

Kwoty dotyczące płci w systemach wyborczych w Europie

RAPORT PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO



KOBIETY DLA POLSKI
POLSKA DLA KOBIET

Niniejszy raport powstał na zamówienie Komisji Praw Kobiet i Równouprawnienia Parlamentu Europejskiego w języku angielskim (oryginał) i francuskim.

Wydawca: Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej Unii Europejskiej, Dyrekcja C ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego

Druk nr PE 408.309

Autorki: Drude Dahlerup i Lenita Freidenvall z pomocą Eleonory Stolt, Katariny Bivald i Lene Persson-Weiss, WIP – Ośrodek Badawczy Kobiety w Polityce (Women in Politics Research Centre), Wydział Nauk Politycznych, Uniwersytetu Sztokholmskiego, we współpracy z International IDEA.

Oddano do druku we wrześniu 2008 roku.

Publikacja w języku angielskim dostępna pod adresem:

p. Hélène Calers

tel: +32 2 284 07 68

fax: +32 2 283 23 65

e-mail: helene.calers@europarl.europa.eu

Bruksela, Parlament Europejski

Opinie zawarte w niniejszym dokumencie są poglądami autorek i nie wyrażają oficjalnego stanowiska Parlamentu Europejskiego.

Tłumaczenie: Piotr Krasnowolski

Redakcja polskiego tłumaczenia: Agnieszka Grzybek

ISBN 978-83-61340-56-0

 **HEINRICH
BÖLL
STIFTUNG
WARSZAWA**

Polskie tłumaczenie raportu zostało wydane przez Kongres Kobiet Polskich przy wsparciu Przedstawicielstwa Fundacji im. Heinricha Bölla w Polsce.

Pełna wersja raportu w języku polskim dostępna na stronie: www.kongreskobiet.pl

Spis treści

Streszczenie	2
Część A: Sporządzenie mapy oraz analiza porównawcza państw/partii	4
1. Sporządzenie mapy systemów kwotowych dotyczących płci w systemach wyborczych: typologia i częstotliwość występowania	5
Wprowadzenie	5
1.1. Zalecenia międzynarodowe	7
1.2. Reforma konstytucyjna i odrzucenie	8
1.3. Sporządzenie mapy systemów kwotowych dotyczących płci	9
1.4. Typologia kwot dotyczących płci	13
1.5. System wyborczy a model kwotowy	15
1.6. Partie polityczne jako selekcjonerzy	17
2. Kwoty – przedmiot gorących sporów	19
2.1. Argumenty za i przeciwko kwotom	19
2.2. Szybka ścieżka a ścieżka stopniowa	23
2.3. Dyskurs dotyczący kwot w ośmiu studiach przypadków	24
2.4. Poglądy partii politycznych w sprawie kwot	26
3. Wprowadzanie systemów kwotowych dotyczących płci	30
3.1. Wpływ systemu wyborczego	33
3.2. Najlepsze rozwiązanie: kwoty wprowadzane dobrowolnie czy mocą ustawy?	34
3.3. Zmiany skokowe a stopniowe	36
3.4. Znaczenie zasad dotyczących miejsc na listach wyborczych	38
3.5. Sankcje za nieprzestrzeganie przepisów	41
3.6. Kwoty i skuteczność polityczek	44
3.7. Zalecenia	45
Bibliografia	48
Noty o autorkach	50

Streszczenie

Pomimo swej kontrowersyjności systemy kwotowe dotyczące płci na listach wyborczych są dziś stosowane w niemal połowie państw na świecie. Jeszcze do niedawna Europa nie przodowała w tych nowych rozwiązaniach. Jak wynika jednak z niniejszego raportu, pięć państw Unii Europejskiej (UE)/ Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) wprowadziło mocą ustawy kwoty dotyczące płci (niedawno uczyniły to Hiszpania, Portugalia i Słowenia), natomiast w połowie państw UE/ EOG niektóre partie polityczne przyjęły regulacje dotyczące dobrowolnego stosowania kwot na ich listach wyborczych.

Niniejszy raport przedstawia szerokie spektrum systemów kwotowych w Europie, wyszczególniając jednocześnie różne typy kwot. Przedmiotem szczegółowej analizy są argumenty za i przeciwko kwotom, a także funkcjonowanie i rezultaty wprowadzenia systemów kwotowych dotyczących płci. Poglębione studia przypadków przeprowadzono w ośmiu krajach: w czterech, w których kwoty wprowadzono do ustawodawstwa krajowego (są to Belgia, Francja, Słowenia i Hiszpania), oraz w czterech, w których funkcjonują dobrowolne kwoty dotyczące płci (są to Niemcy, Polska, Szwecja i Wielka Brytania). Ankieta, która została rozesłana do wszystkich partii politycznych w państwach UE/ EOG, wyjaśnia różnice w nastawieniu do kwot, charakterystyczne dla partii wypełniających kwestionariusz (badanie PARQUOTA).

Raport pokazuje, że w niektórych przypadkach kwoty dotyczące płci doprowadziły do niezwykle szybkiego zwiększenia się reprezentacji kobiet, w innych jednakże przyniosły rozczarowanie. Główny wniosek stąd płynący brzmi następująco: warunkiem skuteczności systemu kwotowego jest jego kompatybilność z systemem wyborczym, natomiast regulacje dotyczące kwot – na przykład 30 lub 40 proc. kobiet na listach wyborczych – muszą być uzupełnione o przepisy dotyczące kolejności umieszczania kandydatek i kandydatów na listach wyborczych, a w przypadku kwot ustawowych – skutecznych sankcji prawnych.

Kwoty to tylko jeden z wielu środków służących do zwiększenia reprezentacji politycznej kobiet. Ogólnie rzecz biorąc, to partie polityczne są czynnikiem, od którego zależy osiągnięcie równowagi płci na szczeblu decyzyjnym, ponieważ to one kontrolują „tajemniczy ogród nominacji”. Pierwsza część raportu zawiera sześć zaleceń w sprawie podjęcia dalszych działań:

1. Niezależnie od tego, czy partie polityczne wprowadzą kwoty dotyczące płci, powinny one przyjąć plan działania mający na celu umieszczanie równej liczby kobiet i mężczyzn na listach wyborczych na miejscach „dających szansę na zwycięstwo”, a także – ogólniej rzecz biorąc – uczynienia polityki partyjnej bardziej otwartą.
2. Należy wypracować narzędzia służące monitorowaniu nominacji kandydatów i wyborów pod kątem równości płci.
3. Należy wypracować i wdrażać różne środki, takie jak na przykład programy podnoszenia kompetencji.
4. W przypadku stosowania kwot dotyczących płci muszą być one kompatybilne z systemem wyborczym, o ile mają być skuteczne.
5. Potrzebne są jasno sprecyzowane przepisy w sprawie wprowadzania kwot dotyczących płci, jak na przykład zasady umieszczania kandydatek i kandydatów na listach wyborczych, sankcje prawne za niestosowanie się do przepisów (w przypadku kwot ustawowych) oraz zawieranie „umowy” z lokalnymi organizacjami partyjnymi (w przypadku kwot stosowanych dobrowolnie przez partie polityczne).
6. W przypadku kwot wprowadzonych mocą ustawy odpowiednie instytucje powinny nadzorować ich stosowanie. Należy zapewnić fundusze na badania w zakresie funkcjonowania kwot dotyczących płci oraz rezultatów osiągniętych dzięki ich wprowadzeniu.

Część A

Sporządzenie mapy oraz analiza porównawcza państw/partii

1

Sporządzenie mapy systemów kwotowych dotyczących płci w systemach wyborczych: typologia i częstotliwość występowania

Wprowadzenie

Mniej więcej w co drugim państwie na świecie wprowadzono niedawno systemy kwotowe dotyczące płci, żeby zwiększyć reprezentację polityczną kobiet. W 45 krajach przyjęto ustawowe kwoty na listach wyborczych, a w kolejnych 50 część partii politycznych dobrowolnie wpisała kwoty do swoich statutów. Do tej pory Europa nie przodowała w tych nowych rozwiązaniach, jednak niedawno również i na kontynencie europejskim przyjęto wiele nowych środków, żeby osiągnąć równowagę płci w zgromadzeniach politycznych.

Dzisiaj kobiety stanowią około 18 proc. parlamentarzystów na całym świecie. W 1998 roku w Europie kobietom przypadało 15,2 proc. mandatów w parlamentach, a dziś – dziesięć lat później – odsetek ten zwiększył się zaledwie do 21,1 proc.¹ Biorąc pod uwagę średnią regionalną, można zaobserwować proces konwergencji zachodzący w większości głównych regionów świata. Przez wiele lat w czołówce światowych rankingów politycznej reprezentacji kobiet znajdowały się wyłącznie państwa skandynawskie i Holandia, ale sytuacja ta zaczęła się zmieniać. W większości krajów, które mogą dziś podważyć dotychczasową hegemonię Skandynawii i Holandii w rankingach, wprowadzono pewną formę kwot dotyczących płci w systemach wyborczych, jak miało to miejsce w Argentynie, Belgii, Kostaryce, Rwandzie, Republice Południowej Afryki i Hiszpanii – we wszystkich tych państwach udało się przekroczyć próg 30 proc. (www.ipu.org; www.quotaproject.org).

W niniejszym raporcie przedmiotem analizy są przyjęte systemy kwotowe dotyczące płci, ich funkcjonowanie oraz wpływ na polityczną reprezentację kobiet. Publikacja składa się z dwóch części. Część A przedstawia mapę systemów kwotowych dotyczących płci w systemach wyborczych państw Unii Europejskiej (UE) i Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) wraz z analizą porównawczą poszczególnych państw i partii². W tej części omówione zostają trzy zagadnienia: po pierwsze, sporządzona zostaje mapa systemów kwotowych w systemach wyborczych; po drugie, przeanalizowane zostają argumenty, jakie pojawiają się w dyskusjach o kwotach; po trzecie, przedmiotem analizy jest również wdrażanie systemów kwotowych i ich potencjalne skutki.

1 Dane dotyczą europejskich członków OBWE (www.ipu.org).

2 Niniejsza analiza obejmuje 27 państw członkowskich UE: Austrię, Belgię, Bułgarię, Cypr, Czechy, Danię, Estonię, Finlandię, Francję, Niemcy, Grecję, Węgry, Irlandię, Włochy, Łotwę, Litwę, Luksemburg, Malte, Holandię, Polskę, Portugalię, Rumunię, Słowenię, Słowację, Hiszpanię, Szwecję i Wielką Brytanię oraz trzy państwa członkowskie EOG: Islandię, Lichtenstein i Norwegię.

Część B zawiera osiem studiów przypadków, omawiających sytuację w Belgii, Francji, Niemczech, Polsce, Słowenii, Hiszpanii, Szwecji oraz w Wielkiej Brytanii. W Załączniku 1. dotyczącym zastosowanej metodologii badawczej znajduje się omówienie doboru przypadków. We wszystkich omawianych przypadkach postawiono następujące pytania:

1. Jakie argumenty przeważają w dyskusji za i przeciwko wprowadzaniu kwot?
2. Jakie typy regulacji kwotowych mają zastosowanie? Czego one dotyczą? Jakiego typu wyborów dotyczą? Na ile są kompatybilne z istniejącym systemem wyborczym?
3. W jakim zakresie wdrożono, o ile w ogóle je wprowadzono, przepisy dotyczące kwot? Czy stosuje się zasadę określającą sposób umieszczania kandydatek i kandydatów na listach wyborczych, sankcje za nieprzestrzeganie przepisów i/ lub czy są instytucje odpowiedzialne za wdrażanie?
4. W jakim stopniu uznano za problem na szczeblu krajowym zbyt niską reprezentację kobiet należących do mniejszości etnicznych oraz migrantek i jakie środki wprowadzono, by go rozwiązać?

Źródła, na których opiera się niniejsza analiza, obejmują osiem pogłębionych studiów przypadków oraz zebrane dane na temat stosowania kwot we wszystkich państwach UE/ EOG. Ponadto do wszystkich partii politycznych w tych krajach rozesłano ankietę z pytaniami o aktualnie stosowane systemy kwotowe i inne środki mające na celu zwiększenie politycznej reprezentacji kobiet oraz ich nastawienia do tego typu rozwiązań (zob. Załącznik 1. omawiający metodologię badań). W niniejszym raporcie odnosimy się także do badań na temat stosowania kwot dotyczących płci na świecie oraz naszych wcześniejszych analiz (zob. bibliografię na końcu części A).

W Europie, podobnie jak w innych regionach świata, kobiety są nadal niedoreprezentowane w zgromadzeniach podejmujących decyzje polityczne. Dlatego powstało wiele inicjatyw promujących zwiększenie reprezentacji kobiet w polityce. Od 1994 roku pięć państw UE/ EOG wprowadziło do ustawodawstwa – do konstytucji lub ordynacji wyborczej – kwoty dotyczące płci na listach wyborczych; niedawno uczyniły to Portugalia, Słowenia i Hiszpania. W wielu innych krajach europejskich, jak pokażemy w niniejszym raporcie, partie polityczne wprowadziły dobrowolne kwoty na listach wyborczych. Z badania PARQUOTA, w ramach którego na ankietę odpowiedziało 80 partii politycznych (zob. Załącznik 1.), wynika, że nawet wśród partii politycznych niestosujących kwot dotyczących płci wiele wprowadziło stosowne zalecenia i wskazówki bądź w inny sposób aktywnie działało na rzecz zwiększenia reprezentacji politycznej kobiet w ciałach ustawodawczych bądź we własnych organizacjach partyjnych. Są jednak takie partie polityczne, które nie robią nic – lub robią bardzo mało – żeby zwiększyć reprezentację kobiet.

Przedmiotem niniejszej analizy jest wprowadzenie przepisów dotyczących kwot na listach wyborczych, przyjętych na mocy ustawy lub zapisanych w statutach poszczególnych partii³. Z tego względu wiele innych rodzajów środków służących zwiększeniu reprezentacji kobiet nie jest tematem badań omówionych w tym raporcie, mimo iż mogą być one równie ważne.

1.1. Zalecenia międzynarodowe

Dzisiaj społeczność międzynarodowa zaleca podejmowanie wielu środków, żeby promować bardziej zrównoważoną reprezentację kobiet i mężczyzn w organach decyzyjnych. Takie przesunięcie ku strategii działań pozytywnych w polityce równościowej opiera się na *Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet* z 1979 roku (zwanej w skrócie CEDAW), w myśl której państwa będące sygnatariuszami konwencji muszą regularnie składać sprawozdania dotyczące czynionych przez siebie postępów, a także na ustaleniach przyjętych podczas organizowanych przez ONZ konferencjach w sprawach kobiet⁴. Dokumenty, o których tu mowa, są ważnymi elementami polityki formułowanej w tym obszarze zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym, legitymizują one jednocześnie postulaty wysuwane przez organizacje kobiece domagające się zrównoważonego udziału kobiet i mężczyzn w polityce.

Jednym z dwunastu celów pekińskiej *Platformy działania*, przyjętej podczas IV Światowej Konferencji w sprawach Kobiet w 1995 roku, był równy dostęp i pełne uczestnictwo kobiet w strukturach władzy i podejmowania decyzji. W dokumencie jasno sformułowano cel: osiągnięcie równowagi płci w procesie wyłaniania kandydatek i kandydatów, a także we wszystkich procesach podejmowania decyzji. W *Platformie działania* mowa jest o „dyskryminujących postawach i działaniach” oraz o „nierównych relacjach we władzy”, dzięki czemu przenosi się punkt ciężkości z (braku) zasobów, jakimi dysponują kobiety, na funkcjonowanie instytucji politycznych i partii politycznych. Co za tym idzie, zaleca się strategię działań pozytywnych, nawet jeśli nie wspomina się *explicite* o kontrowersyjnych „kwotach”.

Równowaga płci w podejmowaniu decyzji została wyraźnie określona jako cel przez Unię Europejską, zaś wszystkie główne instytucje UE przyjęły zalecenia w sprawie wprowadzenia środków prawnych, regulacyjnych i motywujących do podejmowania działań po to, by zrekompensować niedoreprezentowanie kobiet na szczeblach decyzyjnych⁵. *Mapa drogowa na rzecz równości kobiet i mężczyzn*, przyjęta przez Komisję Europejską na lata 2006-2010, wymienia promowanie równej reprezentacji kobiet i mężczyzn w podejmowaniu decyzji jako jeden z sześciu priorytetowych obszarów działań, co wynika z uznania równości kobiet i mężczyzn za jedną z podstawowych zasad Wspólnoty we

3 Definicja ta jest zbieżna z definicją, do której się odwołujemy na stronie internetowej poświęconej kwotom www.quotaproject.org.

4 ONZ-owskie konferencje w sprawach kobiet organizowane były w celu oceny sytuacji kobiet i wypracowania strategii na rzecz poprawy ich położenia. Kolejno odbyły się w Meksyku (1975), w Kopenhadze (1980), w Nairobi (1985), w Pekinie (1995). Podczas konferencji pekińskiej, uznawanej za najważniejszą, przyjęto *Platformę działania*, która określa dwanaście obszarów dyskryminacji kobiet i proponuje konkretne działania, które mają temu zaradzić (przyp. red.).

5 Por. np. Zalecenie Rady Europejskiej 96/694/WE w sprawie równego udziału kobiet i mężczyzn w procesie podejmowania decyzji z 1996 roku.

wszystkich traktatach od czasu Traktatu Amsterdamskiego. Również Rada Europy działa bardzo aktywnie na tym polu. Zalecenie jej Komitetu Ministrów Rec (2003) 3 w sprawie zrównoważonego udziału kobiet i mężczyzn w życiu publicznym i podejmowaniu decyzji politycznych nawołuje do przyjęcia „środków w postaci działań pozytywnych”⁶.

1.2. Reforma konstytucyjna i odrzucenie

W kilku krajach na świecie przyjęto kwoty dotyczące płci w czasie reformy konstytucyjnej. Aktorzy społeczni zaangażowani w kampanię na rzecz systemów kwotowych, m.in. przedstawiciele i przedstawicielki społeczeństwa obywatelskiego, instytucje państwowe i organizacje ponadnarodowe, wielokrotnie wykorzystywali reformy konstytucyjne i moment nowelizowania konstytucji jako szansę na wprowadzenie kwot. To dość częsty rozwój wypadków w państwach postkonfliktowych.

Zdarza się również, że obowiązujące konstytucje służą jako argument przeciwko kwotom bądź są wykorzystywane do ich odrzucenia. Na przykład we Francji w 1982 roku Zgromadzenie Narodowe przegłosowało wprowadzenie kwot dotyczących płci w wyborach lokalnych w ramach nowelizacji ordynacji wyborczej do wyborów na szczeblu gminnym. Podjęto wówczas decyzję, żeby na listach wyborczych nie było więcej niż 75 proc. kandydatów tej samej płci. Rada Konstytucyjna uznała jednak przepisy dotyczące kwot za niekonstytucyjne, powołując się na artykuł 3 Konstytucji i artykuł 6 Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela, które promują zasadę równości wobec prawa i wykluczają wszelką kategoryzację wyborców i kandydatów (zob. rozdział dotyczący Francji w drugiej części niniejszej publikacji).

Ze względu na powyższe orzeczenie sądu kampanie na rzecz systemów kwotowych prowadzone w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych odwoływały się do obowiązującej zasady równości, wskazując normatywne skutki reformy. Zwolennicy kwot wysuwali potrzebę reformy konstytucyjnej, podczas gdy przeciwnicy mówili o precedensie prawnym. Kiedy w 1999 roku znowelizowano Konstytucję, przyjmując zapis „Prawo opowiada się za równym dostępem kobiet i mężczyzn do mandatów wyborczych i stanowisk wybieralnych”, a zasada parytetu (*parité*) została zapisana w ordynacji wyborczej z 2000 roku, wcześniej rzecznicy rozwiązań kwotowych skrupulatnie oddzielili postulat parytetu od postulatu kwot, łącząc proponowaną reformę z celami francuskiego republikanizmu (ustawa konstytucyjna nr 99-569 i ustawa nr 2000-493).

W Wielkiej Brytanii, która jest kolejnym przykładem analizowanym w raporcie, w 1996 roku sąd pracy (*Industrial Tribunal*) uznał za niezgodną z prawem politykę Partii Pracy z 1993 roku w sprawie kobiecych list kandydatów (*all-women short lists*)⁷, w wyniku której niektórym okręgom wyborczym narzucono listy składające się wyłącznie z kobiet.

6 Zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy Rec (2003) 3 w sprawie zrównoważonego udziału kobiet i mężczyzn w życiu publicznym i podejmowaniu decyzji politycznych z 12. marca 2003 roku; por. też Mariette Sineau, *Genderware: The Council of Europe and the Participation of Women in Political Life*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2003.

7 Kobięce listy kandydatów (*all-women short lists*) – listy wyborcze składające się wyłącznie z kandydatek, spośród których mogą następnie wybierać wyborcy; mechanizm wyrównywania szans kobiet w polityce, stosowany w większościowych systemach wyborczych – w Wielkiej Brytanii, Australii i Nowej Zelandii (przyp. red.).

W tym wypadku dwaj członkowie Partii Pracy, którzy ubiegali się o nominacje w okręgach wyborczych, gdzie miały obowiązywać kobiece listy kandydatów, uznali, że wykluczenie ich kandydatur z procesu wyłaniania kandydatów na listy wyborcze narusza ustawę o dyskryminacji ze względu na płeć i wnieśli sprawę do sądu pracy w Leeds. Sąd orzekł na korzyść obu mężczyzn, gdyż polityka dotycząca tworzenia kobiecych list kandydatów nie pozwalała mężczyznom na kandydowanie w takich okręgach. W 2002 roku po przyjęciu ustawy o dyskryminacji ze względu na płeć politykę tę wprowadzono ponownie, zezwalając partiom politycznym na podejmowanie działań pozytywnych bez ryzyka problemów prawnych przy układaniu list wyborczych w wyborach do Izby Gmin, Parlamentu Europejskiego, Parlamentu Szkocji, Zgromadzenia Narodowego Walii i rad gmin.

1.3. Sporządzenie mapy systemów kwotowych dotyczących płci

Tabela 1. zawiera dane na temat reprezentacji kobiet w zgromadzeniach narodowych w krajach UE/ EOG. Pokazuje, że w większości państw, które przekroczyły 30-procentowy próg (ostatnio udało się to w Belgii i Hiszpanii), obowiązują różnego rodzaju rozwiązania kwotowe – bądź to w formie kwot ustawowych bądź dobrowolnie przyjętych przez partie polityczne. Ponadto z tabeli wynika, że w większości państw o wysokim odsetku kobiet w parlamencie stosuje się proporcjonalne systemy wyborcze i jest to tendencja globalna. Na całym świecie reprezentacja kobiet w parlamentach jest mniej więcej dwukrotnie wyższa w krajach mających proporcjonalny system wyborczy niż w państwach stosujących większościowy/pluralistyczny system wyborczy (Norris 2006).

Tabela 1. Reprezentacja kobiet w parlamentach w państwach UE/EOG: poziom reprezentacji, typ systemu kwotowego i wyborczego (dotyczy izb niższych parlamentów bądź zgromadzeń jednoizbowych)

Państwo	Reprezentacja kobiet (ostatnie wybory)	Typ systemu kwotowego*	System wyborczy**
powyżej 40%			
Szwecja	47,3% (2006)	kwoty partyjne	proporcjonalny
Finlandia	42,0% (2007)	brak kwot	proporcjonalny
39–30%			
Norwegia	37,9% (2005)	kwoty partyjne	proporcjonalny
Dania	37,4% (2007)	brak kwot	proporcjonalny
Holandia	36,7% (2006)	kwoty partyjne	proporcjonalny
Belgia	36,7% (2007)	kwoty ustawowe	proporcjonalny
Hiszpania	36,3% (2008)	kwoty ustawowe	proporcjonalny
Austria	32,2% (2006)	kwoty partyjne	proporcjonalny
Niemcy	31,8% (2005)	kwoty partyjne	mieszany system proporcjonalny
Islandia	31,7% (2007)	kwoty partyjne	proporcjonalny

Państwo	Reprezentacja kobiet (ostatnie wybory)	Typ systemu kwotowego*	System wyborczy**
29–20%			
Lichtenstein	24,0% (2005)	brak kwot	proporcjonalny
Estonia	23,8% (2007)	brak kwot	proporcjonalny
Portugalia	21,3% (2005)	kwoty ustawowe	proporcjonalny
Włochy	21,1% (2008)	kwoty partyjne	proporcjonalny
Bułgaria	20,8% (2005)	brak kwot	proporcjonalny
Litwa	20,6% (2004)	kwoty partyjne	głosowanie równoległe
Polska	20,4% (2007)	kwoty partyjne	proporcjonalny
Luksemburg	20,0% (2004)	kwoty partyjne	proporcjonalny
19–10%			
Wielka Brytania	19,8% (2005)	kwoty partyjne	większościowy („pierwszy przechodzi”)
Łotwa	19,0% (2006)	brak kwot	proporcjonalny
Francja	18,5% (2007)	kwoty ustawowe	większościowy („głosowanie w dwóch turach”)
Grecja	16,0% (2007)	kwoty partyjne	proporcjonalny
Słowacja	16,0% (2006)	brak kwot	proporcjonalny
Czechy	15,5% (2006)	kwoty partyjne	proporcjonalny
Cypr	14,6% (2006)	brak kwot	proporcjonalny
Irlandia	13,3% (2007)	brak kwot	„pojedyncze głosy przechodnie”
Słowenia	12,2% (2004)	kwoty ustawowe	proporcjonalny
Rumunia	11,5% (2004)	kwoty partyjne	proporcjonalny
Węgry	10,4% (2006)	kwoty partyjne	mieszany system proporcjonalny
poniżej 10%			
Malta	8,7% (2008)	kwoty partyjne	proporcjonalny

* Typologia systemów kwotowych: 1) kwoty ustawowe – wprowadzenie kwot do konstytucji i/ lub ordynacji wyborczych; 2) kwoty partyjne – to środki przyjęte dobrowolnie przez poszczególne partie polityczne; jeśli przynajmniej jedna z trzech największych partii parlamentarnych stosuje kwoty, układając swoje listy wyborcze, taki kraj został ujęty w tabeli jako stosujący dobrowolne kwoty partyjne.

** Systemy wyborcze: 1) FPTP (First Past the Post) – system, w którym „pierwszy przechodzi”, najpopularniejsza odmiana systemu większościowego, kandydaci rywalizują w okręgach jednomandatowych, a zwycięzcą zostaje ten, który uzyskał największą liczbę głosów; 2) proporcjonalny, w którym stosuje się listy przedstawicielstwa proporcjonalnego – wybory odbywają się w okręgach wielomandatowych, partie wystawiają listy kandydatów i otrzymują mandaty proporcjonalnie do ogólnego udziału w głosowaniu narodowym; 3) MMP (*Mixed Member Proportional*) – mieszany system proporcjonalny, w którym wyborca jeden głos oddaje na kandydata wybieranego w okręgach jednomandatowych, drugi na listę partyjną; 4) STV (*Single Transferable Vote*) – system pojedynczego głosu przechodniego, w którym głosuje się na listy w okręgach jednomandatowych, ale wyborca oddaje tzw. „głos preferencyjny”, szeregując kandydatów na kartach do głosowania; 5) system głosowania równoległe – odmiana systemu mieszanego, gdzie wyborca jeden głos oddaje na kandydata ze swojego okręgu (obowiązuje system większościowy), a drugi na kandydata z listy ogólnokrajowej (system proporcjonalny). Klasyfikacja systemów wyborczych na podstawie: Andrew Reynolds, Ben Reilly, Andrew Ellis, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, International IDEA, Stockholm 2005.

Źródła: Inter-Parliamentary Union, 2008, www.ipu.org; International IDEA i Uniwersytet Sztokholmski, 2008, www.guotaproject.org; oficjalne statystyki, dane z dnia wyborów – zmiany, jakie zaszły po dniu wyborów – nie zostały ujęte, co wyjaśnia niektóre rozbieżności między informacjami przedstawionymi w tabeli a danymi na stronie www.ipu.org

Tabela 1. pokazuje, że w dwóch państwach UE/EOG odsetek kobiet w parlamentach (w niższej izbie bądź w parlamencie jednoizbowym) wynosi ponad 40 proc., a w ośmiu – 30-39 proc. Jednak – jak wykazano w sprawozdaniu Prezydencji Słoweńskiej ze stycznia 2008 roku – obraz ogólny jest dosyć niespójny (Antić Gaber 2008). Mimo iż zwiększyła się reprezentacja kobiet w parlamentach narodowych, w dwunastu państwach odsetek parlamentarzystek wynosi nadal poniżej 20 proc.

Z tabeli 1. wynika, że pięć spośród trzydziestu państw UE/ EOG – Belgia, Francja, Portugalia, Słowenia i Hiszpania – wprowadziło kwoty ustawowe, wiążące dla wszystkich partii politycznych. W szesnastu krajach – zgodnie z definicją państwa stosującego dobrowolne kwoty partyjne w wyborach, przyjętą na potrzeby niniejszej analizy – co najmniej jedna z trzech największych partii politycznych wprowadziła do swojego statutu kwoty dotyczące płci na listach wyborczych. W dziewięciu krajach nie stosuje się żadnych rozwiązań kwotowych⁸. Tabela 1. wyraźnie pokazuje, że w większości państw UE/EOG stosuje się jakiś rodzaj systemów kwotowych w wyborach powszechnych.

Z tabeli tej wynika również – co pokazuje przykład Finlandii i Danii – że kwoty dotyczące płci nie są ani koniecznym ani wystarczającym warunkiem wysokiej politycznej reprezentacji kobiet. Jak wykażemy w dalszej części raportu, dokładne zaprojektowanie systemu kwotowego ma zasadnicze znaczenie dla udanego wprowadzenia kwot.

Kwoty dotyczące płci na listach wyborczych stosuje się nie tylko w wyborach do parlamentu krajowego, ale także w wyborach lokalnych, regionalnych, w wyborach w regionach autonomicznych i do Parlamentu Europejskiego. Zróżnicowany stopień zastosowania kwot w ośmiu krajach przeanalizowanych w raporcie pokazuje wykres 1. Jak wynika z tego zestawienia, szczegółowe przepisy dotyczące kwot, jakie zostały przyjęte w krajach, gdzie obowiązują kwoty ustawowe, mają zastosowanie w wyborach wszystkich szczebli. Francja stanowi wyjątek od powyższej reguły.

We Włoszech zniesiono dawne przepisy dotyczące kwot w wyborach do parlamentu krajowego, choć niedawno wprowadzono ustawowe kwoty do ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego. W niektórych wypadkach ustawodawstwo kwotowe przyjmowano stopniowo. Tak było na przykład w Słowenii, gdzie ustawowe kwoty wprowadzono po raz pierwszy w wyborach do Parlamentu Europejskiego, a dopiero później w innych wyborach (przypadek ten został dokładnie omówiony w rozdziale poświęconym Słowenii). W przypadku dobrowolnych kwot partyjnych partie układają zwykle listy wyborcze zgodnie z zasadą kwotową w wyborach wszystkich szczebli⁹. W niektórych wyborach lokalnych listy partyjne nie odgrywają takiej roli jak w wyborach krajowych i regionalnych, co może ograniczyć efekt regulacji kwotowych przyjętych przez organizację partyjną na szczeblu centralnym.

8 Zgodnie z definicją przyjętą na potrzeby tego raportu państwo, w którym tylko mniejsze partie polityczne stosują kwoty dotyczące płci w wyborach, nie zostało wyszczególnione w tabeli jako kraj stosujący dobrowolne kwoty partyjne.

9 Dania jest wyjątkiem, ponieważ przepisy dotyczące kwot zniesiono już po kilku latach stosowania, a co więcej – nigdy nie obowiązywały w wyborach wszystkich szczebli. Partia Socjaldemokratyczna stosowała kwoty wyłącznie w wyborach do Parlamentu Europejskiego i tylko w latach 1988–1996. Socjalistyczna Partia Ludowa korzystała z kwot w wyborach do parlamentu, a także do rad lokalnych w latach 1988–1990 oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego w latach 1983–1990. W obu partiach zniesiono przepisy dotyczące kwot, ponieważ stwierdzono, że nie są już konieczne. Jednak widoczny w minionym dziesięcioleciu stały wzrost reprezentacji kobiet w Danii zatrzymał się tak na poziomie krajowym, jak i regionalnym i lokalnym (Freidenvall i in. 2006).

Wykres 1. Zestawienie systemów kwotowych w wyborach różnego szczebla: osiem studiów przypadków

Kwoty partyjne / ustawowe	Kraj	Wybory krajowe (parlament jednoizbowy / izba niższa parlamentu)	Wybory stanowe / w regionach autonomicznych	Wybory regionalne	Wybory lokalne	Wybory do Parlamentu Europejskiego
kwoty ustawowe	Belgia	kwoty ustawowe	kwoty ustawowe	kwoty ustawowe	kwoty ustawowe	kwoty ustawowe
	Francja*	kwoty ustawowe	–	kwoty ustawowe	kwoty ustawowe	kwoty ustawowe
	Słowenia**	kwoty ustawowe	–	–	kwoty ustawowe	kwoty ustawowe
	Hiszpania	kwoty ustawowe	kwoty ustawowe (różne)	kwoty ustawowe	kwoty ustawowe	kwoty ustawowe
kwoty partyjne	Niemcy	kwoty partyjne	kwoty partyjne	kwoty partyjne	kwoty partyjne	kwoty partyjne
	Polska	kwoty partyjne	–	kwoty partyjne	kwoty partyjne	kwoty partyjne
	Szwecja	kwoty partyjne	–	kwoty partyjne	kwoty partyjne	kwoty partyjne
	Wielka Brytania	kwoty partyjne	–	–	–	–

Uwaga: Zgodnie z definicją zastosowaną w tabeli 1 państwo zostało uwzględnione jako kraj stosujący dobrowolne kwoty partyjne, jeżeli co najmniej jedna z trzech największych partii parlamentarnych układa listy wyborcze zgodnie z zasadą kwotową.

* Na szczeblu lokalnym francuska ustawa parytetowa (*parité*) obowiązuje jedynie w gminach mających przynajmniej 3.500 mieszkańców. Co więcej, ustawa parytetowa *parité* obowiązuje wyłącznie w wyborach do parlamentów regionalnych (26 regionów), lecz już nie w wyborach do rad generalnych (*conseils généraux*) w 3 966 kantonów.

** W Słowenii nie przeprowadzono jeszcze wyborów krajowych według ustawy kwotowej.

Źródło: osiem studiów przypadków

W Europie stosuje się ponadto inne rodzaje systemów kwotowych na obieralne stanowiska w zgromadzeniach decyzyjnych: (a) w latach osiemdziesiątych XX wieku wprowadzono w państwach skandynawskich, a później także w wielu innych krajach ustawy bądź przepisy dotyczące udziału kobiet i mężczyzn w komisjach i zarządach w instytucjach publicznych; (b) w latach dziewięćdziesiątych XX wieku w Finlandii i Norwegii, a niedawno także w Hiszpanii przyjęto ustawodawstwo służące osiągnięciu zrównoważonego udziału kobiet i mężczyzn w komitetach i zarządach w polityce lokalnej; (c) w Norwegii i Hiszpanii przyjęto niedawno ustawy nakładające obowiązek zapewnienia określonej minimalnej liczby kobiet w zarządach spółek publicznych i prywatnych.

1.4. Typologia kwot dotyczących płci

Kwoty w polityce można zdefiniować jako środek pozytywny, który wprowadza ustalony odsetek bądź liczbę przedstawicieli określonej grupy – w tym wypadku kobiet – do organów pochodzących z nominacji bądź do ciał przedstawicielskich; najczęściej jest to pewne minimum procentowe, które może wynosić 20 proc., 30 proc. czy 40 proc. (Dahlerup, 2006, s. 19). Kwoty stosuje się na ogół w celu zwiększenia udziału grup niedoreprezentowanych na stanowiskach decyzyjnych – na przykład w parlamentach, rządach i radach lokalnych (Dahlerup 2006, s. 19; Squires 2007, s. 91; Phillips 1995, s. 62–63). Niektórzy badacze wyróżniają tylko trzy rodzaje systemów kwotowych dotyczących płci (Norris 2004, s. 190; Lovenduski 2005a, s. 94), jednak jak pokaże bliższa analiza, dzisiaj stosuje się ich więcej.

Często się zdarza, że partie polityczne i rządy przyjmują różnego rodzaju cele, zalecenia bądź wskazówki dotyczące osiągnięcia zrównoważonego udziału kobiet i mężczyzn w organach przedstawicielskich, zwane „miękkimi kwotami” (Dahlerup 2006, s. 21; Krook i in. 2006, s. 199–200). Można je określić jako mniej restrykcyjną formę wymogów odnośnie kwot. Zalecenia mogą na przykład obejmować cele dotyczące czasu i sposobu osiągnięcia określonego odsetka (Dahlerup 2006, s. 21).

Dwa wymiary systemów kwotowych

Należy wprowadzić rozróżnienie między dwoma wymiarami systemów kwotowych (Dahlerup 2006, s. 19; Dahlerup i Freidenvall w druku). Pierwszy dotyczy *miejsca, gdzie wprowadza się kwoty* – w konstytucji bądź w ordynacji wyborczej lub też w statutach partii politycznych, jak pokazano w tabeli 1. *Ustawowe kwoty dotyczące kandydatów* zapisane są w konstytucji i/lub w ordynacji wyborczej – określają proporcję kandydatów obu płci na listach wyborczych wszystkich partii politycznych, ustalając na przykład minimalną liczbę kandydatek. *Dobrowolne kwoty partyjne* są przyjmowane dobrowolnie przez partie polityczne w formie wewnętrznych wymogów partyjnych dotyczących nominowania przynajmniej minimalnej liczby/ odsetka kobiet na obiegalne stanowiska.

Można wyróżnić jednak drugi wymiar. Dotyczy procesu selekcji i nominacji, w którym stosuje się kwoty określające proporcję kandydatów obu płci. System kwotowy może mieć na celu zmianę proporcji płci: (a) w puli potencjalnych kandydatów ubiegających się o miejsce na liście wyborczej; (b) wśród kandydatów ubiegających się o mandat i/ lub (c) wśród osób wybranych (Dahlerup 2006, s. 19). Wykres 2. ilustruje różne kombinacje opisanych tu dwóch wymiarów; uwzględniono na nim osiem analizowanych w raporcie krajów według stosowanych w nich systemów kwotowych.

Wykres 2. Kwoty stosowane na poszczególnych etapach procesu nominacji

Status kwot/ zakres stosowania	Kandydaci ubiegający się o miejsce na liście	Kandydaci	Wybrani
kwoty ustawowe (konstytucja bądź ordynacja wyborcza)	kwoty w prawyborach	kwoty na listach wyborczych Belgia Francja Hiszpania Słowenia	miejsca zarezerwowane
dobrowolne kwoty partyjne	kwoty dla kandydatów ubiegających się o miejsce na liście (lista najpoważniejszych kandydatów) Wielka Brytania	kwoty na listach wyborczych Niemcy Polska Szwecja	miejsca zarezerwowane

Uwaga: państwo zostało uwzględnione jako kraj stosujący dobrowolne kwoty partyjne, jeżeli co najmniej jedna z trzech największych partii parlamentarnych układa listy wyborcze zgodnie z zasadą kwotową. Źródło: *Women, Quotas and Politics*, red. Drude Dahlerup, Routledge, New York, London 2006, s. 21. Więcej na temat regionalnych różnic w stosowaniu rodzajów systemów kwotowych, por.: Drude Dahlerup, dz. cyt., s. 294, tabela 14.1.

Pierwszym krokiem w wyborczym procesie selekcji jest znalezienie osób chętnych do kandydowania, które byłyby gotowe ubiegać się o miejsce na liście wyborczej, czy to w drodze prawyborów, czy to poprzez akceptację ze strony komitetu nominacyjnego i innych organów partyjnych. Na tym etapie obowiązuje wymóg zastosowania kwot polegających na tym, że określona liczba bądź odsetek kobiet lub kandydatów każdej płci znajduje się w puli rozważanych kandydatów. Te typy systemów kwotowych określa się często mianem kwot dotyczących osób ubiegających się o miejsce na liście wyborczej lub kwotami prawyborczymi; stosuje się je w państwach mających pluralistyczny/większościowy system wyborczy (Sawer 2006). Tego typu regulacje dotyczące kwot mogą mieć charakter ustawowy, jak w przypadku prawyborów w Panamie, bądź dobrowolny, jak w przypadku brytyjskiej Partii Pracy, co pokazuje wykres 2.

Drugi etap polega na tym, że partie polityczne nominują kandydatów i układają listy wyborcze. Powszechnie stosowaną w tym wypadku zasadą kwotową jest wprowadzenie określonego, minimalnego odsetka kandydatek na listy partyjne – na przykład 20 proc., 30 proc., 40 proc., a nawet 50 proc., jakkolwiek powyższą regułą można również sformułować w sposób neutralny płciowo. Takie rozwiązanie stosuje się przede wszystkim w państwach mających proporcjonalny system wyborczy. Idąc dalej, kwoty dotyczące kandydatów i kandydatek na listach wyborczych mogą mieć charakter ustawowy, jak ma to miejsce we Francji, Słowenii, Hiszpanii i Belgii, bądź dobrowolny, jak w Szwecji, Polsce i Niemczech, co pokazuje środkowa kolumna wykresu 2.

Trzecia możliwość dotycząca osób wybranych do organów przedstawicielskich polega na zarezerwowaniu dla nich mandatów. Zgodnie z przepisami przyjętymi w Konstytucji lub w ordynacji wyborczej rezerwuje się dla kobiet określoną liczbę

bę bądź odsetek miejsc w organie ustawodawczym danego państwa. Dziś coraz częściej zarezerwowane mandaty uzyskiwane są w drodze wyborów – wyboru dokonuje określona grupa wyborców albo mandat zdobywa się dzięki dodatkowym głosom, jak ma to miejsce na przykład w Rwandzie czy Ugandzie¹⁰. Zasadę rezerwowania mandatów stosuje się przede wszystkim w krajach Azji i Bliskiego Wschodu oraz w post-konfliktowych państwach Afryki (Matland 2006, s. 286; Dahlerup 2006, s. 294, tabela 14.1). W państwach UE/ EOG nie stosuje się tego typu rozwiązań, jakkolwiek w niektórych krajach europejskich – na przykład w Chorwacji – rezerwuje się miejsca dla przedstawicieli mniejszości. Dobrowolne kwoty partyjne dotyczące kandydatek i kandydatów na listach wyborczych to najczęściej stosowany system kwotowy w państwach UE/ EOG.

Znajomość różnych systemów kwotowych pokazuje, że skuteczność określonych rozwiązań częściowo zależy od tego, na ile są one kompatybilne z systemem wyborczym (Norris 2004; Dahlerup 2006; Dahlerup i Freidenvall, w druku).

Kwoty dla kobiet czy kwoty neutralne płciowo?

Kwoty mogą *dotyczyć określonej płci* lub *być neutralne płciowo*. Kwoty dla kobiet wymagają ustalenia minimalnej liczby lub odsetka kandydatek. Kwoty neutralne płciowo przewidują określenie pewnej minimalnej i maksymalnej liczby kandydatów obu płci – zazwyczaj jest to nie więcej niż 60 proc. i nie mniej niż 40 proc. miejsc dla każdej z płci. W przypadku regulacji dotyczących kwot neutralnych płciowo ustala się maksymalną liczbę miejsc dla przedstawicieli obu płci, zasada ta nie obowiązuje natomiast w przypadku kwot dla kobiet (Dahlerup 2005, s. 142).

W państwach mających wysoki odsetek parlamentarzystek – jak na przykład w krajach skandynawskich – kwoty neutralne płciowo spowodowały w kilku przypadkach przesunięcie mężczyzn na wyższe miejsca na liście po to, by zostały spełnione założenia kwotowe (Freidenvall i in. 2006, s. 69). W Danii w 1984 roku mężczyzna startujący z ramienia Socjalistycznej Partii Ludowej zdobył mandat w wyborach do Parlamentu Europejskiego dzięki kwotom neutralnym płciowo stosowanym przez tę partię. W głosowaniu partyjnym nad kształtem listy wyborczej uzyskał piąte miejsce na liście, lecz dzięki obowiązującym regulacjom kwotowym został przesunięty na drugie miejsce. Ostatecznie z listy tej partii wybrano tylko dwóch parlamentarzystów.

1.5. System wyborczy a model kwotowy

W zależności od obowiązującego systemu wyborczego stosuje się różne modele kwot na różnych etapach procesu nominacji kandydatów (Larserud i Taphorn 2007).

¹⁰ Mimo iż zazwyczaj zasada dotycząca rezerwowania mandatów jest zapisana w Konstytucji lub w ordynacji wyborczej, w Maroku partie polityczne przyjęły szczególną formę takiego rozwiązania, rezerwując dla kobiet 30 miejsc na liście krajowej w wyborach powszechnych (Dahlerup i Freidenvall, w druku, s. 4).

Kwoty w proporcjonalnych systemach wyborczych

W państwach mających proporcjonalny system wyborczy kwoty dotyczące kandydatek i kandydatów stosuje się na listach wyborczych (etap układania list) – rozwiązanie to przyjmują dobrowolnie partie polityczne bądź ma ono charakter przymusowy, wynikający z mocy prawa. Kwoty dotyczące proporcji kandydatów i kandydatek na listach wyborczych stosuje się w części państw UE/ EOG, zwykle są one przyjęte dobrowolnie przez partie polityczne (por. tabela 1.). Regulacje przewidują często, aby określoną liczbę lub odsetek kandydatów danej partii na listach stanowiły kobiety. W państwach UE/ EOG proporcje te wahają się od 20 proc. do ponad 50 proc. Na świecie w przypadku dobrowolnych kwot partyjnych najczęściej jest to 30 proc. (www.quotaproject.org).

Ogólnie rzecz biorąc, łatwiej jest zbudować system kwotowy kompatybilny z proporcjonalnym systemem wyborczym, ponieważ można wówczas wprowadzić większą liczbę kandydatów na listy partyjne oraz dlatego, że partie polityczne starają się świadomie równoważyć listy, żeby zdobyć mandaty. Dobrowolne kwoty partyjne są na przykład stosowane w Szwecji i w Niemczech, gdzie część partii politycznych przyjęła różne regulacje gwarantujące, iż określona liczba kandydatek znajdzie się na listach wyborczych. W Belgii ustawowe kwoty dotyczące proporcji kandydatów i kandydatek na listach wyborczych stosuje się w proporcjonalnym systemie wyborczym, co omówiono w rozdziale analizującym przypadek tego kraju. Na świecie ustawowe kwoty wahają się od 10 do 50 proc. W Europie (w państwach Rady Europy) rozpiętość kwot wynosi od 15 proc. (Armenia) do 30 proc. (Bośnia i Hercegowina) i 50 proc. (Belgia i Francja). W państwach UE/ EOG ustawowe kwoty wahają się od 50 proc. do 33 proc. (Portugalia).

Kwoty w pluralistycznych/większościowych i mieszanych systemach wyborczych

Ogólnie rzecz biorąc, znacznie trudniej buduje się system kwotowy dotyczący płci, który byłby adekwatny dla systemu wyborczego z okręgami jednomandatowymi (Dahlerup i Freidenvall, w druku). W zaledwie co trzecim państwie na świecie mającym pluralistyczny/większościowy system wyborczy wprowadzono jakiś rodzaj kwot dotyczących płci, w porównaniu do czterech piątych krajów mających proporcjonalny system wyborczy (Dahlerup 2007, s. 80–81).

W większości pluralistycznych/większościowych systemów wyborczych partie wybierają tylko jednego kandydata z danej partii w danym okręgu wyborczym, a co za tym idzie, nie można na liście umieścić jednocześnie mężczyzn i kobiet, jak ma to miejsce w proporcjonalnym systemie wyborczym. Można natomiast wprowadzić kwoty na etapie wyłaniania kandydatów, którzy będą się ubiegali o nominację partyjną.

Często przytaczanym przykładem tego typu rozwiązań kwotowych jest zakwestionowany model wprowadzony przez brytyjską Partię Pracy – kobiece listy kandydatów. Listy najważniejszych kandydatów składają się z potencjalnych kandydatów, z których partia wybiera ostatecznego kandydata. Kobiece listy składają się wyłącznie z potencjalnych kandydatek i mają być stosowane w połowie okręgów „bezpiecznych” dla Laburzystów tam, gdzie poseł wycofał się z polityki, a także w połowie okręgów, gdzie są

minimalne szanse powodzenia. Innym rodzajem kwot, który można umieścić na skali między kategorią kwot dotyczących osób ubiegających się o miejsce na liście a kategorią kwot dotyczących proporcji kandydatów i kandydatek na listach, jest zastosowany z powodzeniem przez Szkocką Partię Pracy „system okręgów bliźniaczych” (*twinning system*). Polega on na łączeniu w pary okręgów wyborczych – w jednym wybiera się kobietę, w drugim mężczyznę, żeby osiągnąć zrównoważoną reprezentację. Model ten zastosowano po raz pierwszy w wyborach do Parlamentu Szkocji w 1999 roku, lecz później od niego odstąpiono (por. także Lovenduski 2005b, s. 119; Norris 2004, s. 203; Krook i inni 2006, s. 203; oraz rozdział w niniejszym raporcie analizujący przypadek Wielkiej Brytanii). W państwach łączących pluralistyczny/większościowy system wyborczy z listami reprezentacji proporcjonalnej kwoty partyjne stosuje się zazwyczaj wyłącznie w wyborach, w których posłowie są wybierani z list kandydatów, jak ma to miejsce w Niemczech. Jednak to właśnie dzięki zastosowaniu „systemu okręgów bliźniaczych” Szkocka Partia Pracy miała największą liczbę posłanek wybranych w okręgach jednomandatowych, co jest przypadkiem raczej niespotykanym.

We Francji radykalna ustawa kwotowa, zwana ustawą parytetową (*parité* oznacza równość lub równowagę), nakładająca na wszystkie partie polityczne obowiązek zachowania równowagi płci na listach wyborczych, przyniosła duże rozczarowanie w wyborach do Zgromadzenia Narodowego. W pierwszych wyborach w 2002 roku, które przeprowadzono z zastosowaniem zasady *parité*, wybrano tylko 12,3 proc., zaś w 2007 roku 18,2 proc. kobiet. Wybory do Zgromadzenia Narodowego odbywają się według ordynacji pluralistycznej/ większościowej w dwóch rundach. Z kolei ustawa doskonale sprawdziła się na poziomie lokalnym, gdzie w gminach powyżej 3 500 mieszkańców wybory do władz lokalnych przeprowadza się według ordynacji proporcjonalnej. Stosowanie różnorodnych systemów kwotowych przedstawiono w rozdziale analizującym przypadek Francji.

1.6. Partie polityczne jako selekcyonerzy

W wielu badaniach nie bierze się pod uwagę tego, że nie tylko państwa, ale nawet partie polityczne w poszczególnych krajach są zróżnicowane pod względem odsetka kobiet we frakcjach parlamentarnych. Różnice między partiami dotyczą liczby kobiet, które uzyskały nominację partyjną, miejsca, na jakich umieszcza się je na listach partyjnych, tego, w których okręgach wyborczych się je promuje, a także odsetka kobiet, które reprezentują partie w wybieralnych gremiach. Co więcej, partie różnią się, jeśli chodzi o wewnętrzne regulacje dotyczące selekcji kandydatek: w niektórych nie obowiązują żadne zasady, w innych ustala się ogólne cele i wskaźniki, a w jeszcze innych – stosuje się dobrowolne kwoty (Lovenduski 2005b; Norris 2006). Proces selekcji i nominacji kandydatów określa się czasem mianem „tajemniczego ogrodu nominacji”, co pokazuje, że najczęściej wyborcy mają nikłe pojęcie o sposobach wyłaniania kandydatów, spośród których mogą następnie wybierać. Jakkolwiek wyborcy mogą wybierać kandydatów, swój głos oddają dopiero wtedy, kiedy partie polityczne zawężyły im już możliwość wyboru. Co za tym idzie, partie polityczne odgrywają rolę selekcyonerów, którzy strzegą wejścia do publicznych organów decyzyjnych (Norris i Lovenduski 1995).

Na wszystkich etapach procesu nominacji kandydatów (zob. wykres 2.) partie polityczne odgrywają bardzo ważną rolę w procesie wyrównywania politycznej reprezentacji kobiet i mężczyzn. Wyborcy mogą zdecydować o tym, ile mandatów uzyska dana partia polityczna, ale to partie polityczne są w istocie czynnikiem decydującym o tym, kto ostatecznie otrzyma mandat, nawet w przypadku systemów wyborczych, gdzie stosuje się otwarte listy.

Ideologia partyjna ma wpływ na to, czy zostaną przyjęte formalne zasady reprezentacji politycznej kobiet. Badania wykazały, że dobrowolne kwoty dotyczące proporcji kandydatów i kandydatek na listach stosowane są najczęściej przez partie lokujące się po lewej stronie politycznego spektrum, obejmującej socjaldemokratów, laburzystów, komunistów, socjalistów i zielonych. Międzynarodówka Kobiet Socjalistek, organizacja zrzeszająca socjaldemokratki, przeprowadziła udaną kampanię na rzecz kwot dotyczących płci zarówno w Europie Zachodniej, jak i w Europie Środkowo-Wschodniej. Z drugiej strony, chociaż ideologia lewicowa wywarła niegdyś silny wpływ na reprezentację polityczną kobiet i przyjęcie kwot, obecnie kandydatki mogą liczyć na wsparcie w całym spektrum ideologicznym, zaś kwoty dotyczące płci czy też tzw. „miękkie kwoty” są stosowane przez partie centrowe i prawicowe (Norris 2004, s. 198; Matland i Studlar 1996; Caul 1999).

Kolejnym aspektem, który należy wziąć pod uwagę, jest proces naśladowania bądź zaraźliwego rozprzestrzeniania się. Politolodzy Richard Matland i Donley T. Studlar (1996) twierdzą, że poparcie dla kwot dotyczących płci rozpowszechniło się w partiach politycznych niczym wirus. Zaraźliwe rozprzestrzenianie się to proces polegający na tym, że dominujące partie są zmuszone do przyjęcia kwot, ponieważ spotykają się tu z poważnym wyzwaniem ze strony małych partii, zwykle lokujących się po lewej stronie sceny politycznej. Gdy jakaś partia wprowadzi już nową politykę, rozpoczyna się dzięki temu proces powodujący, iż inne partie mogą się poczuć zobligowane do naśladowania przyjętego modelu. Nominując kandydatki, małe partie pokazują, że promowanie kobiet nie przynosi szkody, w związku z czym większe partie będą skłonne poddać się presji zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej, aktywnie promując kobiety. Według Matlanda i Studlara stanie się tak z pewnością w przypadku organizacji partyjnych bliskich ideologicznie partiom, które zainicjowały promowanie kobiet. Partie te obawiają się bowiem utraty wyborców na rzecz partii innowacyjnej. Z czasem, gdy już wszystkie partie zmierzają się z zagrożeniem wyborczym ze strony bliskiej konkurencji politycznej, dostrzeżona przez nie potrzeba nominowania kobiet sprawi w rezultacie, że mniej więcej wszystkie partie obecne na scenie politycznej będą przestrzegały nowych norm, by zademonstrować swoje oddanie kwestii równych praw, jak miało to miejsce w Norwegii. Niestosowanie kwot dotyczących płci przez partie prawicowe i centrowe w Niemczech wskazuje jednak na ograniczenia tej teorii. Jeśli nie pojawi się presja ze strony wyborców – w tym wypadku elektoratu prawicowego i centrowego – domagających się większej liczby kobiet na listach wyborczych, wówczas partie mogą uznać kwestię równości płci za nieistotną i będą uchylały się przed wprowadzeniem kwot dotyczących płci.

2

Kwoty – przedmiot gorących sporów

Jednocześnie kiedy coraz częściej na całym świecie wprowadza się systemy kwotowe dotyczące płci, kiedy rodzi się nadzieja na zwiększenie reprezentacji politycznej kobiet, kwoty spotykają się z zaciętym oporem. Nie wszystkie kobiety, a nawet nie wszystkie feministki są zwolenniczkami kwot; podobnie i mężczyźni są w tej kwestii podzieleni. Jak pokazują studia przypadków omówione w niniejszym raporcie, opinie różnią się także w sprawie skutków i następstw takich rozwiązań oraz znaczenia kluczowych dla analizy politycznej pojęć, takich jak „równość”, „reprezentacja” i „prawa”.

2.1. Argumenty za i przeciwko kwotom

Poniżej przedstawiamy listę argumentów prezentowanych najczęściej przez zwolenników i przeciwników kwot.

Argumenty przeciwko kwotom

- W polityce liczy się właściwa reprezentacja idei i interesów, a nie płci czy grup społecznych.
- Wygrywać powinni merytorycznie najlepsi, w polityce liczą się bowiem zalety i zasługi.
- Kwoty są zaprzeczeniem równych szans i równego traktowania, ponieważ dają przywileje jednej grupie.
- Kwoty działają dyskryminująco, ponieważ promują jedną grupę kandydatów kosztem innych, lepiej wykwalifikowanych, którzy zostaną odrzuceni. Z tego względu kwoty są przykładem odwrotnej dyskryminacji, gdyż lepiej wykwalifikowani mężczyźni będą musieli ustąpić miejsca, by spełniony został wymóg kwot dla kobiet.
- Kwoty są sprzeczne z zasadą autonomii władz lokalnych, ograniczają bowiem prawo organizacji partyjnej do zgłaszania własnych kandydatów.
- Kwoty są niedemokratyczne, bowiem to wyborcy powinni decydować o tym, kto będzie ich reprezentował.

- Wiele kobiet nie chce obejmować stanowisk – gdyby chciały, ich udział we władzach byłby większy.
- Kobiety nie chcą być wybierane tylko dlatego, że są kobietami – wygrana rodzi wówczas podejrzenie, że o sukcesie zdecydowała płeć, a nie kwalifikacje.
- Po kwotach dla kobiet przyjdą żądania wprowadzenia kwot dla innych grup, co może doprowadzić do zjawiska tzw. nasilonej „bałkanizacji” polityki i polityki reprezentowania wyłącznie interesów grupowych (Phillips 1995, s. 22).
- Kwoty są bez znaczenia, bowiem kobiety i mężczyźni mają równy status w społeczeństwie.
- Kwoty są symbolem przeprowadzanej na siłę emancypacji w „sowieckim stylu”.

Argumenty za kwotami

- Struktura instytucji politycznych powinna odzwierciedlać strukturę społeczeństwa: ponieważ kobiety stanowią jego połowę, powinny więc zajmować połowę miejsc w organach decyzyjnych.
- Udział w polityce to kwestia nie tylko zasług i kompetencji, lecz także reprezentowania ludzi.
- Polityczna reprezentacja to kwestia praw i sprawiedliwości. Kobiety jako obywatelki mają prawo do równej reprezentacji (jak uzasadnić fakt, że prawie 80 proc. miejsc w parlamentach na całym świecie zajmują mężczyźni?).
- Kwoty dla kobiet nie są przejawem dyskryminacji. Jest to raczej sposób na usuwanie istniejących przeszkód utrudniających osiągnięcie równego udziału w polityce oraz na przeciwdziałanie powstawaniu nowych barier i mechanizmów wykluczenia.
- Kwoty dla kobiet nie dyskryminują konkretnych mężczyzn, ograniczają natomiast pokusę, której ulegają partie polityczne, aby wpisywać na listy wyborcze głównie mężczyzn, oraz zmuszają je do poszukiwania aktywnych i kompetentnych kandydatek. Z kolei wyborcom poszerzają możliwość wyboru, ponieważ mogą oni teraz głosować na partie, które wystawiają na listach kandydatki.
- Kobiety są tak samo kompetentne jak mężczyźni, ale ich kwalifikacje są deprecjonowane i pomniejszane w świecie polityki zdominowanym przez mężczyzn.
- Doświadczenie kobiet jest potrzebne w polityce, a instytucje polityczne powinny wykorzystywać wszystkie dostępne zasoby i kompetencje.
- Kobiety najlepiej reprezentują kobiety, ponieważ w przeciwieństwie do mężczyzn dobrze rozumieją, co znaczy brak równości.
- Kwoty to szybka metoda na zwiększenie reprezentacji kobiet we władzach, a zatem wprowadzenie tego rozwiązania przyspieszy ten proces i zwiększy liczbę parlamentarzystek.

- Kwoty są już stosowane w wielu krajach jako instrument zwiększenia udziału kobiet w polityce, tj. celu zadeklarowanego w międzynarodowych konwencjach, m.in. w *Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet i pekińskiej Platformie działania z 1995 roku*.
- Kwoty – czy to formalne czy nieformalne – stosuje się już w odniesieniu do innych kategorii związanych z procesem wyłaniania kandydatów, na przykład aby zapewnić reprezentację regionów geograficznych, związków zawodowych, różnych profesji, grup wiekowych itd.
- Włączenie kobiet może wzmocnić proces demokratyzacji i zwiększyć legitymizację dojrzałych demokracji.

Jak wynika z powyższego zestawienia, argumenty przedstawiane przez zwolenników i przeciwników kwot wywodzą się z odmiennego rozumienia takich pojęć, jak „równość”, „reprezentacja” i „prawa”. Dla przykładu, o ile dla przeciwników kwoty są sprzeczne z zasadą równości i niedyskryminacji, bowiem są formą dyskryminacji mężczyzn, o tyle zwolennicy twierdzą, że nie chodzi o dyskryminowanie mężczyzn, lecz o zlikwidowanie dyskryminacji kobiet oraz zapobieganie istniejącym i potencjalnym mechanizmom wykluczającym kobiety z życia publicznego. Kwoty są instrumentem osiągnięcia sprawiedliwości. Tak więc przeciwnicy kwot wywodzą swoje argumenty z klasycznego liberalizmu i równości rozumianej jako równe szanse oraz likwidowanie formalnych barier, podczas gdy zwolennicy interpretują równość jako zapewnienie równego realnego dostępu, a nawet równego końcowego efektu (Dahlerup 2007). Zlikwidowanie formalnych ograniczeń (np. przez przyznanie kobietom praw wyborczych) nie jest wystarczające dla zapewnienia równego udziału we wpływach politycznych. Dlatego potrzebne są aktywne instrumenty, które doprowadzą do prawdziwej równości.

Co więcej, kontrowersje, jakie w dyskusji wzbudzają kwoty, łączą się z debatą dotyczącą relacji między deklaratywną a rzeczywistą reprezentacją kobiet i prawdopodobnymi konsekwencjami zwiększenia liczby kobiet w polityce. Wielu przeciwników rozwiązań kwotowych twierdzi, że kwoty pozwalają ominąć cały proces wyłaniania kandydatów w drodze konkurencji, a tym samym ignorują zasadę zasług i merytorycznego przygotowania, która zapewnia wybór osoby najbardziej kompetentnej na dane stanowisko. W konsekwencji kwoty doprowadzą w końcu do pogorszenia kompetencji: skoro kobiety będą wybierane dzięki kwotom, nie będą musiały doskonalić swoich umiejętności. Podobnie mężczyźni będą się czuli zwolnieni z tego obowiązku, ponieważ z góry będą wiedzieć, że przegrają konkurencję z kobietami.

Zwolennicy kwot wychodzą natomiast z założenia, że kwoty nie tylko zwiększą reprezentację kobiet we władzach (reprezentacja opisowa), lecz stworzą bardziej „przyjazną kobietom” agendę (reprezentacja rzeczywista). Kobiety wniosą dzięki temu do polityki własne doświadczenie i wiedzę, co z kolei będzie korzystne dla społeczeństwa, przynosząc korzyści ekonomiczne, organizacyjne i inne, za sprawą bardziej zrównoważonych i zintegrowanych organów decyzyjnych.

Ponadto nawet jeśli kobiety nie reprezentują wspólnych przekonań, interesów czy preferencji, mogą przeciwstawiać się stronnictwu tych, którzy obecnie dominują w organach decyzyjnych; będą mogły wnieść nowe idee i nowe sposoby rozwiązywania wspólnych problemów. W ten sposób demokracja zostanie odnowiona.

Spory toczone wokół kwot to część debaty o prawach, a zwłaszcza dyskusji o sprawiedliwości i demokracji. Zgodnie z argumentem odwołującym się do sprawiedliwości równa liczbowo reprezentacja kobiet i mężczyzn w organach wybieralnych jest już jako taka przejawem parytetu – demokracji parytetowej – bez względu na przekonania i interesy osób wybranych oraz prowadzoną politykę. Opierając się na tej argumentacji, zwolennicy kwot twierdzą, że sprawa równego udziału kobiet i mężczyzn w organach decyzyjnych jest kwestią demokracji. Społeczeństwo, w którym w organach wybieralnych nie ma zrównoważonej pod względem płci reprezentacji, trudno uznać za skutecznie funkcjonującą demokrację.

Kwoty – preferencyjne traktowanie, pozytywna dyskryminacja czy działanie pozytywne?

O ile wielu przeciwników kwot twierdzi, że są one narzędziem dyskryminacji, ponieważ zakładają nierówne traktowanie jednostek i grup, o tyle ich zwolennicy często wskazują, że jest to instrument preferencyjnego traktowania lub pozytywnej dyskryminacji. Taktykę tę stosuje się często, żeby obalić argument głoszący, iż kwoty dyskryminują mężczyzn. Jednak jak zauważył australijski politolog, Carol Lee Bacchi (2006), uznanie kwot za instrument preferencyjnego traktowania może mieć poważne negatywne następstwa. Z taką interpretacją kwot wiąże się ryzyko nie tylko stygmatyzowania osób, dla których ten środek jest przewidziany, lecz również podważenia jego skuteczności. Mówiąc o preferencyjnym traktowaniu, można wywołać wrażenie, że niektórzy ludzie potrzebują „specjalnej pomocy”, żeby poprawić swój los – tym samym są oni przedstawiani jako problem, jako osoby „upośledzone”. Takie nastawienie wynika z założenia, że społeczeństwo, ogólnie rzecz biorąc, funkcjonuje, opierając się na zasadach sprawiedliwości, lecz niektórzy ludzie spotykają się z uprzedzeniami, które uniemożliwiają im awans społeczny.

Zgodnie z podobnym tokiem myślenia można powiedzieć, że mówienie o pozytywnej dyskryminacji wskazuje, że dyskryminacja ma miejsce, że następuje odejście od zasady równego traktowania, co może wywołać negatywne skojarzenia. Jednak jak twierdzi Bacchi, kwoty nie polegają na preferencyjnym traktowaniu ani pozytywnej dyskryminacji. Należy raczej przesunąć środek ciężkości i zamiast przedstawiać kwoty jako instrument preferencyjnego traktowania, trzeba pokazywać, że są działaniem pozytywnym oraz próbą rozwiązania problemu wielowiekowego uprzywilejowania i dążeniem do sprawiedliwości (Bacchi 2006, s. 35).

Podsumowując, w argumentach wysuwanych przez zwolenników i przeciwników kwot kładzie się nacisk na kluczowe pojęcia polityczne, takie jak „równość”, „reprezentacja” i „sprawiedliwość”, zaś sama debata może mieć poważne następstwa dla obecności kobiet w polityce. Jak wykażemy w dalszej części rozważań, sposób formułowania problemów związanych z niedoreprezentowaniem kobiet w polityce i założenia ideologiczne, które temu towarzyszą, mają konsekwencje dla strategii przedstawianych jako adekwatne rozwiązania tej kwestii.

2.2. Szybka ścieżka a ścieżka stopniowa

Niektórzy badacze i badaczki wskazują, że działania na rzecz zrównoważonej reprezentacji politycznej kobiet i mężczyzn można podejmować stopniowo lub decydując się na szybką ścieżkę dojścia do celu (Dahlerup i Freidenvall 2005). Mówi się na przykład, że państwa skandynawskie obrały ścieżkę stopniową: Danii, Finlandii, Islandii, Norwegii i Szwecji mniej więcej 60 lat zajęło przekroczenie 20-procentowego progu, a 70 lat – osiągnięcie 30-procentowego progu. Z kolei takie państwa jak Argentyna, Belgia i Rwanda poszły ścieżką szybką, wprowadzając kwoty ustawowe w sytuacji, gdy kobiety stanowiły zdecydowaną mniejszość w parlamencie, dzięki czemu bardzo szybko zwiększył się odsetek parlamentarzystek. Belgia na przykład odnotowała wzrost z 9,4 proc. do 36,7 proc. w ciągu zaledwie kilku kolejnych wyborów. Ogólnie rzecz biorąc, szybka ścieżka wiąże się z wprowadzeniem regulacji ustawowych dotyczących kwot (Dahlerup i Freidenvall 2005).

Obie ścieżki – stopniowego i szybkiego dochodzenia do celu – nie tylko inaczej opisują rzeczywiste tempo zmian historycznych w dziejach reprezentacji politycznej kobiet. Można je również postrzegać jako dwa różne typy polityki równościowej: jedna polega na promowaniu formalnej równości w oparciu o zasadę równości płci rozumianej jako równe szanse, podczas gdy druga promuje prawdziwą równość, powołując się na zasadę równości płci jako równości końcowego efektu.

Dwie ścieżki dochodzenia do celu można również postrzegać jako wynikające z dwóch modeli, jako konstrukcję analityczną pozwalającą rozróżnić dwa idealne typy, oparte na odmiennej identyfikacji problemów związanych z diagnozą zbyt niskiej reprezentacji kobiet, sformułowania odmiennych celów dotyczących reprezentacji politycznej kobiet, a w konsekwencji odmiennych strategii politycznych, które miałyby doprowadzić do zmiany tego stanu rzeczy. Ponadto wspomniane dwa modele opierają się na odmiennym rozumieniu rozwoju historycznego.

Wykres 3. Modele ścieżki stopniowego i szybkiego dochodzenia do celu

	model stopniowego dochodzenia do celu	model szybkiej ścieżki dochodzenia do celu
diagnoza	kobiety nie mają środków	dyskryminacja i mechanizmy wykluczenia
cel	więcej kobiet w polityce	zrównoważona reprezentacja płci w ciałach wybieralnych
strategia	działania mające na celu wzmocnienie kompetencji	aktywne instrumenty, jak np. kwoty dotyczące płci
postrzeganie rozwoju historycznego	równość płci zostanie z czasem osiągnięta	równość płci nie zostanie osiągnięta w naturalny sposób

Źródło: opracowanie własne na podstawie Drude Dahlerup, Lenita Freidenvall, *Quotas as a "Fast Track" to Equal Representation of Women: Why Scandinavia is No Longer the Model*, [w:] "International Feminist Journal of Politics", 7/1 (2005), s. 29.

Dyskurs ścieżki stopniowego dochodzenia do celu opiera się na założeniu, że zasadniczym problemem zbyt niskiej reprezentacji kobiet w polityce jest to, iż nie mają one takich samych zasobów politycznych jak mężczyźni, na przykład jeśli chodzi o wykształcenie, doświadczenie, czas i pieniądze. Ponadto chociaż dostrzega się, iż istnieją zakorzenione nastawienia i uprzedzenia wobec kobiet, zakłada się, że znikną bez śladu w miarę rozwoju społeczeństwa. Mamy zatem do czynienia z immanentnym pojęciem gradualizmu, często wpisanym w optymistyczne, linearne postrzeganie postępu. Przy takiej diagnozie promuje się szkolenia dla kobiet podnoszące ich umiejętności, obejmujące szkoły kandydowania politycznego, gdzie kobiety uczą się wystąpień publicznych, prowadzenia kampanii wyborczych itp., uczestniczą w projektach mentorskich itd. Ponadto – by pomóc kobietom łączyć pracę polityczną z obowiązkami rodzinnymi – promuje się opiekę nad dziećmi, zmodyfikowane godziny zebrań partyjnych itp.

Dla odmiany *dyskurs szybkiej ścieżki dochodzenia do celu* odrzuca koncepcję stopniowego wzmocnienia reprezentacji kobiet. Zakłada się nawet, że zwiększenie zasobów nie musi automatycznie prowadzić do równej reprezentacji. Jako trzon problemu identyfikuje się dyskryminację i mechanizmy wykluczania, zaś jako rozwiązanie proponuje się specjalne środki – na przykład działania pozytywne. Opierając się na nowej diagnozie problemu związanego z dyskursem szybkiego dochodzenia do celu, według którego równowaga płci nie pojawi się automatycznie – może natomiast pojawić się gwałtowny sprzeciw i reakcje wsteczne (tzw. *backlash*) – kobiety (i mężczyźni) zachynają się coraz bardziej niecierpliwić i nie mają zamiaru czekać całymi dziesięcioleściami, aż demokracja będzie sprawnie funkcjonować.

Dlatego – mimo iż obydwa modele wyrastają z konstatacji, że większy udział kobiet w polityce jest sprawą ważną – sposób formułowania i diagnozowania problemów zbyt niskiej reprezentacji kobiet ma wpływ na to, które strategie polityczne uznaje się za istotne. Jeśli uważa się, że problemem jest ograniczona wiedza i doświadczenie kobiet, wówczas za odpowiednie rozwiązania uznaje się strategie polegające na podnoszeniu umiejętności, działania wzmacniające kompetencje kobiet. Jeśli natomiast problemem są niejawne kryteria selekcji kandydatów, jawna bądź ukryta dyskryminacja i inne instytucjonalne mechanizmy wykluczania, wówczas odpowiedzialnością obarcza się sam system polityczny i partie polityczne. Mimo iż z obydwu modeli wynikają ważne strategie działania, w drugim zmienia się punkt ciężkości: to już nie kobiety stanowią problem i to nie je należy zmienić, problemem są niedostatki systemu politycznego i partii politycznych, które są odpowiedzialne za działania.

2.3. Dyskurs dotyczący kwot w ośmiu studiach przypadków

Studia przypadków omówione w niniejszym raporcie ilustrują różne stanowiska w sprawie kwot – zarówno ich zwolenników, jak i przeciwników.

Dyskurs przeciwników kwot

Dominujący dyskurs przeciwników kwot skupia się przede wszystkim na *argumentach przemawiających za ścieżką stopniowego dochodzenia do celu*. W większości państw wzmocnienie reprezentacji politycznej kobiet, a co za tym idzie, zrównoważony udział obu płci w organach decyzyjnych uznaje się za cele powszechnie przyjęte. Mimo to, choć wiele partii politycznych dostrzega bariery utrudniające kobietom dostęp do polityki, odrzucają one kwoty lub nie uznają ich za instrument zwiększenia udziału kobiet we władzach. Tylko nieznaczny odsetek partii politycznych zupełnie odrzuca znaczenie społeczno-kulturowych uwarunkowań płci w kwestiach związanych z reprezentacją (por. rozdział analizujący sytuację w Polsce). Większość partii w większości państw dokłada wszelkich starań, aby wciągnąć kobiety w swoje szeregi, edukować je, nominować na stanowiska, żeby wprowadzić więcej kobiet do organów decyzyjnych, pokazując tym samym, że kwoty wcale nie są koniecznym instrumentem. Ponadto wiele partii promuje kobiety w polityce dzięki tzw. „miękkim kwotom”. Dominujący dyskurs ścieżki stopniowego dochodzenia do celu pokazuje, że wiele partii zgadza się co do celu, lecz różnią się one opinią na temat metod jego osiągnięcia. To stanowisko jest powszechne w Szwecji, Niemczech, a ostatnio również w Wielkiej Brytanii.

Przeciwnicy kwot odwołują się również często do *indywidualistycznego, liberalnego dyskursu*. Mimo iż płeć społeczno-kulturową (*gender*) uznaje się za ważną kategorię, docelowo nie powinna ona odgrywać zasadniczej roli w polityce. Wszelkie próby wyrównania z pomocą kwot zbyt niskiej reprezentacji określonych grup społecznych (przedstawiciele określonej płci, mniejszości etnicznych itp.) jedynie mocniej różnicują poszczególne grupy i kategorie, zamiast traktować wszystkich jako jednostki. Tym samym kwoty naruszają zasadę równych szans i merytorycznego przygotowania i zasług, które powinny być kluczowym kryterium w procesie wyłaniania kandydatów. Ten dyskurs jest charakterystyczny dla modeli liberalnego obywatelstwa, które opowiadają się za równymi szansami, lecz odpowiedzialnością za nierówne rezultaty i szansę na zmianę obarczają poszczególne jednostki. Jest on szczególnie widoczny w Wielkiej Brytanii.

W Europie Środkowo-Wschodniej dyskurs przeciwników kwot można by określić mianem *postkomunistycznego oporu* ze względu na to, że kwoty kojarzą się z „przymusową emancypacją” w sowieckim stylu. Mimo iż za komuny kwoty dla kobiet nie były tak powszechne, jak się obecnie sądzi, w państwach postkomunistycznych argumenty zwolenników kwot z trudnością zdobywają uznanie. Argument ten był szczególnie powszechny w Słowenii, choć niedawno udało się go obalić, kiedy przyjęto ustawowe regulacje kwotowe.

Kolejny, choć mniej powszechny dyskurs odwołuje się do tradycyjnego postrzegania *polityki jako domeny mężczyzn*. Opór przeciwko kwotom opiera się w tym wypadku na patriarchalnych poglądach na rolę kobiet w społeczeństwie, zgodnie z którą to one pełnią główne funkcje opiekuńcze w domu i w rodzinie. W myśl tej argumentacji kobiety nie chcą brać udziału w polityce i nie powinno się ich do tego zmuszać. Wydaje się, że takie tradycyjne postawy słabną od kilku dziesięcioleci, jak można by wnosić z rozdziału analizującego polski przypadek.

Dyskurs zwolenników kwot

Dominujący dyskurs zwolenników kwot skupia się przede wszystkim na *argumentach dotyczących sprawiedliwości i demokracji*. Zasadniczym problemem zbyt niskiej reprezentacji kobiet w polityce są niedostatki w funkcjonowaniu demokracji. Kwoty postrzega się zatem jako sposób zadośćuczynienia za niesprawiedliwość i mankamenty demokracji. Ten typ dyskursu jest dość powszechny w modelach obywatelstwa stowarzyszeniowego czy korporacyjnego, których zasadniczą cechą wspólną jest zaangażowanie w partnerstwo społeczne i dążenie do konsensusu oraz demokrację definiowaną jako raczej „tyle, ile można”, niż w kategoriach „absolutnej większości”. Przykład tego stanowiska znajdziemy w rozdziałach analizujących studia przypadków w Belgii i Hiszpanii, a także w Niemczech i Szwecji. Ten typ dyskursu jest również powszechny w państwach republikańskich, gdzie promuje się raczej uniwersalizm niż indywidualizm i gdzie kwoty są postrzegane jako sposób promowania równych szans. Przykładem jest omówione w tym raporcie francuskie studium przypadku.

W wielu społeczeństwach post-konfliktowych i krajach, które przeszły głęboką transformację, pojawiają się ogromne szanse na włączenie kobiet i grup mniejszościowych. W tym wypadku kwoty wprowadzono z pomocą państw świadczących pomoc finansową i innych sił (na przykład Grupy Zadaniowej ds. Równości Płci Paktu Stabilizacyjnego dla Europy Południowo-Wschodniej) oraz lokalnych ruchów kobiecych. W debacie koncentrowano się na *demokratyzacji* i dostosowaniu się do międzynarodowych norm dotyczących reprezentacji. Stanowisko to zostało poniekąd przedstawione w rozdziale analizującym przypadek Słowenii.

Dyskurs opierający się na argumentach przemawiających za szybką ścieżką dochodzenia do celu, wskazujący, że niedoreprezentowanie kobiet jest formą dyskryminacji i wykluczenia, bynajmniej nie jest tak powszechny w ośmiu krajach przeanalizowanych w raporcie. Po tego typu argumentację sięgają przede wszystkim ruchy feministyczne i mniejsze partie polityczne o orientacji lewicowej. Głównym powodem jest prawdopodobnie to, że kwoty dotyczące płci pozostają kwestią kontrowersyjną, zaś kampanie na rzecz rozwiązań kwotowych kształtowane są pod wpływem dominujących, osadzonych w określonym kontekście poglądów na temat równości, reprezentacji i praw.

2.4. Poglądy partii politycznych w sprawie kwot

W badaniu PARQUOTA przeprowadzonym na potrzeby niniejszego raportu do wszystkich partii politycznych w krajach UE/ EOG rozesłano kwestionariusz, w którym poproszono je o przedstawienie stanowiska w sprawie znaczenia kryterium płci w procesie selekcji kandydatów poprzez zaznaczenie opcji najbardziej zbliżonej do ich ogólnego podejścia. Wyniki przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Poglądy partii politycznych dotyczące znaczenia kryterium płci w procesie selekcji kandydatów (dane przedstawiono w procentach)

	<i>Płeć jest kluczowym kryterium w procesie selekcji kandydatów, ponieważ wywierana jest zarówno wewnętrzna, jak i zewnętrzna presja na bardziej zrównoważony udział obu płci w organach decyzyjnych</i>	<i>Płeć odgrywa ważną rolę w procesie selekcji kandydatów ze względu na nacisk wewnętrzny, np. ze strony grup kobiecych</i>	<i>Płeć odgrywa ważną rolę w procesie selekcji kandydatów, ponieważ większa liczba kandydatek na listach przyciągnie większą liczbę wyborców</i>	<i>Płeć nie odgrywa roli w procesie selekcji kandydatów</i>
Partie polityczne				
wszystkie (N = 63)	54,0	11,1	17,5	17,5
lewicowe	66,7	10,0	16,7	6,7
centrowe	50,0	9,1	22,7	18,2
prawicowe	27,3	18,2	9,1	45,5
Reprezentacja kobiet we frakcjach parlamentarnych				
wszystkie (N = 67)	50,8	10,8	18,5	20,0
0 – 25%	23,5	11,8	29,4	35,3
26 – 45%	50,0	10,0	23,3	16,7
> 45%	77,8	11,1	0	11,1

Źródło: Badanie PARQUOTA 2008. N: 63; 67. Partie polityczne poproszono, by określiły się jako lewicowe, centrowe lub prawicowe.

Jak pokazuje tabela 2., większość partii, które odpowiedziały na kwestionariusz PARQUOTA, wskazała, że płeć stanowi kluczowe kryterium w procesie selekcji kandydatów. Partie lewicowe i centrowe wybierały tę opcję częściej niż prawicowe. O ile dwie trzecie partii lewicowych (66,7 proc.) i połowa centrowych (50 proc.) uznaje płeć za ważne kryterium w procesie selekcji kandydatów, o tyle pogląd ten podziela mniejszość partii prawicowych (27,3 proc.). Niemal połowa partii prawicowych (45,5 proc.) wskazała, że płeć nie odgrywa roli w procesie wyłaniania kandydatów.

Z tabeli 2. wynika również, że partie, które mają w parlamencie większą liczbę parlamentarzystek (26-45 proc. i ponad 46 proc.), wskazały, iż płeć jest kluczowym kryterium w procesie selekcji kandydatów. Podobnie partie mające mniejszą liczbę parlamentarzystek (0-25 proc.) były w tej kwestii bardziej podzielone: co czwarta wybrała opcję mówiącą, że płeć odgrywa kluczową rolę, co trzecia była przeciwnego zdania, a pozostałe wskazały jedną z dwóch pozostałych możliwości wyboru.

Partie poproszono również o wskazanie, która z trzech opcji dotyczących kwot jest najbardziej zbliżona do ogólnego stanowiska partii. Tabela 3. przedstawia ogólne stanowisko partii, które wypełniły ankietę, w sprawie kwot dotyczących płci (Badanie PARQUOTA 2008).

Tabela 3. Ogólne stanowiska partii politycznych w sprawie kwot dotyczących płci (dane przedstawiono w procentach)

	<i>Kwoty to metoda dobra i sprawiedliwa</i>	<i>Kwoty to „zło konieczne”, ponieważ to jedyny sposób na szybkie zwiększenie liczby kobiet w ciałach obieralnych</i>	<i>Kwoty są nie do zaakceptowania i są z zasady złe</i>
Partie polityczne			
wszystkie (N = 65)	35,4	32,3	32,3
lewicowe	66,7	26,7	6,7
centrowe	13,0	47,8	39,1
prawicowe	0,0	16,7	83,3
Reprezentacja kobiet we frakcjach parlamentarnych			
wszystkie (N = 66)	33,3	31,8	34,8
0 – 25%	22,2	22,2	55,6
26 – 45%	20,0	40,0	40,0
> 45%	67,7	27,8	5,6
Lider partii			
wszyscy (N=67)	34,3	31,3	34,3
mężczyzna	26,7	31,1	42,2
kobieta*	50,0	31,8	18,2

* Liderem jest kobieta lub kobieta i mężczyzna. Partie polityczne poproszono, by określiły się jako lewicowe, centrowe lub prawicowe.

Źródło: Badanie PARQUOTA 2008. N: 65; 66; 67.

Tabela 3. pokazuje, że partie są podzielone w kwestii rozwiązań kwotowych dotyczących płci. O ile jedna trzecia respondentów (35,4 proc.) uważa, że kwoty dotyczące płci to metoda dobra i sprawiedliwa, o tyle jedna trzecia (32,3 proc.) stwierdziła, że kwoty to „zło konieczne”, a pozostała jedna trzecia (32,3 proc.) uznała, że kwoty są nie do przyjęcia i są z zasady złe.

Ponadto z tabeli 3. wynika, że partie o orientacji lewicowej wydają się mieć bardziej pozytywny stosunek do kwot niż partie centrowe i zdecydowanie bardziej pozytywny niż prawicowe. O ile 66,7 proc. partii lewicowych, które odpowiedziały na ankietę, stwierdziło, że kwoty dotyczące płci są metodą dobrą i sprawiedliwą, o tyle zaledwie 13 proc. partii centrowych wybrało tę opcję, natomiast nie zaznaczyła jej żadna partia prawicowa.

Co więcej, tabela 3. pokazuje, że ugrupowania partyjne, które mają większą liczbę parlamentarzystek, znacznie częściej wybierały opcję stwierdzającą, że kwoty to metoda dobra i sprawiedliwa, niż partie mające mniej posłanek. Opcję tę znacznie częściej wybierały również partie, których liderami są kobiety, lub partie, którym przewodzi kobieta i mężczyzna, niż te, na czele których stoi mężczyzna.

Z badania tym samym wynika, że istnieje wyraźna korelacja między orientacją polityczną partii (jej położeniem na skali lewicowo-prawicowej) a poglądami, jakie formułuje, w sprawie znaczenia płci jako kryterium w procesie selekcji kandydatów oraz rozwiązań kwotowych. Co więcej, badanie pokazuje, że istnieje korelacja między odsetkiem kobiet wśród parlamentarzystów danego ugrupowania a stanowiskiem partii w sprawie znaczenia płci jako kryterium w procesie selekcji kandydatów oraz w sprawie rozwiązań kwotowych. Im więcej posłanek zasiada w parlamencie z ramienia danej partii, tym bardziej pozytywne nastawienie partii do założenia, że płeć jest kluczowym kryterium w procesie selekcji kandydatów, oraz do rozwiązań kwotowych. Dane wskazują ponadto, że istnieje korelacja między płcią lidera partii a stanowiskiem ugrupowania w sprawie kwot.

Jeśli wreszcie spojrzymy łącznie na obydwie tabele, dostrzeżemy wówczas korelację między stosunkiem partii do postrzegania płci jako kluczowego kryterium w procesie selekcji kandydatów i poparciem dla kwot. Partie pozytywnie nastawione do uznania płci za istotny czynnik w procesie wyłaniania kandydatów skłonne są popierać rozwiązania kwotowe. Zasada ta działa również w drugą stronę: partie, które uważają, że płeć nie odgrywa ważnej roli w procesie selekcji kandydatów, będą bardziej negatywnie nastawione do systemów kwotowych.

3

Wprowadzanie systemów kwotowych dotyczących płci

Znaczna część debaty zwolenników i przeciwników rozwiązań kwotowych polega na prognozowaniu przyszłości. Czy reprezentacja kobiet rzeczywiście zwiększy się dzięki kwotom? Czy nastąpi to szybko, dzięki zastosowaniu tzw. modelu szybkiej ścieżki dochodzenia do celu, czy też rezultaty wprowadzenia kwot będą stopniowe? Jakie czynniki, oprócz procentowego określenia kwot, są istotne dla udanego wprowadzenia rozwiązań kwotowych? Czy pojawi się wystarczająco dużo kandydatek oraz czy kobiety, które mandat zdobędą dzięki kwotom, będą jako szczególnie skłonne do zajmowania się kwestiami polityki równościowej? A może to najczęściej zadawane pytanie zostało niewłaściwie sformułowane?

Mimo iż kwoty są stosunkowo nowym zjawiskiem, można już wyciągnąć pewne wstępne wnioski dotyczące funkcjonowania systemów kwotowych, przynajmniej w perspektywie krótkoterminowej. Kwoty są dziś przedmiotem wielu badań, najczęściej obejmujących jedno państwo. Dlatego w celu poszerzenia wiedzy na temat różnych dyskursów kwotowych, rodzajów kwot i ich wdrażania, ważne jest przeprowadzenie badań porównawczych sytuacji w poszczególnych krajach i dotyczących partii politycznych, podobnych do analizy przedstawionej w niniejszym raporcie. Raport opiera się na analizie ośmiu studiów przypadków oraz na innych badaniach dotyczących doświadczeń związanych z wprowadzaniem rozwiązań kwotowych na całym świecie, nie wyłączając naszych własnych badań (Ballington i Binda 2005; Dahlerup i Freidenvall 2005; Dahlerup 2006; Dahlerup 2007; Larserud i Taphorn 2007; Dahlerup i Freidenvall w druku).

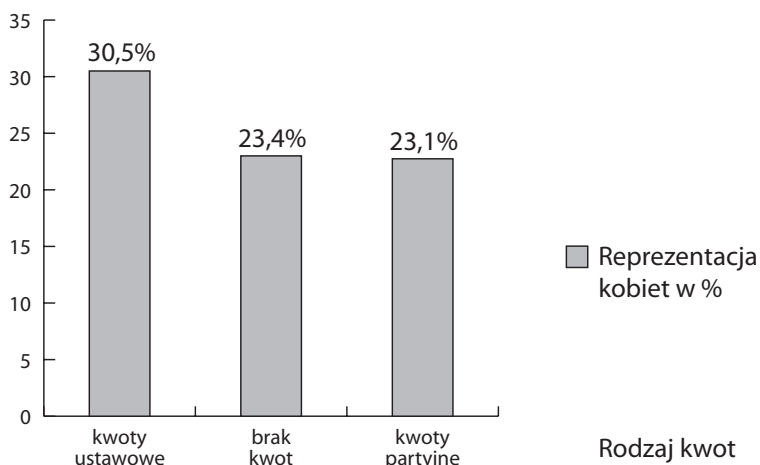
Można sformułować ogólną konkluzję, że w wielu przypadkach wprowadzenie kwot zwiększyło znacznie reprezentację kobiet, choć faktyczny *rezultat* rozwiązań kwotowych zależy od wielu czynników, przy czym modelowanie systemu kwotowego jest zaledwie jednym z nich. Kwoty automatycznie nie zwiększą reprezentacji kobiet. Co więcej, nie są jedyną metodą osiągnięcia tego celu, a zatem nie są warunkiem koniecznym, aby zapewnić wysoki udział kobiet w polityce, co pokazują przykłady Finlandii i Danii (por. tabela 1.). Ponadto kwoty nie dają gwarancji, że określona liczba kobiet zostanie wybrana (wyjątkiem są systemy, w których rezerwuje się mandaty). Większość regulacji kwotowych ma wyłącznie na celu zagwarantowanie, że kobiety znajdą się wśród kandydatów na listach wyborczych (Dahlerup 2007).

W rezultacie należałoby postawić pytanie: jakie dodatkowe warunki muszą być spełnione, żeby rozwiązania kwotowe doprowadziły do zwiększenia reprezentacji politycznej kobiet, a nawet zrównoważonego udziału obu płci w organach ustawodawczych,

do czego dąży przecież większość orędowników kwot? Żeby odpowiedzieć na to pytanie, w niniejszym raporcie przyjrzymy się wzajemnym relacjom między rodzajami kwot a systemami wyborczymi, regulacjom dotyczącym umieszczania kandydatek i kandydatów na listach wyborczych oraz sankcjom za ich nieprzestrzeganie. Jednym z najczęściej zadawanych pytań jest to, jakie rozwiązania należy preferować: kwoty dobrowolne czy ustawowe?

Skuteczność kwot należy oceniać w odniesieniu do różnych typów systemów kwotowych oraz sposobu ich wprowadzania. Na wykresie 4. porównano rezultaty we wszystkich 30 państwach UE/ EOG według rodzajów kwot.

Wykres 4. Reprezentacja kobiet w parlamentach narodowych według typu kwoty



Uwaga: Państwo jest definiowane jako kraj stosujący dobrowolne kwoty partyjne, jeśli co najmniej jedna z trzech największych parlamentarnych partii politycznych stosuje kwoty dla kobiet. Kryterium to nie zależy od skuteczności wdrażania rozwiązań kwotowych przez partie polityczne. Dla celów niniejszego porównania do kategorii „brak kwot” zostały zaliczone parlamenty, w których tylko małe partie stosują kwoty. Ponieważ w Słowenii i Portugalii w krajowych wyborach nie zastosowano jeszcze nowych ustawowych regulacji dotyczących kwot, państwa te zaliczono na wykresie do grupy krajów stosujących kwoty partyjne, ponieważ ten rodzaj kwot był stosowany przed przyjęciem ustawy

Jak pokazuje tabela 1., kwoty dotyczące płci są instrumentem powszechnie stosowanym w państwach UE/ EOG. Na wykresie 4. widać – co może być zaskoczeniem – że średnia reprezentacja kobiet jest dość podobna we wszystkich trzech systemach kwotowych, przy czym najwyższy odsetek parlamentarzystek (30,5 proc.) jest w krajach, w których przyjęto ustawowe regulacje kwotowe. Fakt ten nie powinien zaskakiwać, skoro kwoty wprowadzone mocą ustawy obowiązują wszystkie partie polityczne, podczas gdy kwoty dobrowolne stosują tylko niektóre partie. Co więcej, państwa takie jak Dania i Finlandia podnoszą wskaźniki reprezentacji kobiet w krajach, gdzie nie stosuje się kwot.

W poszczególnych kategoriach pojawiają się znaczne różnice między partiami, co pokazuje badanie PARQUOTA: najwyższy odsetek parlamentarzystek mają zarówno te ugrupowania, które stosują kwoty dobrowolnie, jak i te, które nie przyjęły tego typu regulacji.

Poniższe cytaty z ankiet wypełnionych przez partie polityczne wybrano dla zilustrowania szerokiego spektrum środków podejmowanych przez poszczególne ugrupowania – wahają się one od rygorystycznego przestrzegania przyjętych przepisów dotyczących kwot poprzez różne rodzaje tzw. „miękkich kwot” aż do niestosowania żadnych instrumentów, żeby pozyskać kobiety na listy wyborcze.

Cytaty z ankiet wypełnionych przez partie polityczne dotyczące ich stosunku do kwot oraz sposobów wyłaniania kandydatek na listy wyborcze (na podstawie badania PARQUOTA). wypowiedzi uzupełniono o odsetek kobiet reprezentujących daną partię w parlamencie.

„Na liście musi się znajdować 50 proc. kobiet. Kandydaci z pierwszego i drugiego miejsca nie mogą być tej samej płci. Popieramy naprzemienne układanie list, tak żeby co drugi kandydat był kobietą” (Norweska Partia Pracy, 49 proc. kobiet w parlamencie).

„Jesteśmy bardzo młodą partią i do tej pory braliśmy udział tylko w jednych wyborach. Właściwie brakowało nam wtedy kandydatów. Mimo to na regionalnych listach wyborczych zachowaliśmy równowagę płci” (Estońska Partia Zielonych, 17 proc. kobiet).

„Specjalna, wewnątrzpartyjna organizacja kobiet, kursy przywództwa dla kobiet, zachęcanie kobiet do uczestnictwa itp.” (Sojusz na Rzecz Przyszłości Austrii, BZÖ, 14 proc. kobiet).

„Nie wierzymy w to, że kwoty są optymalnym sposobem zapewnienia równości, chcemy stymulować równość, a nie ją narzucać. W różnych działaniach partii o charakterze politycznym i organizacyjnym stosujemy perspektywę równości płci, ale nie kwoty, ponieważ wolimy używać innych środków. (...) Gwarantujemy, że pilnujemy perspektywy równości płci, sprawdzając, jak się rozkłada udział kobiet i mężczyzn na różnych stanowiskach, nie wprowadzamy natomiast systemu kwotowego, którego wymagania trzeba byłoby spełnić poprzez ściśle ustalone wskaźniki procentowe” (Partia Centrum, Szwecja, 38 proc. kobiet).

„Kampania na rzecz zrównoważonego udziału kobiet i mężczyzn w polityce rozpoczęła się w 2001 roku jako alternatywa dla rozwiązań kwotowych. Potencjalne i obecne kandydatki mogą korzystać z programów mentorskich, specjalistycznych szkoleń i spotkań pomagających nawiązać kontakty” (Liberalni Demokraci, Wielka Brytania, 14 proc. kobiet).

„Zamiast kwot partia mniej formalnymi metodami dąży do zwiększenia liczby parlamentarzystek. W 2004 roku Unia Chrześcijańska przyjęła rezolucję, która wzywa krajowe zarządy i komitety, a także ciała niższego szczebla do umieszczenia przynajmniej jednej kobiety wśród pierwszej trójki kandydatów na liście. Także i w tym wypadku nie jest to formalna regulacja, lecz wyraz pewnej ambicji” (Unia Chrześcijańska, Holandia, 33 proc. kobiet).

„Dobrą tradycją (niepisaną zasadą) jest umieszczanie kobiet na listach wyborczych na miejscach dających szansę na zdobycie mandatu. Na przykład w ostatnich wyborach krajowych na dziesięciu listach z dwunastu wśród pierwszej trójki kandydatów znalazły się kobiety” (Estońska Partia Centrum, 32 proc. kobiet).

„Wszystkie te środki mają na celu preferencyjne traktowanie, co nie jest uczciwe. Zawsze ktoś inny będzie poszkodowany. Wszyscy powinni mieć równą szansę, na którą muszą sobie zasłużyć. Właściwa osoba powinna się znaleźć na właściwym miejscu bez względu na płeć czy rasę. Ani płeć ani rasa nie liczą się przy wyłanianiu kandydatów. Lepiej oceniać potencjał zasług i umiejętności kandydata” (Vlaams Belang, Belgia, 21 proc. kobiet)“.

Z badania PARQUOTA wynika, że rozwiązania kwotowe dotyczące płci są przedmiotem szerokiej debaty w partiach politycznych w Europie, zarówno jeśli chodzi o układanie list wyborczych, jak i kwestie wewnętrznej organizacji partyjnej. Daje się zauważyć podział na prawicę i lewicę. Na pytanie, czy w partii podczas wyborów prowadzono dyskusje na temat kwot dotyczących płci, 47 proc. partii lewicowych odpowiedziało: „tak, było wiele dyskusji”, 38 proc. – „tak, ale niewiele o tym dyskutowano”, natomiast tylko 15 proc. stwierdziło, że „nie było żadnej dyskusji”. Odpowiedzi partii centrowych oscylują odpowiednio na poziomie 32, 44 i 24 proc., z kolei odpowiedzi, których w ankietach udzieliły partie prawicowe, pokazują, że o kwotach mniej dyskutowano: 14 proc. przyznało, że było „wiele dyskusji”, 36 proc. stwierdziło: „tak, ale niewiele o tym dyskutowano”, zaś 50 proc. przyznało, że w ogóle nie dyskutowano na ten temat.

Przedmiotem poniższej analizy są czynniki, które mają wpływ na skuteczność rozwiązań kwotowych dotyczących płci, po tym, jak zostały one wprowadzone mocą ustawy bądź dobrowolnie przyjęte przez partie polityczne.

3.1. Wpływ systemu wyborczego

System wyborczy ma niezwykle duże znaczenie dla efektywnego wdrożenia kwot. Kluczowym czynnikiem jest liczba mandatów, o które mogą konkurować kandydaci, tzn. wielkość okręgu wyborczego i siła partii. Wszyscy są zasadniczo zgodni co do tego, że duże okręgi wyborcze, a jeszcze lepiej długie listy wyborcze w każdym okręgu (w proporcjonalnych systemach wyborczych) są korzystne dla kobiet ubiegających się o mandat oraz rozwiązań kwotowych, ponieważ pozwala to na umieszczenie na liście wielu kandydatów na miejscach dających szansę na zwycięstwo¹¹.

Badacze nie są jednak zgodni co do tego, czy zamknięte listy wyborcze (w odróżnieniu od list otwartych) mają jakiś wpływ na szanse wyborcze kobiet. W przypadku list otwartych wyborcy – głosując na poszczególnych kandydatów – mogą zmienić porządek listy, natomiast w przypadku list zamkniętych kolejność ustalona przez partię decyduje o tym, którzy kandydaci zdobędą mandat. Oceniając, jaki wpływ na szanse

¹¹ Wielkość okręgu wyborczego to liczba przedstawicieli wybieranych w tym okręgu do władz ustawodawczych. Średnia siła partii to średnia liczba mandatów zdobywanych przez partię w danym okręgu wyborczym (Matland 2006, s. 284).

wyborcze kobiet mają listy otwarte, a jakie zamknięte, trzeba rozstrzygnąć, czy można się spodziewać, że partie bądź wyborcy będą faworyzować kandydatki. Trudno wyciągnąć jakiś ogólny wniosek na temat list otwartych i zamkniętych, ponieważ wyniki preferencyjnego głosowania na kandydatki różnią się w zależności od tego, kiedy odbyły się wybory, w jakim kraju, a nawet są różnice między partiami w tym samym państwie. Podczas niektórych wyborów kandydatki niektórych partii faktycznie otrzymują silne poparcie wyborców, podczas gdy przy okazji innych wyborów i w przypadku innych partii wyborcy preferują mężczyzn (Caul 2001; Htun i Jones 2002; Matland 2006).

Ponadto system kwotowy, który nie jest spójny z systemem wyborczym, będzie miał wymiar czysto symboliczny (Matland 2006; Dahlerup i Freidenvall w druku). Ponieważ bardzo trudno jest stosować kwoty w systemie wyborczym z jednomandatowymi okręgami wyborczymi, co widać na przykładzie Wielkiej Brytanii i Francji (w wyborach krajowych), nowy trend wprowadzania kwot może pogłębić przepaść pod względem reprezentacji kobiet między państwami, które mają pluralistyczny/ większościowy system wyborczy, a tymi, które mają proporcjonalny system wyborczy. W Szkocji i Walii udało się jednak połączyć kwoty z jednomandatowymi okręgami wyborczymi, podobnie jak w Indiach, gdzie dla kobiet zarezerwowano 33 proc. mandatów w wyborach lokalnych.

3.2. Najlepsze rozwiązanie: kwoty wprowadzane dobrowolnie czy mocą ustawy?

Dla zwolenników kwot kluczowe jest pytanie, co jest skuteczniejszą metodą zwiększania reprezentacji kobiet: *kwoty dobrowolne* czy *ustawowe*? Wyniki przedstawione na wykresie 2. nie są pomocne, ponieważ pokazują tylko średnią. Wydaje się, że przy ocenie skuteczności kwot ustawowych i dobrowolnie przyjmowanych przez partie polityczne kilka innych kryteriów odgrywa rolę. Analiza pokazuje, że są zarówno podobieństwa, jak i różnice między tymi dwoma zasadniczymi rodzajami kwot.

Pierwszym kryterium jest *sprawdzenie skuteczności wdrażania obydwu systemów kwotowych*. Kiedy się porównuje efektywność kwot ustawowych i dobrowolnych kwot partyjnych na poziomie kandydatów, można wysnuć wniosek, że oba rozwiązania kwotowe funkcjonują podobnie, a sukces ich wprowadzenia zależy w dużym stopniu od tych samych czynników – określonego systemu wyborczego, wielkości okręgów wyborczych i siły partii politycznych, zasad, według których układane są listy wyborcze, tego, czy listy są otwarte czy zamknięte oraz sankcji za nieprzestrzeganie przepisów.

Generalnie rzecz biorąc, w przypadku kwot dotyczących proporcji kandydatów i kandydatek na listach wyborczych, niezależnie od tego, czy będą one dobrowolne, czy ustawowe, ważne jest to, że w każdej partii politycznej inicjują one pewien proces polegający między innymi na tym, że liderzy partyjni zaczynają kłaść większy nacisk na pozyskiwanie większej liczby kandydatek i traktują ten cel bardziej poważnie.

Niektórzy uważają ustawowe regulacje kwotowe za coś narzuconego z góry, co powoduje, że lokalne organizacje partyjne i potencjalne kandydatki nie są na to przygotowane. Być może jest to po części prawda. Jednak patrząc z punktu widzenia lokalnych

struktur partyjnych, nawet dobrowolne kwoty partyjne można potraktować jako „narzucone z góry”. Jediną sankcją w przypadku dobrowolnie przyjętych przez partię kwot jest presja płynąca ze strony centrali partyjnej oraz opinii publicznej, jeśli lokalne struktury partyjne układające listy wyborcze nie przestrzegają partyjnych regulacji dotyczących kwot. Ogólnie rzecz biorąc, niezależnie od tego, czy mowa o kwotach ustawowych czy dobrowolnych kwotach partyjnych, żeby osiągnąć długofalowe rezultaty w dziedzinie upodmiotowienia kobiet i wzmocnienia ich pozycji, lokalne organizacje muszą być partnerem w tym procesie. Istotną rolę odgrywają na ogół silne grupy kobiece w partiach politycznych, a także liczy się siła międzynarodowego, krajowego i lokalnego ruchu kobiecego oraz autentyczne przestrzeganie tych zasad przez partie polityczne.

Drugim kryterium jest *poziom przestrzegania przepisów kwotowych*. Kwoty wprowadzane mocą ustawy różnią się od dobrowolnych kwot partyjnych tym, że są wiążące dla wszystkich partii politycznych. Co więcej, kwoty ustawowe umożliwiają nałożenie sankcji prawnych na partie, które nie przestrzegają regulacji kwotowych, i dają możliwość ich egzekwowania przez komisje wyborcze. Dla odmiany, dobrowolne kwoty partyjne są wiążące jedynie dla tych partii, które przyjęły regulacje kwotowe, przy czym stopień ich przestrzegania może się różnić w poszczególnych okręgach lokalnych. Lecz nawet jeśli chodzi o dobrowolne kwoty partyjne, poszczególne partie i wielopartyjne okręgi mogą się wykazać wysokim poziomem przestrzegania zasad, jak ma to miejsce w przypadku szwedzkich i niemieckich partii politycznych. W Holandii partie centrowe zawierają czasem umowy („kontrakty”) ze swoimi lokalnymi strukturami partyjnymi, żeby ustalić określony odsetek kobiet (Leyenaar 2004, s. 174). Co więcej, nawet ustawowe kwoty nie muszą być przestrzegane przez wszystkie partie polityczne, jak pokazuje analizowany w niniejszym raporcie przypadek Francji. W tym wypadku ważną rolę odgrywa rodzaj sankcji.

Trzecim kryterium jest *łatwość wprowadzenia regulacji kwotowych w obydwu systemach*. Szanse na przeprowadzenie reformy kwotowej są ważną kwestią dla zwolenników kwot, a obydwa systemy kwotowe różnią się pod tym względem. Nawet jeśli preferuje się kwoty ustawowe, ponieważ są one wiążące dla wszystkich partii, jest oczywiste, że do ich wprowadzenia jest konieczna większość parlamentarna, a i wówczas sytuacja może się okazać trudna. Mimo to na całym świecie parlamenty zdominowane przez mężczyzn (bo na całym świecie stanowią oni większość w ciałach ustawodawczych) przyjęły w ostatnim czasie ustawodawstwo dotyczące kwot, żeby włączyć do polityki większą liczbę kobiet. Jest to autentycznie zdumiewający rozwój wypadków.

Z kolei dobrowolne kwoty partyjne wprowadza na początku tylko jedna partia – najczęściej ta, która jest najbardziej wyczulona na kwestie równości płci. Ten pierwszy ruch może uruchomić reakcję łańcuchową, legitymizując postulaty dotyczące kwot w innych partiach politycznych, które zaczną się pojawiać dzięki konkurencji między ugrupowaniami partyjnymi. Tego typu reakcja łańcuchowa – efekt zaraźliwego rozprzestrzeniania się – miała miejsce na przykład w Szwecji i w Niemczech, chociaż tylko wśród partii o orientacji lewicowej. W kilku innych przypadkach – na przykład w Słowenii, Bośni i Hercegowinie, Belgii i Hiszpanii – partie dobrowolnie zaczęły stosować kwoty, zanim przyjęto ustawowe regulacje kwotowe. Zazwyczaj z inicjatywą ustawodawczą w sprawie kwot wychodziły te partie polityczne, które już same stosowały dobrowolne kwoty partyjne.

3.3. Zmiany skokowe a stopniowe

Tabela 4. pokazuje reprezentację kobiet na poziomie krajowym w ośmiu wybranych państwach w perspektywie historycznej, która uwzględni cztery ostatnie wybory. W tabeli zestawiono kolejne wybory, a nie określone lata, ponieważ z doświadczenia wynika, że potrzeba czasem kilku wyborów, żeby wprowadzić system kwotowy.

Tabela 4. Reprezentacja kobiet na poziomie krajowym po czterech ostatnich wyborach w ośmiu państwach omawianych w raporcie: przed i po wprowadzeniu kwot

Państwo	Wybory IV	Wybory III	Przedostatnie wybory	Ostatnie wybory	Różnica (1–4)
Belgia (U)	1995: 12%	*1999: 23,3%	2003: 35,3%	2007: 36,7%	+24,7
Francja (U)	1993: 6,0%	1997: 10,9%	*2002: 12,3%	2007: 18,5%	+12,5
Słowenia (U) ^a	1992: 12,2%	1996: 7,8%	2000: 13,3%	2004: 12,2%	±0
Hiszpania (U)	1996: 21,6%	2000: 28,3%	2004: 36,0%	*2008: 36,3%	+14,7
Niemcy (P) ^b	*1994: 26,3%	1998: 30,9%	2002: 32,2%	2005: 31,8%	+5,5
Polska (P)	1997: 13,0%	*2001: 20,2%	2005: 20,4%	2007: 20,4%	+7,4
Szwecja (P) ^c	*1994: 40,4%	1998: 42,7%	2002: 45,2%	2006: 47,3%	+6,9
Wielka Brytania (P)	1992: 9,2%	*1997: 18,2%	2001: 17,9%	2005: 19,8%	+6,9

Klucz do kwot: kwoty ustawowe (U) – regulacje przyjęte w konstytucji i/lub ordynacji wyborczej; kwoty partyjne (P) – to dobrowolne środki przyjęte przez poszczególne partie polityczne. Kwoty uznaje się za wprowadzone, jeśli wprowadziła je co najmniej jedna z trzech głównych partii parlamentarnych.

- a Słowenia wprowadziła ustawowe regulacje kwotowe do ordynacji wyborczej do parlamentu krajowego w 2006 roku, tak więc nie stosowano ich jeszcze podczas wyborów.
- b Zgodnie z powyższą definicją kwot partyjnych Niemcy zaklasyfikowano jako kraj, który wprowadził kwoty w 1990 roku, kiedy Partia Socjaldemokratyczna postanowiła, że 40 proc. kandydatów na wszystkich listach wyborczych powinny stanowić kobiety. W wyborach 1990 roku 20,5 proc. kobiet uzyskało mandat.
- c W Szwecji Socjaldemokraci przyjęli kwoty partyjne w 1993 roku. Podczas wyborów poprzedzających wprowadzenie kwot odsetek kobiet w szwedzkim parlamencie był już i tak wysoki – 33,5 proc.

Źródło: Inter-Parliamentary Union (IPU) oraz analizowane w raporcie studia przypadków. Pierwsze wybory po wprowadzeniu kwot oznaczono gwiazdką.

Tabela 4. ilustruje także, czy wprowadzenie kwot ma bezpośredni wpływ na reprezentację kobiet. Jeśli zmianę skokową zdefiniuje się jako wyraźne zwiększenie reprezentacji kobiet między wyborami poprzedzającymi a kolejnymi o co najmniej 10 punktów procentowych, to tabela pokazuje, że wprowadzenie kwot w kilku państwach faktycznie miało tu bezpośredni wpływ, mimo iż inne czynniki również mogły odegrać pewną rolę.

W Belgii nastąpił skok z 23,3 proc. w 1999 roku do 35,3 proc. w 2003 roku. Spore znaczenie miały w tym wypadku zarówno kwoty, jak i większe okręgi wyborcze, co omówiono w rozdziale dotyczącym Belgii. Większe okręgi nie prowadzą automatycznie do zwiększenia liczby kandydatek. Można jednak wysnuć wniosek, że reforma prawa wyborczego

go dała ogromną szansę na wysunięcie, zgodnie z ustawą, większej liczby kandydatek i ogólną dyskusję o zbyt niskiej reprezentacji kobiet.

We **Francji** ustawowe regulacje kwotowe okazały się sukcesem na poziomie lokalnym, dając skokową zmianę z wyborów na wybory o 20 punktów procentowych, natomiast wyniki wyborów do Zgromadzenia Narodowego przyniosły wielkie rozczarowanie. Na poziomie układania list wyborczych w **Słowenii** dzięki nowej ustawie kwotowej dokonana się skokowa zmiana: z 21,2 proc. kandydatek w wyborach lokalnych w 2002 roku do 32,8 proc. w 2006 roku, jakkolwiek liczba kobiet, które zdobyły mandat, wzrosła z 13,5 proc. do jedynie 21,5 proc. Z kolei w **Hiszpanii** ustawa o kwotach nie przyniosła widocznych rezultatów, prawdopodobnie dlatego, że reprezentacja kobiet w Hiszpanii była już wysoka, zaś wprowadzone zasady układania list wyborczych nie były żadnym nowym bodźcem przy już podejmowanych przez partie polityczne działaniach.

Na całym świecie ustawowe regulacje kwotowe doprowadziły do kilku historycznych, skokowych zmian w reprezentacji kobiet, zwłaszcza w Kostaryce i Argentynie, gdzie kwoty ustawowe radykalnie ją zwiększyły – w Argentynie z 5 proc. w 1995 roku do 34 proc. w 2003 roku, a w Kostaryce z 19 do 35 proc. w 2002 roku, przy czym stało się to zaledwie w ciągu jednych wyborów (Araújo i García 2006).

„Potrzeba trzech wyborów do wprowadzenia nowej zasady kwotowej” – stwierdzono w norweskiej dyskusji o kwotach w latach osiemdziesiątych XX wieku (Dahlerup 1988). Przyczyną jest to, że większość partii nie potrafi się zdecydować na pozbycie się parlamentarzystów piastujących mandat (z których większość stanowią mężczyźni), w związku z czym woli czekać, aż miejsce to się zwolni. Badania na ogół wykazują, że czynnik kontynuacji piastowanego stanowiska przez te same osoby jest ważny i stoi na przeszkodzie zwiększeniu się reprezentacji kobiet i mniejszości.

W porównaniu z kwotami ustawowymi regulacje kwotowe dobrowolnie przyjęte przez partie polityczne przynoszą na ogół jedynie stopniowy wzrost całkowitej reprezentacji kobiet, co pokazują przytoczone wyżej cytaty. W przypadku kwot dobrowolnych – w odróżnieniu od ustawowych – nie wszystkie partie są zobowiązane do przestrzegania regulacji kwotowych. Co za tym idzie, badając wpływ dobrowolnych kwot partyjnych, należy przeanalizować sytuację w poszczególnych partiach.

W brytyjskiej Partii Pracy kobiece listy kandydatek stanowią wyjątek, który doprowadził do skokowej zmiany w wyborach w 1997 roku, kiedy dzięki zastosowaniu tego typu list odsetek kobiet wśród parlamentarzystów Partii Pracy zwiększył się z 13,7 proc. w 1992 roku do 24,2 proc. w 1997 roku.

W Szwecji kwoty dobrowolnie przyjęte przez partie polityczne doprowadziły do mniejszej i bardziej stopniowej zmiany, polegającej jednak na stałym zwiększaniu się reprezentacji kobiet. Rozpoczynano z wysokiego pułapu (np. obowiązywały już kwoty dotyczące wysokich miejsc na liście) i nawet regulacja kwotowa Partii Socjaldemokratycznej z 1993 roku, wprowadzająca system „suwakowy” zwiększyła odsetek posłanek z tej partii zaledwie z 41 do 48 proc. między wyborami w 1991 i 1994 roku

(Freidenvall i in. 2006, s. 75). System suwakowy polega na naprzemiennym umieszczeniu na liście kandydatów i kandydatek. Ponieważ Partia Socjaldemokratyczna jest największą partią polityczną w szwedzkim parlamencie, regulacje kwotowe przyjęte przez socjaldemokratów (w połączeniu z ponownym wyborem do parlamentu Partii Zielonych oraz niepowodzeniem prawicowej Nowej Demokracji) przyczyniły się do rekordowego zwiększenia się całkowitej reprezentacji kobiet z 33,5 proc. w 1991 roku do 40,4 proc. w 1994 roku. Podobnie bardzo wysoki poziom reprezentacji kobiet w demokratycznej od niedawna Republice Południowej Afryki w 1994 roku był również skutkiem przyjęcia regulacji kwotowych przez dominującą partię – Afrykański Kongres Narodowy (ANC).

3.4. Znaczenie zasad układania list wyborczych

We wszystkich systemach wyborczych – zarówno tych, gdzie wprowadzono kwoty ustawowe, jak i tych, gdzie partie dobrowolnie stosują kwoty – jest bardzo ważne, aby przepisy kwotowe obejmowały także zasady regulujące kolejność umieszczania kandydatek i kandydatów na listach oraz przydział miejsc dających szansę na zwycięstwo. Prawdę powiedziawszy, system kwotowy, który nie uwzględnia regulacji ustalających kolejność na liście, może mieć charakter czysto symboliczny. 30 proc. kobiet umieszczonych na dolnych miejscach na liście w systemie proporcjonalnym – niezależnie od tego, czy są to listy zamknięte czy otwarte – przyniesie wyłącznie rozczarowanie. Dlatego obecnie wiele systemów kwotowych łączy zasady ustalające liczbę kobiet i mężczyzn na listach wyborczych (na przykład nie mniej niż 40 proc. i nie więcej niż 60 proc. kandydatów każdej płci) z regułami ustalającymi kolejność umieszczenia kandydatek i kandydatów na pierwszych miejscach (w systemie proporcjonalnym). Podobnie w systemach pluralistycznych/ większościowych fakt, iż się wystawi w wyborach 50 proc. kandydatek, może zakończyć się wyborem bardzo niewielu kobiet, jeśli kandydatki umieszczono na listach w tych okręgach wyborczych, w których partia cieszy się zwykle słabym poparciem. Poniżej przedstawiamy kilka przykładów ustalania kolejności na liście wyborczej.

W Słowenii ustawa o kwotach dotycząca wyborów lokalnych wymaga przynajmniej 40 proc. kandydatów każdej płci i naprzemiennego umieszczania kobiet i mężczyzn w pierwszej połowie listy. W pierwszym okresie przejściowym na liście musi się znaleźć 20 proc. kandydatek oraz jeden kandydat każdej płci na co najmniej jednym z trzech pierwszych miejsc. W rozdziale analizującym przypadek Słowenii pokazujemy, że wszystkie partie polityczne spełniły wymagania okresu przejściowego.

Najbardziej radykalnym systemem ustalania kolejności na liście wyborczej spośród dziś stosowanych jest system suwakowy, który w odpowiednich okolicznościach zapewnia prawie idealną równowagę płci dzięki naprzemiennemu umieszczeniu na liście kobiet i mężczyzn, co pokazują analizowane w raporcie przypadki Szwecji i Niemiec. W przypadku małych partii nawet 50-procentowa kwota i zastosowanie systemu suwakowego mogą doprowadzić do wyboru małej liczby kobiet:

„W większości okręgów partyjnych stosuje się politykę 50 proc. Ponieważ jednak w każdym okręgu wybiera się tylko po jednym przedstawicielu, nie gwarantuje to wyboru takiej samej liczby kobiet i mężczyzn wśród reprezentantów”

(Chrześcijańscy Demokraci w Szwecji, 38 proc. kobiet we frakcji parlamentarnej)¹².

Powyższy cytat podkreśla, jak ważna jest nie tylko średnia wielkość okręgu, lecz również średnia liczba mandatów zdobytych przez poszczególne partie – to, co Richard Matland nazywa znaczeniem siły partii (Matland 2006). Wychodząc z tego założenia, Partia Zielonych w Niemczech podjęła decyzję, aby pierwsze miejsce na liście układanej naprzemiennie zajmowała kobieta, co opisuje rozdział analizujący przypadek Niemiec. W ogóle w wielu krajach partie Zielonych są awangardą, jeśli chodzi o działania na rzecz zrównoważonej reprezentacji kobiet i mężczyzn. Niektóre partie Zielonych dopuszczają nawet możliwość, aby na listach większość stanowiły kobiety, podczas gdy inne dążą raczej do pełnej równowagi płci. Oto przykład zastosowania kwot dotyczących płci w organizacji partyjnej:

„Jeśli jest wystarczająca liczba kandydatek, miejsca w organach partyjnych i stanowiska przewodniczących zgromadzeń należy obsadzać według parytetu. Parytet jest wówczas, jeśli przynajmniej połowę stanowisk zajmują kobiety. W przypadku nieparzystej liczby stanowisk ponad połowę muszą zajmować kobiety, żeby można było mówić o parytecie”

(Zieloni, Luksemburg)¹³.

Tabela 5. przedstawia przegląd modeli systemów kwotowych dotyczących płci w pięciu państwach europejskich. Kwoty wahają się od 33 do 50 proc., lecz ważniejsze w przypadku zróżnicowanych wyników są zasady ustalania kolejności miejsc na listach wyborczych oraz sankcje za nieprzestrzeganie przyjętych reguł. Nowa ustawa kwotowa w Hiszpanii z 2007 roku wymaga, aby na listach w wyborach wszystkich szczebli znalazło się nie więcej niż 60 proc. kandydatów każdej płci. Ponadto zasada ta dotyczy wszystkich kolejnych pięciu miejsc na liście. Wyniki pierwszych krajowych wyborów, które odbyły się po wprowadzeniu ustawy kwotowej, były rozczarowaniem dla zwolenników kwot, ponieważ nie było żadnych zmian, jeśli chodzi o reprezentację kobiet w hiszpańskim Kongresie Deputowanych, co pokazuje analizowany w tym raporcie przypadek Hiszpanii. Można to prawdopodobnie wyjaśnić w ten sposób, że zasady dotyczące ustalania kolejności na listach wyborczych nie zmieniły sytuacji w poszczególnych partiach, ponieważ Hiszpania miała już wcześniej stosunkowo wysoką reprezentację kobiet (ponad 30 proc.).

12 Badanie PARQUOTA, odpowiedź na otwarte pytanie.

13 Badanie PARQUOTA, odpowiedź na otwarte pytanie.

Tabela 5. Model i efekt działania kwot ustawowych w pięciu państwach europejskich

Zasady kwotowe	Belgia	Francja	Słowenia	Hiszpania	Portugalia
kwota (%)	50	50	35 ^a	40	30
ustalenie kolejności na listach wyborczych / miejsca dające szansę na zwycięstwo ^b	1 w pierwszej trójce / potem 1 w pierwszej dwójce	nie dotyczy	nie dotyczy	40% „kwalifikowanych” miejsc	co trzeci kandydat
sankcje	pozostaje wakat	kara finansowa	odmowa rejestracji listy	odmowa rejestracji listy ^c	kara finansowa
kandydatki	50%	42%	brak danych	47%	brak danych
zmiana w reprezentacji kobiet z danej partii w parlamencie	0–50%	0–26%	0–29%	0–42%	brak danych
odsetek wybranych kobiet	36,7%	18,5%	(12,2%) ^d	36,3%	(21,3%) ^e

a W pierwszych wyborach po wprowadzeniu ustawy wymagano jedynie 25 proc.

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

c Partiom daje się krótki czas na poprawę list.

d W Słowenii nie było jeszcze wyborów powszechnych do parlamentu krajowego od czasu wprowadzenia nowej ustawy kwotowej.

e W Portugalii nie odbyły się jeszcze żadne wybory powszechne od czasu wprowadzenia nowej ustawy kwotowej.

W Belgii przepisy kwotowe stopniowo zaostrzano. Ustawa przyjęta w 2002 roku określa, że na listach musi się znaleźć taka sama liczba kobiet i mężczyzn. W przypadku niemożności spełnienia tych wymogów należy zostawić wakat. Co więcej, w pierwszych wyborach, które odbyły się według nowej ordynacji wyborczej, nie wolno było obsadzać trzech pierwszych miejsc na liście kandydatami tej samej płci. W kolejnych wyborach osoby tej samej płci nie mogły zajmować dwóch pierwszych miejsc. Nie wprowadzono zasad ustalających kolejność pozostałych miejsc na liście. Jak pokazuje analizowany w tym raporcie przypadek Belgii, tylko kilka kobiet znalazło się na pierwszych miejscach. Najgorszy wynik uzyskano w parlamencie walońskim, gdzie partie polityczne spełniły ogólny wymóg umieszczenia równej liczby kobiet i mężczyzn na liście, lecz ostatecznie mandat zdobyło tylko 19 proc. kobiet. Także i w tym wypadku, jak pokazuje analizowany przypadek Belgii, czynnikami decydującymi o wynikach są faktycznie przyjęte zasady ustalania kolejności miejsc na listach wyborczych oraz wielkość okręgu wyborczego i siła partii politycznej.

Nawet gdyby wszystkie francuskie partie polityczne zastosowały się do przyjętego prawa i umieściły na listach po 50 proc. kobiet i mężczyzn w wyborach 2002 i 2007 roku – co większość z nich zrobiła – i tak nie udałoby się osiągnąć równowagi płci. Jeśli większość kobiet umieszcza się na listach w tych okręgach wyborczych, w których dana partia ma nikłe szanse na zdobycie mandatów, wymóg wystawienia 50 proc. kandydatek przyniesie marne rezultaty. W jednomandatowych okręgach wyborczych reguły kwotowe powinny obowiązywać w okręgach „bezpiecznych”, czyli dających szansę na zdobycie mandatu, żeby faktycznie przyniosły jakiś efekt – tak jak w przypadku kobiecych list kandydatów brytyjskiej Partii Pracy wystawianych w okręgach, gdzie zwolnił się mandat (zob. podrozdział 1.5 i rozdział analizujący przypadek Wielkiej Brytanii w niniejszym raporcie).

3.5. Sankcje za nieprzebrzeżenie przepisów

Skuteczność systemu kwotowego zależy od sankcji za nieprzebrzeżenie przepisów. Mimo iż sankcje prawne są możliwe jedynie w przypadku ustawowych regulacji kwotowych, centrale partyjne mogą w pewnym stopniu wpływać na decyzje lokalnych struktur partii w procesie wyłaniania kandydatów.

Sankcje mogą być finansowe, jak to jest na przykład we Francji na szczeblu krajowym. Przypadek Francji pokazuje jednak, że tylko małe partie nie mogą sobie pozwolić na nieprzebrzeżenie przepisów. Ogólnie rzecz biorąc, z badań dotyczących systemów kwotowych stosowanych na całym świecie wynika, że najskuteczniejszą sankcją jest prawo komisji wyborczej do odmowy rejestracji listy, na której nie ma wystarczającej liczby kobiet na miejscach określonych w przepisach, oraz korzystanie z tego uprawnienia. Ów radykalny środek jest na ogół rzadko używany. Dlaczego? Ponieważ partie polityczne – żeby uniknąć odrzucenia listy – dokładają starań, aby pozyskać odpowiednią liczbę kandydatek.

Ogólnie rzecz biorąc, zmiana modelu wyłaniania kandydatów i kandydatek przez partie polityczne oraz zmuszenie ich do tego, aby na poważnie zaczęły się rozglądać za większą liczbą potencjalnych kandydatek to podstawa wszystkich systemów kwotowych.

Tabela 6. przedstawia wszystkie najważniejsze elementy systemu kwotowego dobrowolnie przyjmowanego przez partie polityczne w sześciu socjaldemokratycznych partiach w Europie. Tabela pokazuje różnice w wielkości założonych celów (35-50 proc.) i zasadach dotyczących ustalania kolejności miejsc na listach wyborczych, a także zróżnicowane sankcje za nieprzebrzeżenie przepisów. Z tabeli można również wyczytać, na ile partie stosują się do przepisów oraz jaki to ma wpływ na reprezentację kobiet.

Tabela 6. Model i efekt działania dobrowolnych kwot w sześciu socjaldemokratycznych partiach w Europie

Kraj	Austria	Niemcy	Irlandia	Norwegia	Szwecja	Wielka Brytania
Nazwa partii	Sozialdemokratische Partei Österreich	Sozialdemokratische Partei Deutschland (SPD)	Labour Party	Arbeiderpartiet	Social Demokraterna	Labour Party
Zasady kwotowe						
1. Kwoty (%)	40%	40%	40%	docelowo 50%	50%	35%
2. Ustalanie kolejności na listach wyborczych / miejsca dające szansę na zwycięstwo	Tak Zaleca się system suwakowy: naprzemiennie umieszczanie kobiet i mężczyzn na liście partyjnej	Tak System suwakowy: kobiety i mężczyźni muszą być naprzemiennie umieszczani na liście, a co piąte miejsce może być obsadzone przez mężczyznę lub kobietę	Nie Nie ma rygorystycznych zasad z powodu systemu wyborczego pojedynczego głosu przechodniego (STV)	Tak – dwa pierwsze miejsca na liście są obsadzone kandydatami odmiennej płci – 50% kobiet wśród pierwszej szóstki kandydatów na liście – 50% kobiet na liście – zaleca się system suwakowy	Tak Zaleca się system suwakowy: naprzemiennie umieszczanie kobiet i mężczyzn na liście partyjnej	Tak Kobiece listy kandydatów w połowie okręgów wyborczych z wakującymi mandatami
3. Wewnętrzne sankcje partyjne	Tak Ogólne monitorowanie postępów	Nie	Tak Region wyborczy musi uzyskać pozwolenie na odstępstwo od reguły z Krajowego Komitetu Wykonawczego partii, jeśli nie można znaleźć kandydatek	Tak Struktury partyjne proszą się o powtórne wyłonienie kandydatów i kandydatek	Nie	Nie
4. Wprowadzenie kwot w ostatnich wyborach powszechnych	w większości okręgów wyborczych	w większości okręgów wyborczych	brak danych	we wszystkich okręgach wyborczych	w większości okręgów wyborczych	brak danych
5. Odsetek posłanek we frakcji parlamentarnej	38,2%	36,0%	35,0%	49,2%	50,0%	28,0%
6. Reprezentacja kobiet w parlamencie (wszystkie partie)	32,2%	31,8%	13,3%	37,9%	47,3%	19,8%

Źródło: Badanie PARQUOTA 2008; studia przypadków analizowane w niniejszym raporcie – Niemcy, Szwecja i Wielka Brytania.

Trzy partie socjaldemokratyczne działające w proporcjonalnym lub mieszanym systemie wyborczym (w Austrii, Niemczech i Szwecji) przyjęły system suwakowy, gdzie kobiety i mężczyźni są naprzemiennie umieszczani na listach wyborczych. O ile w Niemczech i w Szwecji system ten jest obowiązkowy, o tyle w Austrii jest on wyłącznie zalecanym działaniem. W Norwegii, gdzie wybory również odbywają się według ordynacji proporcjonalnej, obowiązuje więcej zasad dotyczących ustalania kolejności na listach wyborczych: pierwsze dwa miejsca na liście muszą być obsadzone przedstawicielami każdej płci, ponadto równowaga płci musi być zachowana wśród pierwszych sześciu kandydatów oraz wśród kandydatów na całej liście. W brytyjskiej Partii Pracy system kobiecych list kandydatów oznacza, że w pewnych okręgach wyborczych (w co najmniej połowie, gdzie dotychczasowy poseł laburzystowski zwalnia mandat) wystawiane są listy, na których są wyłącznie kobiety. W irlandzkiej Partii Pracy nie obowiązują tak ścisłe regulacje, ponieważ wszystkie miejsca uchodzą za dające szansę na zwycięstwo.

Co więcej, w trzech z sześciu partii uchwalono sankcje za nieprzestrzeganie przyjętych zasad, stosują je centrale partyjne. Na przykład w norweskiej partii Arbeiderpartiet struktury partyjne są proszone o zmianę kolejności miejsc na liście, tak aby spełniała ona obowiązujące wymogi. W irlandzkiej Partii Pracy Krajowy Komitet Wykonawczy musi udzielić zezwolenia na odstąpienie od przyjętych reguł, jeśli w jakimś okręgu wyborczym nie udaje się wyłonić kandydatek.

Tabela 6. pokazuje również, że partie różnią się, jeśli chodzi o faktyczne stosowanie przyjętych zasad kwotowych. W badaniu PARQUOTA dwie partie odpowiedziały, że stosują reguły kwotowe w niemal wszystkich okręgach wyborczych, a dwie kolejne we wszystkich okręgach wyborczych¹⁴.

Z tabeli 6. wynika także, że jedna z sześciu partii – szwedzcy socjaldemokraci – osiągnęła swój zakładany cel (50 proc.) dotyczący proporcji parlamentarzystek. W przypadku trzech partii różnica między zakładanym celem a osiągniętym rezultatem wynosi niecałe pięć punktów procentowych – są to: norweska Arbeiderpartiet (0,8 proc.), austriacka Sozialdemokratische Partei Österreich (1,8 proc.) i niemiecka Sozialdemokratische Partei Deutschland (4 proc.). W przypadku irlandzkiej Partii Pracy i brytyjskiej Partii Pracy różnice wynoszą odpowiednio 5 i 7 punktów procentowych. Mimo iż nie wszystkie z sześciu partii politycznych osiągnęły zakładane cele ilościowe, proporcja posłanek, które uzyskały mandat z ramienia danej partii, jest wyższa we wszystkich sześciu partiach niż całkowity odsetek parlamentarzystek w poszczególnych parlamentach krajowych. Największe różnice widać w przypadku irlandzkiej Partii Pracy, brytyjskiej Partii Pracy i norweskiej Arbeiderpartiet.

Czy było trudno znaleźć wystarczającą liczbę kobiet, które chciałyby startować w wyborach odbywających się z zastosowaniem nowych zasad kwotowych, jak przewidywali niektórzy krytycy kwot? Większość partii, które wypełniły ankietę w ramach badania PARQUOTA, stwierdziła, że nie miały trudności ze znalezieniem wystarczającej liczby kandydatek, jakkolwiek co trzecie ugrupowanie przyznało, że nie było łatwo. Ogólnie rzecz biorąc, w momencie, kiedy nastąpił historyczny wzrost liczby kandydatek, partie potrafiły znaleźć kompetentne kobiety, zwłaszcza jeśli poszukiwania rozpoczęły na długo przed wyborami, a nie w ostatniej chwili. Na poziomie lokalnym informowano o bra-

14 Badanie PARQUOTA 2008, studia przypadków: Niemcy i Szwecja

ku kandydatek, nawet tam, gdzie nie stosowano systemu kwotowego. Odkąd kobiety zdobyły prawa wyborcze, daje się zauważyć ogólny trend polegający na stopniowym wzroście liczby kandydatek i kobiet, które zdobyły mandat. Jeśli partie faktycznie stosują strategie włączające, a jednocześnie są otarte na przeprowadzenie zmian w starych strukturach patriarchalnych, to wówczas wydaje się, że nie powinno być problemów z wyłonieniem zrównoważonej reprezentacji kobiet i mężczyzn w polityce.

3.6. Kwoty i skuteczność polityczek

W debacie o kwotach niektóre feministyczne przeciwniczki argumentują, że kwoty nie zagwarantują ustawodawstwa uwzględniającego perspektywę równości płci. Z drugiej strony zwolennicy kwot często wyrażają nadzieję, że większa liczba kobiet w polityce zmieni męskocentryczny charakter polityki. Ogólnie rzecz biorąc, związek między reprezentacją „opisową” (wyrażaną w procentach) a „rzeczywistą” (skupiającą się na merytoryce) jest jedną z najżywiej dyskutowanych kwestii w badaniach feministycznych. W niniejszym raporcie skupiamy się na reprezentacji opisowej, wychodząc z założenia, że zgromadzenia polityczne powinny odzwierciedlać strukturę społeczną z podziałem na płeć. Analizę uzupełnimy jednak o kilka uwag dotyczących związku między systemem kwotowym a skutecznością polityczek, które zdobyły mandat.

Większość badań pokazuje, że to polityczki włączyły kwestie równości płci do agendy politycznej. Mimo iż polityczki różnią się w poglądach tak samo jak politycy oraz zwykle są podzielone, działając w różnych partiach politycznych według tych samych podziałów ideologicznych jak mężczyźni, ich wejście do polityki zmieniło agendę polityczną (Wängnerud 2000; Lovenduski 2005a; Lovenduski 2005b).

Z drugiej strony pytanie, które często słyszymy: „Czy faktycznie obecność kobiet w polityce coś zmienia?”, zostało być może nietrafnie sformułowane. Można by postawić pytanie alternatywne: „Czy faktycznie obecność mężczyzn w polityce coś zmienia?”.

Przyjęcie polityk uwzględniających kwestie równości płci zależy od wielu czynników – na przykład od siły ruchu kobiecego, siły i skuteczności instytucji państwowych odpowiedzialnych za politykę równościową, względnego potencjału różnych ugrupowań politycznych, ogólnej debaty w społeczeństwie na temat kwestii równości płci itd. Już sama debata dotycząca wprowadzenia kwot – niezależnie od tego, czy rozwiązania kwotowe zostaną w końcu przyjęte czy też nie – może w zasadzie wpłynąć na gotowość kobiet do startowania w wyborach (strona podaży), jak i chęć partii politycznych – selekjonerów strzegących dostępu do obieralnych stanowisk – by pozyskać więcej kobiet (strona popytu).

W badaniach nad systemami kwotowymi należy podnieść następującą kwestię: czy przyjęty model systemu kwotowego ogranicza skuteczność polityczek, skoro już zdobędą mandat, w wykonywaniu pracy zgodnie z zamiarami? Problem ten należy przestudiować w perspektywie zarówno krótko-, jak i długofalowej, w związku z czym ze sformułowaniem pewnych wniosków będzie trzeba poczekać do chwili, gdy system kwotowy będzie już działał przez jakiś czas.

Z pewnością należałoby wypracować bardziej szczegółowe kryteria oceny skuteczności i wiarygodności kobiet wybieranych pod innymi warunkami. Historycznie rzecz ujmując, ruchy kobiece nie tylko wspierały kobiety ubiegające się o mandat, lecz jednocześnie były bardzo krytycznie nastawione do wybranych parlamentarzystek. W przypadku kwot prognoza wieszcząca, iż kobiety, które mandat zdobędą dzięki kwotom (tzw. „kobiety kwotowe”), spotkają się z podejrzliwością i stygmatyzacją, okazała się, ogólnie rzecz biorąc, fałszywa. Kobiety piętnuje się najczęściej w krajach, w których jest już na ogół negatywne nastawienie do polityczek, bez względu na to, w jaki sposób zostały wybrane. Także i w tym wypadku pewną rolę może odegrać przyjęty model systemu kwotowego. Tam, gdzie obowiązuje 50-procentowy parytet i system suwakowy, kobiety są tak samo wybierane na podstawie kwoty jak mężczyźni. Z tego względu jest bardzo ważne, aby system kwotowy zaprojektować w taki sposób, by zapewnił maksymalną legitymizację osobom wybranym.

Z dotychczasowego doświadczenia z systemami kwotowymi wynika, że w zasadzie wyborcy w ogóle nie wiedzą, w jaki sposób kandydaci i kandydatki są wyłaniani, albo mają nikłe o tym pojęcie. Po wyborach, kiedy parlament rozpoczyna pracę, przestaje się zwykle liczyć, kto w jaki sposób znalazł się na liście wyborczej – ważne są głosy wszystkich posłów i posłanek. Prawdę powiedziawszy, płeć jest po prostu jedną z kategorii dodanych do wielu innych, które mają znaczenie w procesie wyłaniania kandydatów, a są to: uprzednie piastowanie urzędu, zawód, przynależność związkowa, wiek, miejsce zamieszkania i pozycja w społeczeństwie obywatelskim.

3.7. Zalecenia

Partie jako selekcyonerzy

Ogólny wniosek płynący z niniejszego raportu można sformułować następująco: partie polityczne odgrywają kluczową rolę w promowaniu kobiet w polityce. Pozyskiwanie, wybór i nominacja kandydatów pozostaje w gestii partii politycznych, niezależnie od typu systemu wyborczego. Z tego względu wszelkie próby podniesienia kwestii zbyt niskiej reprezentacji kobiet w polityce siłą rzeczy muszą się skupiać na partiach politycznych oraz ich poglądach i strategiach dotyczących większej otwartości organów decyzyjnych i ciał ustawodawczych.

Zalecenie nr 1

Wszystkie partie polityczne powinny przyjąć plan działania zmierzający do pozyskania kobiet i przedstawicieli innych grup niedoreprezentowanych, w oparciu o analizę przyczyn zbyt niskiej reprezentacji.

Zalecenie nr 2

Partie polityczne i organizacje kobiece powinny opracować narzędzia pozwalające monitorować proces nominowania kandydatów i proces wyborczy pod kątem równości płci.

Zalecenia, cele i środki dodatkowe

Drugi ogólny wniosek, który można sformułować na podstawie niniejszego raportu, jest następujący: cel zrównoważonej reprezentacji płci w organach decyzyjnych można osiągnąć przy pomocy różnych instrumentów, poza tym potrzebne są rozmaite środki, żeby ciała ustawodawcze stały się bardziej otwarte. Z analizy wynika, że odsetek kobiet w ciałach wybieralnych może się równie dobrze zwiększyć dzięki instrumentom innym niż kwoty, takim jak na przykład przyjęcie w poszczególnych partiach pewnych celów i zaleceń, planów działania i prowadzenie szkoleń podnoszących umiejętności. Należy jednak zauważyć, że stosowanie tych środków zależy od dobrej woli partii politycznych i ich gotowości przestrzegania zasad, ponieważ nie ma żadnych sankcji prawnych w razie ich nieprzestrzegania. Ponadto z niniejszego raportu wynika, że bez przyjętych na piśmie regulacji kwotowych każdorazowo podczas procesu wyłaniania kandydatów będzie trzeba negocjować umieszczenie kobiet na liście wyborczej oraz podział miejsc w „dobrych” i „złych” okręgach wyborczych między kandydatki i kandydatów, co z czasem może skutkować tym, że proporcja parlamentarzystek będzie się stale zmieniać.

Silny ruch kobiecy jest również ważnym czynnikiem w promowaniu kobiet w polityce. Organizacje kobiece mogą mobilizować elektorat i wywierać presję na partie polityczne bądź na rządy, żeby przyjęły specjalne instrumenty na rzecz wzmocnienia politycznej reprezentacji kobiet. Bez aktywnych grup nacisku reprezentacja polityczna kobiet może nie zwiększyć się tak szybko, jakby tego oczekiwano. Żeby wesprzeć kandydatki oraz zapewnić reprezentację różnych interesów kobiet w zgromadzeniach ustawodawczych, potrzebna jest mobilizacja i organizacja kobiet – są to niezbędne warunki, żeby podnosić umiejętności i kompetencje polityczne kobiet startujących w wyborach oraz poszerzyć pulę kobiet, które chciałyby się ubiegać o miejsce na liście.

Zalecenie nr 3

Niezależnie od systemu kwot potrzebne są różnorodne działania wspierające udział kobiet w polityce, takie jak programy podnoszenia umiejętności, wsparcie dla organizacji kobiecych, zalecenia i wskaźniki służące osiągnięciu konkretnych celów wyznaczonych przez partie polityczne wedle uznania, żeby rozwiązać problem zbyt niskiej reprezentacji kobiet w polityce.

Kwoty dotyczące płci

Trzeci wniosek, jaki można wyciągnąć, wskazuje, że kwoty dotyczące płci są skutecznym instrumentem politycznym służącym zwiększeniu reprezentacji politycznej kobiet, o ile rozwiązania te zostaną odpowiednio zaprojektowane. Zarówno kwoty ustawowe, jak i kwoty dobrowolnie przyjmowane przez partie polityczne mogą prowadzić do stałego zwiększania reprezentacji politycznej kobiet na wszystkich szczeblach. Same kwoty nie doprowadzą jednak automatycznie do równego udziału kobiet i mężczyzn w strukturach władzy. Z niniejszego raportu wynika, że wprowadzenie kwot może się okazać niewystarczające, jeżeli nie będą one spójne z systemem wyborczym i nie uwzględnią zasad ustalania kolejności miejsc na listach wyborczych oraz sankcji za ich nieprzestrzeganie.

Zasady ustalania kolejności miejsc na listach wyborczych mają kluczowe znaczenie dla skutecznego wdrożenia zarówno ustawowych regulacji kwotowych, jak i kwot partyjnych w proporcjonalnym systemie wyborczym. Jeżeli przy ordynacji proporcjonalnej kobiety będą stanowiły 40 proc. kandydatów na liście, ale zostaną umieszczone na ostatnich miejscach, może się okazać, że żadna z nich nie zostanie wybrana. Z kolei w pluralistycznych/ większościowych systemach wyborczych potrzebne są zasady, które ustalą podział miejsc „bezpiecznych”, czyli „dających szansę na zwycięstwo” między kandydatki i kandydatów.

Ponadto należy ustalić szczegółowe zasady wdrożenia systemów kwotowych dotyczących płci. Gdy brakuje jasnych kryteriów, albo gdy przepisy dotyczące kwot są niesprecyzowane, wówczas pozostawia się dużą dowolność lokalnym strukturom partyjnym w stosowaniu rozwiązań kwotowych wedle własnego uznania.

A wreszcie warunkiem skuteczności regulacji kwotowych są sankcje za ich nieprzestrzeganie. W tym punkcie kwoty ustawowe i dobrowolnie przyjmowane przez partie polityczne różnią się. W państwach, gdzie kwoty wprowadzono mocą ustawy, skuteczne sankcje mają formę poważnych kar finansowych, które są nakładane na partie nieprzestrzegające prawa, a komisje wyborcze mają prawo odmowy zarejestrowania listy niespełniającej wymogów ustawy. Skuteczne wprowadzenie w życie rozwiązań kwotowych wymaga zatem instytucji, które będą zarządzały, nadzorowały i kontrolowały stosowanie kwot. Z drugiej strony w partiach, które przyjęły regulacje kwotowe, nie ma prawnych sankcji za nieprzestrzeganie tych zasad. Jediną sankcją jest presja ze strony centrali partyjnej, grup kobiecych i wyborców.

Zalecenie nr 4

Kwoty muszą być spójne z całym systemem wyborczym, o ile mają być skuteczne.

Zalecenie nr 5

Ustaleniu kwot musi towarzyszyć przyjęcie reguł co do sposobu ich stosowania (jak określać kolejność na listach wyborczych, jakie będą sankcje za nieprzestrzeganie zasad itp.). W systemach, gdzie obowiązują ustawowe regulacje kwotowe, należy dopuścić stosowanie sankcji prawnych za nieprzestrzeganie prawa – na przykład poważne kary finansowe i wycofanie listy z wyborów. W przypadku kwot dobrowolnie przyjętych przez partię polityczną centrala partyjna musi zawrzeć „kontrakt” z lokalnymi strukturami partyjnymi w sprawie praktycznego wprowadzenia w życie regulacji kwotowych.

Zalecenie nr 6

W przypadku kwot wprowadzonych mocą ustawy odpowiednie instytucje powinny mieć mandat do administrowania, nadzorowania i kontrolowania ich stosowania. Należy zapewnić fundusze na badania w zakresie funkcjonowania kwot dotyczących płci oraz rezultatów osiągniętych dzięki ich wprowadzeniu.

Bibliografia

- Antić Gaber Milica, *Women in Political Decision-Making: Monitoring Report by the Slovenian Presidency*, Prezydencja Słoweńska UE, 2008.
- Araújo, Clara i Garcíá, Ana Isabel, *The Experience and the Impact of Quotas in Latin America*, [w:] Drude Dahlerup (red.), *Women, Quotas and Politics*, Routledge, New York, London 2006, s. 83–111.
- Bacchi Carol, *Arguing for and against Quotas: Theoretic Issues*, [w:] Drude Dahlerup (red.), *Women, Quotas and Politics*, Routledge, New York, London 2006, s. 32–51.
- Ballington Julie, Binda, Francesca, *The Implementation of Quotas: European Experiences*, Quota Report Series, International IDEA, Stockholm 2005.
- Caul Miki, *Women's Representation in Parliament: The Role of Political Parties*, [w:] "Party Politics", 1999, nr 5/1, s. 79–98.
- Caul Miki, *Political Parties and the Adoption of Candidate Gender Quotas: A Cross-national Analysis*, "Journal of Politics", 2001, nr 63/4, s. 1214–1229.
- Dahlerup Drude, *From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics*, "Scandinavian Political Studies", 1988, nr 11/4, s. 275–297.
- Dahlerup Drude, *Increasing Women's Political Representation: New Trends in Gender Quotas*, [w:] International IDEA, *Women in Parliament: Beyond Numbers. A Revised Edition*, International IDEA, Stockholm 2005.
- Dahlerup Drude (red.), *Women, Quotas and Politics*, Routledge, New York, London 2006.
- Dahlerup Drude, *Electoral Gender Quotas: Between Equality of Opportunity and Equality of Results*, "Representation", lipiec 2007, nr 43/2, s. 73–92.
- Dahlerup Drude, Freidenvall Lenita, *Quotas as a 'Fast Track' to Equal Representation of Women: Why Scandinavia is No Longer the Model*, "International Feminist Journal of Politics", 2005, nr 7/1, s. 26–48.
- Dahlerup Drude, Freidenvall, Lenita, *Gender Quotas in Politics: A Constitutional Challenge*, [w:] Susan Williams (red.), (w druku, 2008).
- Freidenvall Lenita, Dahlerup Drude, Skjeie Hege, *The Nordic Countries: An Incremental Model*, [w:] Drude Dahlerup (red.), *Women, Quotas and Politics*, Routledge, New York, London 2006, s. 55–82.
- Htun Mala, Jones, M.T., *Engendering the Right to Participate in Decision-making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America*, [w:] N. Craske i M. Molyneux (red.), *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*, Palgrave, London 2002, s. 32–56.
- Komisja Europejska, *Women in Decision-making 2007: Analysis of the Situation and Trends*, styczeń 2008.
- Krook Mona Lena i in., *Western Europe, North America, Australia and New Zealand: Gender Quotas in the Context of Citizenship Models*, [w:] Drude Dahlerup (red.), *Women, Quotas and Politics*, Routledge, New York, London 2006, s. 194–221.
- Larserud Stina, Taphorn, Rita, *Designing for Equality: Best-fit, Medium-fit and Non-favourable Combinations of Electoral Systems and Gender Quotas*, International IDEA, Stockholm 2006.

- Leyenaar Monique, *Political Empowerment of Women: The Netherlands and Other Countries*, Martinus Nijhoff Publishers, Leida i Boston 2004.
- Lovenduski, Joni, *Feminizing Politics*, Polity Press, Cambridge 2005, (2005a).
- Lovenduski, Joni (red.), *State Feminism and Political Representation*, Cambridge University Press, Cambridge 2005, (2005b).
- Matland Richard E., *Enhancing Women's Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems*, [w:] Azza Karam (red.), *Women in Parliament: Beyond Numbers*, International IDEA, Stockholm 1998, s. 65–90 [polskie tłumaczenie: Matland, Richard E., *Zwiększenie uczestnictwa politycznego kobiet: nominacja do ciał ustawodawczych a systemy wyborcze*, tłum. Paulina Rogala, [w:] *Aktorzy życia publicznego. Płeć jako czynnik różnicujący*, red. Renata Siemieńska, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003, s. 152-171].
- Matland Richard E., *Electoral Quotas: Frequency and Effectiveness*, [w:] Drude Dahlerup (red.), *Women, Quotas and Politics*, Routledge, New York, London 2006), s. 275–292.
- Matland Richard E., Studlar Donley T., *The Contagion of Women Candidates in Single Member and Multi-Member Districts*, "Journal of Politics", 1996, nr 58/3, s. 707–733.
- Norris Pippa, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge University Press, Cambridge 2004.
- Norris Pippa, *The Impact of Electoral Reform on Women's Representation*, wydanie specjalne, "Acta Politica", 2006, nr 41, s. 197–213.
- Norris Pippa, Lovenduski, Joni, *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament*, Cambridge University Press, Cambridge 1995.
- Phillips Anne, *The Politics of Presence*, Clarendon, Oxford 1995.
- Sawyer Marian, *Introduction*, [w:] Marian Sawyer, Manon Tremblay, Linda Trimble (red.), *Representing Women in Parliament: A Comparative Study*, Routledge, New York, London 2006.
- Sineau Mariette, *Genderware: The Council of Europe and the Participation of Women in Political Life*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2003.
- Squires Judith, *The New Politics of Gender Equality*, Palgrave Macmillan, New York 2007.
- Wängnerud Lena, *Testing the Politics of Presence: Women's Representation in the Swedish Riksdag*, "Scandinavian Political Studies", 2000, nr 23/1, s. 67–91.

Bazy danych

<http://www.ipu.org>

<http://www.quotaproject.org>

Baza danych Komisji Europejskiej o kobietach i mężczyznach w podejmowaniu decyzji:

http://ec.europa.eu/employment_social/women_men_stats/index_en.htm

Noty o autorkach

Christina Anevall – doktorantka nauk politycznych Uniwersytetu Sztokholmskiego (Szwecja); obecnie kończy pracę na temat obywatelstwa z perspektywy równości płci w Meksyku. Publikowała prace z dziedziny reprezentacji politycznej, teorii obywatelstwa i feministycznej teorii politycznej. Jej najnowsza publikacja to *Gendered Discourses and Resistance in Mexico*, [w:] *Globalization, Imperialism and Resistance* (2007). Jej zainteresowania badawcze obejmują także studia z dziedziny rozwoju, zarządzania globalnego i polityki porównawczej.

Drude Dahlerup – profesor nauk politycznych Uniwersytetu Sztokholmskiego (Szwecja). Otrzymała stypendia w Radcliffe College, Uniwersytet Harvarda (USA, 1981–1982) oraz – jako profesor – w Birkbeck College Uniwersytetu Londyńskiego (Wielka Brytania, 2003–2004). Autorka wielu publikacji na temat roli kobiet w polityce, ruchów socjalistycznych i teorii feministycznych; m.in. *Rödströmperne: Den danske Rödströmpebevaegelses udvikling, nytaenkning og gennemslag* (1970–1985, 2 tomy, w j. duńskim, 1998). Redaktorka „The New Women’s Movement: Feminism and Political Power in Europe and the USA”. Najnowsza praca pod jej redakcją, *Women, Quotas and Politics*, jest pierwszą globalną analizą systemów kwotowych dotyczących płci. Por.: www.quotaproject.org (z International IDEA) i www.statsvet.su.se/quotas

Milica Antić Gaber – adiunkt socjologii i socjologii płci kulturowej na Uniwersytecie w Lublanie (Wydział Humanistyczny, Instytut Socjologii; Słowenia). Współzałożycielka programu kształcenia doktorantów z zakresu studiów nad kulturą tożsamością płci i interdyscyplinarnego czasopisma feministycznego „Delta”, członkini redakcji czasopisma „Družboslovne razprave” i redaktorka „Ars et Humanitas”. Publikowała w czasopismach w Słowenii i poza granicami (m.in. „Delta”, „Družboslovne razprave”, „Feminist Review”, „Electoral Studies”, „European Political Science”, a także w „Journal of Communist Studies and Transitional Politics”). Autorka rozdziałów w międzynarodowych publikacjach poświęconych kwestii kobiet w polityce, politycznej reprezentacji kobiet i systemów kwotowych. Autorka i współautorka m.in. trzech książek: *Women in Parliament*, *Women – Politics – Equal Opportunities*, *Prospects for Gender Equality Politics in Central and Eastern Europe* i *Women in Parliamentary Politics: Hungarian and Slovene Cases Compared*.

Lenita Freidenvall – starsza wykładowczyni i badaczka na Wydziale Nauk Politycznych Uniwersytetu Sztokholmskiego (Szwecja). Użyła doktorat z nauk politycznych w 2006 roku na podstawie pracy *Every Other One For the Ladies: On Women's Political Representation, Gender Quotas and Candidate Selection in Swedish Politics 1970–2002*. Ma na swoim koncie wiele rozpraw na temat kobiet i polityki, systemów kwotowych i selekcji kandydatów, np. w „International Feminist Journal of Politics” oraz „Nordic Journal of Gender Studies”; autorka sprawozdań o reformie konstytucyjnej z perspektywy równości płci w imieniu Szwedzkiej Narodowej Komisji Roboczej ds. Reformy Konstytucyjnej.

Małgorzata Fuszara – profesor dr hab., wicedyrektorka Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, 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). Autorka 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 *Nowy 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 trzy książki: *Codziennie konflikty i odświętna sprawiedliwość* (1989); *Rodzina w sądzie* (1994); *Kobiety w polityce* (2006).

Brigitte Geissel – politolożka, profesor gościnny w Åbo Akademi (Finlandia), pracownica naukowo-badawcza w Centrum Badawczego Nauk Społecznych w Berlinie (WZB, Niemcy). Opublikowała wiele artykułów na temat polityki niemieckiej i porównawczej, kobiet i polityki, nowych form zarządzania, innowacji demokratycznych i socjologii politycznej, a zwłaszcza aktorów na scenie politycznej (nowych ruchów społecznych, stowarzyszeń, społeczeństwa obywatelskiego, partii, elit politycznych, obywateli), również w „Comparative Sociology”, „European Journal of Political Research” oraz w „Journal of Commonwealth & Comparative Politics”. W październiku 2008 roku obejmie stanowisko profesora nauk politycznych Uniwersytetu Technicznego w Darmstadt (Niemcy).

Mona Lena Krook – adiunkt nauk politycznych oraz women's and gender studies na Uniwersytecie Waszyngtona w St Louis (USA). W 2005 roku uzyskała doktorat na Columbia University (USA). W latach 2004–2005 była stypendystą Rady Badań Ekonomicznych i Społecznych Uniwersytetu w Bristolu (Wielka Brytania), a w latach 2008–2009 będzie stypendystą Radcliffe Institute for Advanced Study na Uniwersytecie Harvarda (USA). Artykuły na temat stosowania i skutków systemów kwotowych publikowała w „European Journal of Political Research”, „Politics & Gender, British Politics”, „French Politics” oraz w „British Journal of Political Science”. Jej książka *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide* ukaże się nakładem Oxford University Press w 2009 roku.

Petra Meier – adiunkt Wydziału Polityki na Uniwersytecie w Antwerpii (Belgia). Zdobywała wykształcenie i pracowała w dziedzinie nauk politycznych, gender studies i geografii społecznej. Tytuł doktora nauk politycznych uzyskała we Free University of Brussels (Belgia) na podstawie pracy *Guaranteeing Representation: Democratic Logic or Deficit? A Qualitative Comparative Analysis of Techniques Enhancing Representativeness and the Argumentation on their Behalf in a Plural Society* (2002). Jej główne obszary badań i wykładów obejmują teorię demokracji i reprezentacji, podstawy normatywne systemów wyborczych oraz projektowanie systemów wyborczych pod kątem wpływu na udział kobiet i innych grup społecznych w strukturach władzy, feministyczne podejścia do polityki społecznej oraz feminizm w państwie belgijskim. Jest współredaktorką (wraz z Emanuelą Lombardo i Mieke Verloo) tomu *The Discursive Politics of Gender Equality: Stretching, Bending and Policy-Making* (2008).

Mariette Sineau – doktor nauk politycznych; Dyrektorka ds. Badań Naukowych w Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS) przy Centre National de la Recherche Politiques de Sciences Po (CEVIPOF), gdzie wykłada. Jest ekspertką Rady Europy, członkinią Observatoire de la Parité entre les Femmes et les Hommes. Zajmowała się zagadnieniami kulturowej tożsamości płci i polityki, elit politycznych i parytetów w polityce. Najważniejsze publikacje: *Profession: femme politique. Sexe et pouvoir sous la Cinquième République* (2001); *Genderware: The Council of Europe and the Participation of Women in Political Life* (2003); *Institutionalizing Parity: The French Experience*, w *International IDEA, Women in Parliament: Beyond Numbers. A Revised Edition* (2005), s. 122–131; *Effets de genre, effets de génération? Le vote hommes/femmes à l'élection présidentielle 2007*, [w:] „Revue française de science politique”, 57/3 (czerwiec 2007), s. 351–367 oraz *The Single Member District System in France: the Hidden Bonus for Notables*, [w:] Manon Tremblay (red.), *Women and Legislative Representation: Electoral Systems, Political Parties and Sex Quotas* (2008), s. 83–94.

