kobiet na liście decyduje o odsetku kobiet wśród wybranych, czego potwierdzeniem może być również proste porównanie przebiegu wyborów do Sejmu RP (obowiązywanie kwot) i Senatu (brak ustawowych kwot) z 2019 roku (z pełną świadomością odmiennych systemów wyborczych w owych wyborach oraz ich wpływów na szanse kobiet), gdzie przy względnie podobnej procentowej obecności kobiet wśród wybranych udział kobiet wśród kandydatów do Sejmu RP był ponad 2,5-krotnie większy (tabela 3). A zatem bardzo duży odsetek wśród kandydatów po prostu nie przełożył się na porównywalny wśród wybranych. Dzieje się tak, gdyż — jak zasygnalizowano już wcześniej — owe dodatkowe nazwiska kobiet wprowadzane na listach umieszczane są raczej w ich dalszych częściach, co w istotny sposób ogranicza prawdopodobieństwo wyboru. Proces taki jednoznacznie pokazuje zestawienie porównujące wyraźny wzrost odsetka kobiet wśród ogółu kandydatów i jedynie nieznaczny (nieproporcjonalnie mały) wzrost odsetka kobiet wśród osób otwierających listy (tabela 4)

Tabela 3

Kobiety w wyborach do Sejmu RP (kwoty)
i Senatu (brak kwot) w 2019 roku

Procentowy udział kobiet	Sejm	Senat
Wśród kandydatów	42	16,2
Wśród wybranych	28,5	24

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Druciarek, 2019; Państwowa Komisja Wyborcza, 2020).

Tabela 4

Odsetek kobiet na listach i wśród osób otwierających listy

Rok wyborów	Procentowy udział kobiet na listach wśród	
	osób otwierających listy	wszystkich kandydatów
2005	17,9	24,5
2007	17,9	23,1
(wprowadzenie kwot)		
2011	19,5	43,5
2015	24,7	42
2019	19,7	42,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Chełstowska i in., 2015, s. 2; Druciarek, 2019;).

Finalnym i kompleksowym przykładem uczynić można porównanie sytuacji Koalicji Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego. W obu przypadkach na listach był podobny, wynoszący ponad 40%, udział kobiet, jednak wśród wybranych z list KO kobiety stanowiły ponad 37%, a z list PSL — niespełna 17%, co powiązać należy przede wszystkim z: 1) wyraźnie odmiennym udziałem kobiet wśród otwierających listy i na miejscach 1.—3. (na korzyść KO); 2) odmienną liczbą zdobytych mandatów (na korzyść KO); 3) odmienną ideologiczną linią ugrupowania i wyborców (bardziej liberalną światopoglądowo i modernistyczną w przypadku KO); a także 4) odmienną liczbą dotychczas aktywnych w ugrupowaniu kobiet oraz strategią ich promocji przez ugrupowanie (ponownie na korzyść KO, ze szczególnym podkreśleniem uczynienia liderem kampanii i kandydatki na premiera Małgorzaty Kidawy-Błońskiej).

Antynomie demokracji: mechanizm kwotowy a „wola ludu”

Wychodząc z założenia, że celem stosowania kwot jest zwiększanie dotychczasowego niskiego udziału kobiet w polityce, zwłaszcza w przypadku organów pochodzących z wyborów powszechnych, nieodzownie nasuwa się wskazana w założeniach niniejszego opracowania wątpliwość: Czy taka odgórna ingerencja w proces rekrutacji politycznej nie stoi w sprzeczności z zasadą „woli ludu” (jako wpływu obywateli na obsadzanie organów przedstawicielskich)? Skoro bowiem do tej pory suweren wybierał częściej mężczyzn niż kobiety, to może po prostu ów lud nie chce większej liczby kobiet w polityce? Odpowiedź na tak postawione pytanie nie jest prosta i nie może być jednoznaczna, co w dużej mierze wynika zarówno z ukazanego już zróżnicowania mechanizmu kwotowego (przekładającego się na różny stopień ingerencji w proces wyborczy), jak i z wielości interpretacji, czym jest owa (często mityczna) „wola ludu”, jak i sama demokracja (zwłaszcza w kontekście idealizacyjnego vs proceduralnego jej postrzegania oraz sposobu definiowania równości jako jednego z jej warunków).

W pierwszym przypadku przyjąć należy, że im bardziej restrykcyjny i skuteczny wariant mechanizmu kwotowego jest stosowany (np. obligatoryjny parytet wśród wybranych vs dobrowolne kwoty wśród kandydatów), tym większa ingerencja w proces wyborczy, a tym samym i ograniczenie niezależności w podejmowaniu decyzji przez głosujących. Natomiast im mniej restrykcyjna, a więc i mniej skuteczna, formuła, tym mniejsze niebezpieczeństwo ograniczania woli wyborców. Jednocześnie te same kwoty mogą stanowić wręcz poszerzenie możliwości wyboru przez suwerena. Dzieje się tak w sytuacji, gdy podmioty tworzące listy wyborcze (czy szerzej, monopolizujące proces rekrutacji

politycznej) nie są skłonne do wystawiania nazwisk kobiet na listach. W takiej sytuacji dopiero zastosowanie mechanizmu kwotowego daje możliwość wyborcy do dokonania wyboru, na jakiego kandydata (z perspektywy płci) chce głosować (zgodnie z zasadą, że jeśli na liście wyborczej nie ma kobiety, bo partie ich nie wystawiają, to niezależnie od poglądów wyborcy i tak zagłosować musi on na mężczyznę).

W drugim przypadku, o ile równość praw kobiet i mężczyzn (równość *de jure*) jako wymóg demokracji jest powszechnie akceptowany¹⁵, o tyle faktyczny równy udział kobiet i mężczyzn w życiu publicznym (równość *de facto*) nie jest tak bezwzględnie postrzegany jako wymóg demokracji. W konsekwencji działania na rzecz (odgórnego) osiągnięcia równości płci za pomocą kwot mogą budzić uzasadnione wątpliwości.

Dziać się tak będzie w warunkach idealizacyjnego definiowania demokracji, gdy postrzegana jest ona przez pryzmat celów, jakie mają być zrealizowane, i efektów społecznych, jakie mają być osiągnięte dzięki jej funkcjonowaniu (przede wszystkim równość, ale także wolność — zwłaszcza w koncepcjach demokracji liberalnej — i sprawiedliwość)¹⁶. Co więcej, w tak zarysowanej sytuacji, w celu uzyskania równych rezultatów w zakresie udziału kobiet i mężczyzn w polityce (równość stanu końcowego), niemożliwe jest utrzymanie równych warunków funkcjonowania (równość stanu początkowego), co samo w sobie stanowi antynomię demokracji. Owa sprzeczność wyraźna jest zwłaszcza z punktu widzenia filozofii liberalnej — jak pisał Friedrich Hayek, dążenie do równości rezultatów sprzeczne jest z postulatem równego traktowania w trakcie działania, gdyż organy państwa chcące zapewnić równą pozycję obywateli muszą traktować ich nierówno i tym samym ograniczać ich wolność działania (Hayek, 1987). Stąd pojawiające się zarzuty, że preferencje dla kobiet w trakcie ubiegania się o stanowiska publiczne są niezgodne z zasadą równości rozumianej jako stan początkowy, a tym samym uderzają w podstawy demokracji.

Dziać się będzie tak również podczas proceduralnego definiowania demokracji, gdy postrzegana jest ona przez pryzmat stosowanych mechanizmów, jako instytucjonalne rozwiązanie dochodzenia do decyzji politycznych, w którym jednostki uzyskują moc decydowania poprzez walkę konkurencyjną o głosy wyborców. Reżim taki musi spełniać określone kryteria — to m.in.: cykliczne i wolne wybory, rywalizacja polityczna oraz partie polityczne. W takim ujęciu łatwo ukazać, że demokracja nie wymusza istnienia równości płci w kontekście stanu końcowego ani równości *de facto*. Przewaga mężczyzn w strukturach po-

¹⁵ Wynika to wprost z Konstytucji RP, gdzie z jednej strony w artykule 2 czytamy, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym [...]”, a z drugiej strony w artykule 33, że „Kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym”.

¹⁶ Szerzej na temat idealizacyjnego i proceduralnego definiowania demokracji zob. Antoszewski, 1998, s. 9 i n..

litycznych, będąca konsekwencją tego, że wyborcy (kobiety i mężczyźni) w demokratycznych wyborach wskazali jako swych reprezentantów więcej mężczyzn niż kobiet, może być bowiem zgodna (w warunkach zachowania pozostałych wymogów) z proceduralnym minimum demokracji.

Reasumując, podejmowane wcześniej przez autora badania dotyczące kwestii (braku pełnej) zbieżności demokracji i równości płci doprowadziły do następujących wniosków adekwatnie do trzech postawionych pytań (Wawrowski, 2008; Wawrowski, 2012a;).

- **Czy demokracja jest zbieżna z równością płci?** Demokracja sprzyja istnieniu równości płci, ale jej nie gwarantuje. Natomiast brak demokracji nie sprzyja istnieniu równości płci, ale też jej nie wyklucza.
- **Czy brak równości płci może być barierą demokracji?** Równość płci w sensie stanu końcowego nie jest wymogiem demokracji w proceduralnym jej definiowaniu. Natomiast brak równości w sensie stanu początkowego stanowi barierę demokracji.
- **Czy demokracja może być barierą równości płci?** Demokracja sprzyja równości płci z założeniem, że ludzie jej chcą. Natomiast w sytuacji, gdy kwestie równościowe nie znajdują zrozumienia w społeczeństwie, demokracja może być ich barierą.

Przechodząc na poziom rozważań bardziej empirycznych, nawet jeśli przyjąć, że kwoty mogą stanowić pewną ingerencję w proces rekrutacji politycznej w sensie ograniczania możliwości decydowania przez wyborców, należy mieć świadomość, że będzie to tylko jeden z wielu elementów ograniczających wolę głosującego. Podobnie działać będą wszak przykładowo ogólnokrajowe progi wyborcze (eliminujące odgórnie partie regionalne), dolny limit wieku w biernym prawie wyborczym w wyborach prezydenckich (eliminujący młodych kandydatów) czy ograniczenie jedynie do dwóch kadencji w tychże wyborach (wszak gdyby go nie było, być może opierając się jedynie na woli wyborców w 2005 r. prezydentem ponownie zostałby Aleksander Kwaśniewski¹⁷...). Kwestią pozostaje również różnica między odgórnym umieszczaniem na listach określonej liczby kobiet a niekwestionowanym rozdzielaniem miejsc na listach pomiędzy ugrupowania tworzące koalicyjne komitety wyborcze czy pomiędzy frakcje partyjne w przypadku pozostałych komitetów. Warto również podkreślić, że stosowana w wyborach do Sejmu RP proporcjonalna ordynacja wyborcza opierająca się na listach partyjnych, w ramach których to wyborcy decydują nie tylko o tym, ile mandatów dostaną poszczególne komitety, ale też o tym, którzy kandydaci z danej listy mandaty otrzymają (głosowanie zarówno na listę, jak i danego kandydata) — pozostawia wyborcy dużą swobodę w zakresie wyboru

¹⁷ Jak wskazywały Badania CBOS, Aleksander Kwaśniewski należał do liderów rankingów zaufania społecznego, wyraźnie przewyższając w tym względzie Lecha Kaczyńskiego (Pankowski, 2005).

zarówno listy/partii, jak i następnie konkretnego z niej kandydata (w tym w ujęciu mężczyzna — kobieta). Zdecydowanie większy problem pojawia się podczas wyborów do Senatu przeprowadzanych na podstawie systemu większościowego w okręgach jednomandatowych. Zwłaszcza wybory z 2019 roku wyraźnie pokazały, że w warunkach bipolarnego układu sił na scenie politycznej (PiS vs anty-PiS) wyborca w swoim okręgu często miał do wyboru tylko dwóch kandydatów i podejmując decyzję przy urnie, kierować się mógł tylko preferencjami partyjnymi (czasem również wybierając tzw. mniejsze zło), a nie płcią kandydata.

Zdać należy sobie również sprawę z pewnej rozbieżności pomiędzy rozważaniami naukowymi realizowanymi przez naukowców a postrzeganiem owych zjawisk przez „zwykłych” obywateli. Odwołując się do badań opinii publicznej — z jednej strony wyłania się obraz akceptacji Polaków dla demokracji: w 2019 roku 71% respondentów w badaniach CBOS zgadzało się ze stwierdzeniem, że „demokracja ma przewagę nad wszelkimi innymi formami rządów”, a przeciwnego zdania było jedynie 15%; z drugiej strony za zdecydowanie spolaryzowane uznać należy poglądy dotyczące oceny faktycznego funkcjonowania demokracji w Polsce: zadowolenie z niej w 2019 roku wyrażało 47% badanych, a niezadowolenie 45% (Felisiak, 2019). Nie powinno dziwić, że na charakter odpowiedzi najsilniej wpływały polityczne cechy ankietowanych oraz ich religijność (do zadowolonych z funkcjonowania demokracji zaliczała się znaczna większość sympatyków PiS, osób o poglądach prawicowych i najbardziej zaangażowanych w praktyki religijne). Z kolei w zakresie kluczowej dla prowadzonych rozważań kwestii możliwości realizacji „woli ludu” dominują zdecydowanie pozytywne opinie. Przekonanie, że „głosujący mają możliwość prawdziwego wyboru, mają kogo wybierać” w 2019 roku wyrażało 83% respondentów (48% — „zawsze”, 19% — „bardzo często”, 16% — „raczej często”), przeciwnego zdania było jedynie 8% (Badora, 2019). Przywołane badania prowadzone były oczywiście w oderwaniu od kwestii kwot jako mechanizmu zwiększania udziału liczby kobiet w polityce, wskazują jednak pośrednio, że nie jest to rzecz postrzegana jako element ograniczający możliwość (potwierdzanego) wolnego wyboru.

Pojawia się zatem kolejne pytanie: Czy Polacy chcą większego udziału kobiet w polityce i akceptują działania na rzecz zwiększania owego udziału? Jeśli tak, to trudno byłoby mówić o faktycznej antynomii demokracji w tym zakresie. Jak pokazują badania prowadzone przez CBOS, w okresie wprowadzania kwot społeczeństwo polskie było mocno spolaryzowane w kwestii akceptacji owego mechanizmu, jednak ze wskazaniem na przeciwników i z tendencją w tym zakresie wzrostową zaraz po wprowadzeniu. W badaniach z 2010 roku 36% ankietowanych „zdecydowanie” lub „raczej tak” za słuszne uważało, aby „prawo określało, jaki procent (minimum) miejsc na listach wyborczych powinny zajmować kobiety”, 53% było „zdecydowanie” lub „raczej” przeciwnych takim regulacjom (w 2013 r. było to odpowiednio 32% i 59%) (Omyła-Rudzka, 2013). Późniejsze

badania ilustrują natomiast wzrost poparcia dla wspierania udziału kobiet. Jak wskazuje Agnieszka Kwiatkowska: „Przeprowadzone badanie wskazuje na dwoistość postaw Polaków wobec obecności kobiet w życiu politycznym: Z jednej strony, w ciągu ostatnich lat zaobserwować można przesunięcie przekonań społecznych w kierunku konserwatywnym, akcentującym odmienną — wobec mężczyzn — rolę społeczną i obywatelską kobiet, ich odmienne preferencje, zainteresowania i zdolności. [...] Z drugiej strony, odnotowujemy brak uprzedzeń wobec progresywnych mechanizmów antydyskryminacyjnych. Podczas gdy niecałe 30% osób twierdzi, że prawo nie powinno regulować minimalnego odsetka dla każdej z płci na liście, to ponad 50% stanowią zwolennicy mechanizmu kwotowego, z czego około 35% opowiada się za wprowadzeniem parytetu na listach, a więc silniejszego uregulowania niż obecnie obowiązujące. Wyjaśnieniem obserwowanej dwoistości może być powszechny brak wiedzy w zakresie aktualnej sytuacji kobiet w przestrzeni publicznej, funkcjonujących mechanizmach antydyskryminacyjnych, czy szerzej — obowiązującej ordynacji wyborczej. Jedyne kilka procent badanych jest w stanie przynajmniej częściowo rozróżnić organy, w wyborach do których obowiązuje lub nie system kwotowy na listach” (Kwiatkowska 2018, s. 17—18). Zdaniem autora, podkreślić należy zwłaszcza ostatni wniosek dotyczący niewielkiej świadomości i wiedzy Polaków na temat udziału kobiet w polityce i mechanizmów równościowych. To zresztą prowokuje pytanie o ogólną wiedzę polityczną Polaków i tym samym racjonalność podejmowanych przy urnie decyzji, co także powinno być brane pod uwagę podczas przeprowadzania analizy możliwości realizacji „woli ludu” w ramach procedur państwa demokratycznego. Przywołać można w tym względzie wnioski z pracy Marty Żerkowskiej-Balas, która podkreśla, że „tylko niewielki odsetek wyborców w odpowiednim kontekście (gra o wysoką stawkę) zdaje się podejmować decyzje o partycypacji w oparciu o racjonalną kalkulację” (Żerkowska-Balas, 2017, s. 108). Trudno uznać takie ujęcie sprawy za coś pozytywnego. Jeśli bowiem faktycznie demokracja oparta ma być na „woli ludu”, który nie ma wysokiej świadomości w tym zakresie, to zbliżamy się wszak do klasycznego Platońskiego argumentu przeciwko demokracji, który głosi, że demokracja to rządy głupich i biednych — tych bowiem jest większość w społeczeństwie.

Podsumowanie

Jako punkt wyjścia prezentowanego opracowania przyjęto dwa pytania badawcze: Czy kwoty są skuteczne? Czy kwoty ograniczają „wolę ludu”? Przeprowadzony wywód pozwolił potwierdzić postawione hipotezy badawcze. W efekcie przyjmując należy następujące wnioski:

- **Skuteczność mechanizmu kwotowego (rozumiana jako zwiększanie udziału kobiet w polityce) uzależniona jest od konkretnie stosowanego wariantu.** Kwoty mogą być zarówno całkowicie skuteczne, jak i całkowicie nieskuteczne. Przyjęty w 2011 roku w polskim prawie wyborczym wariant, m.in. poprzez zastosowanie jedynie w stosunku do kandydatów i bez ingerowania w ich rozmieszczenie na listach, zdecydowanie traktowany powinien być w kategoriach „dodatkowej szansy” na zwiększanie udziału kobiet, a nie „gwarancji” jego osiągnięcia. Analiza empiryczna wyborów do Sejmu RP z ostatnich lat pokazuje wprawdzie zauważalny wzrost odsetka kobiet wśród wybranych, nie można go jednak bezpośrednio łączyć tylko z wprowadzeniem kwot.
- **Stosowane w Polsce kwoty wśród kandydatów (a nie wybranych) nie stanowią istotnej ingerencji w „wolę ludu” (w ramach specyfiki demokracji przedstawicielskiej)** — zwłaszcza w warunkach zróżnicowanej i ograniczonej świadomości elektoratu w kwestii konieczności działań równościowych.

Ukazana ograniczona bezpośrednia siła oddziaływania polskich kwot jest oczywiście łatwa do poprawienia (jeśli taka byłaby wola ustawodawcy) — skrajnym rozwiązaniem jest oczywiście wymóg parytetu wśród wybranych, a wariantem mniej ingerującym w wolność podejmowania decyzji przez wyborców — wprowadzenie kwot podwójnych wśród kandydatów, a więc wymuszenie zwiększenia udziału kobiet nie tylko na liście jako całości, ale także wśród osób umieszczonych na pierwszych, tzw. biorących, miejscach.

Kończąc rozważania, należy również podkreślić, że brak skuteczności polskiego mechanizmu kwotowego, rozumianego jako brak bezpośredniego „pompowania” liczby faktycznie wybieranych kobiet, nie jest ani niczym niezwykłym (bo wynika to z samej konstrukcji tego konkretnego wariantu), ani również nie oznacza, że jest on zbędny. Pamiętać bowiem należy nie tylko o bezpośrednich skutkach jego oddziaływania (na czym koncentrował się autor niniejszego opracowania, gdyż są one najbardziej mierzalne i widoczne w krótkiej perspektywie czasowej), ale także o skutkach pośrednich i długofalowych (będących mniej mierzalnymi i uwidaczniającymi się nie w perspektywie kilku, a raczej kilkunastu i więcej lat) w kontekście zmieniania w społeczeństwie nastawienia do udziału kobiet w polityce oraz stopniowego aktywizowania samych kobiet. Dla kobiet, które w wyniku konieczności spełnienia wymogu kwotowego zostały dopuszczone do kandydowania i umieszczone na nierokujących szans wyboru miejscach, brak wybrania w bieżących wyborach to jednak też wartość sama w sobie. Traktować to można jako element stopniowego wchodzenia do polityki, zdobywania doświadczenia i kontaktów oraz budowania rozpoznawalności wśród wyborców. Co więcej, owe długofalowe oddziaływania powiązane będą ze zmianami postrzegania przez wyborców udziału kobiet w polityce (oswajanie się z nim, akceptowanie i traktowanie jako coś oczywistego). Jeśli w przyszłości tak

się faktycznie stanie, jako bezprzedmiotowa okaże się pierwotnie rozpatrywana w tekście antynomia demokracji i większy udział kobiet w polityce (pośrednio sprokrowany także przez kwoty) nie będzie już sprzeczny z „wolą ludu”...

Bibliografia

- Antoszewski, A. (1998). Współczesne teorie demokracji. W: A. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Studia z teorii polityki*. T. 2. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Badora, B. (2019). *Ocena funkcjonowania demokratycznych mechanizmów i procedur wyborczych w Polsce. Komunikat z badań Nr 89/2019*. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- Brzoza, K. (2017). Obraz polityczek w okresie wyborów parlamentarnych 2015 w wybranych polskich tygodnikach opinii a teoria zagłuszanej grupy. *Political Preferences*, Vol. 17.
- Chełstowska, A., Druciarek, M., Niżyńska, A., Skoczylas, N. (2015). *Udział kobiet w wyborach parlamentarnych w 2015 roku. Wynik monitoringu obserwatorium równości płci*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych. Pobrano z: https://pl.boell.org/sites/default/files/udzial_kobiet_wybory_parlamentare_2015_isp_hbs.pdf (data dostępu: 30.10.2019).
- Chyż, B., Dudzik, S., Uhli, D. (2019). *Wybory 2019: Skąd są posłowie, ilu jest w Sejmie debutantów i czy liczba posłanek rośnie*. Pobrano z: <http://biqdata.wyborcza.pl/biqdata/7,159116,25311484,wybory-parlamentarne-2019-skad-pochodza-nowi-poslowie.html>, (data dostępu: 5.01.2020).
- Druciarek, M. (2019). *Coraz mniej kandydatek w wyborach do Sejmu — analiza ISP*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych. Pobrano z: <https://www.isp.org.pl/pl/aktualnosci/coraz-mniej-kandydatek-w-wyborach-do-sejmu-analiza-isp> (data dostępu: 3.10.2019).
- Electoral Quota for Women* (2020). Inter-Parliamentary Union. Pobrano z: https://data.ipu.org/compare?field=chamber%3A%3Afield_is_electoral_quota_women&structure=any__lower_chamber#pie (data dostępu: 4.01.2020).
- Felisiak, M. (2019). *Polacy o demokracji. Komunikat z badań Nr 68/2019*. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- Fuszara, M. (2002). Zmiany w świadomości kobiet w Polsce w latach dziewięćdziesiątych. W: M. Fuszara (red.), *Kobiety w Polsce na przełomie wieków. Nowy kontrakt płci?* Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Główny Urząd Statystyczny (2020). Pobrano z: <https://stat.gov.pl/> (data dostępu: 4.01.2020).
- Hayek, F. (1987). Miraż sprawiedliwości społecznej. *Zdanie*, nr 9.
- Kwiatkowska, A. (2018). *Kobiety w wyborach a mechanizmy antydyskryminacyjne — stan aktualny i prognozy na przyszłość. Raport z badania „Bierne prawa wyborcze kobiet”*. Warszawa: Uniwersytet SWPS.

- Norris, P. (2003). *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behaviour*. New York: Cambridge University Press.
- Omyła-Rudzka, M. (2013). *Kobiety w życiu publicznym. Komunikat z badań BS/34/2013*. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- Pankowski, K. (2005). *Zaufanie do polityków w lipcu. Komunikat z badań BS/126/2005*. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- Państwowa Komisja Wyborcza (2020). Pobrano z: <https://pkw.gov.pl/> (data dostępu: 4.01.2020).
- Wawrowski, Ł. (2006). Wybór systemu wyborczego jako bezpośredni mechanizm zwiększania udziału kobiet w strukturach politycznych. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu Wydziału Zamiejscowego w Chorzowie*, nr 7.
- Wawrowski, Ł. (2007). *Polityka równych szans. Instytucjonalne mechanizmy zwiększania partycypacji kobiet w strukturach politycznych na przykładzie państw Unii Europejskiej*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Wawrowski, Ł. (2008). Zwiększanie udziału kobiet w strukturach politycznych jako wymóg demokracji. W: S. Wróbel (red.), *Polska demokracja. Koncepcje, płaszczyzny, instytucje*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Wawrowski, Ł. (2009). Rozmieszczenie kobiet na listach wyborczych a uzyskane wyniki. Studium przypadku wyborów do Sejmu w latach 1997—2005. *Chorzowskie Studia Polityczne*, nr 2.
- Wawrowski, Ł. (2010). System kwotowy jako mechanizm zwiększania udziału kobiet w polityce — definiowanie i zróżnicowanie. *Chorzowskie Studia Polityczne*, nr 3.
- Wawrowski, Ł. (2011a). Co da Polkom tzw. ustawa parytetowa? *Studia Biura Analiz Sejmowych*, nr 2(26).
- Wawrowski, Ł. (2011b). O różnicach między łysiną a kobiecością w państwie demokratycznym. W: S. Wróbel (red.), *Dylematy współczesnej demokracji*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Wawrowski, Ł. (2012a). Czy demokracji jest po drodze z równością płci — czyli „co” dla „czego” może być barierą? *Chorzowskie Studia Polityczne*, nr 5.
- Wawrowski, Ł. (2012b). Czy Polkom potrzebny jest parytet? W: M. Mitręga (red.), *Społeczna, ekonomiczna i polityczna tożsamość państw europejskich*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.
- Wawrowski, Ł. (2015a). Kto, co, jak bada? Wątpliwości i trudności związane z perspektywą feministyczną w nauce. W: I. Desperak, I. Kuźma (red.), *Kobiety niepokorne. Reformatorki — buntowniczkini — rewolucjonistki*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Wawrowski, Ł. (2015b). Politologia feministyczna: konieczność czy fanaberia? W: M. Marczevska-Rytko, D. Maj, M. Pomarański (red.), *Feminizm*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Wyniki wyborów 2019 do Sejmu RP* (2019). Warszawa: Państwowa Komisja Wyborcza. Pobrano z: <https://sejmsenat2019.pkw.gov.pl/sejmsenat2019/pl/wyniki/sejm/pl> (data dostępu: 4.01.2020).

Żerkowska-Balas, M. (2017). Czy głosowanie jest racjonalną decyzją. Analiza partycypacji wyborczej w Polsce na tle wybranych demokracji europejskich. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.

Żukowski, A. (2011). *Partycypacja wyborcza kobiet — wyzwania i dylematy*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Dom Organizatora w Toruniu.