

Michał Szewczyk

Parytet płci w ujęciu prawnoporównawczym*

1. Wprowadzenie

Temat szeroko pojętych parytetów¹ od dłuższego czasu jest przedmiotem rozmaitych debat w polskiej opinii publicznej, początkowo o zabarwieniu głównie politycznym i społecznym, a następnie także prawnym. Ostatecznie, po długich pracach parlamentarnych, na mocy ustawy z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (dalej: k.w.)² wprowadzono do polskiego systemu prawnego rozwiązanie dotyczące tzw. kwot wyborczych. Kodeks zakłada, że aby dana lista kandydatów w wyborach do Sejmu RP, rad gmin w miastach na prawach powiatu, rad powiatów oraz sejmików województw mogła zostać zarejestrowana, musi znaleźć się na niej nie mniej niż 35% kobiet i nie mniej niż 35% mężczyzn (art. 211 § 3, art. 425 § 3, art. 450 oraz art. 459 § 1 k.w.)³. Genezy przedmiotowego rozwią-

* Stan prawny na dzień 15.01.2012 r.

¹ W niniejszym opracowaniu termin „parytet” będzie używany zamiennie z terminem „kwota” na określenie proporcji w reprezentacji kobiet i mężczyzn w organach kolektywnych, instytucjach czy na listach kandydatów.

² Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112, z późn. zmian.

³ Kwoty wyborcze w wysokości 35% dla każdej z płci zostały także wprowadzone w ustawie z 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. z 2011 r. Nr 34, poz. 172). Jednak wszystkie znowe-

zania należy szukać w inicjatywie społecznej Kongresu Kobiet Polskich⁴.

Niemniej jednak wprowadzenie powyższych regulacji nie kończy sporu dotyczącego idei parytetów płci. Przeciwnicy kwot wyborczych zwracają uwagę m.in. na wątpliwości do co konstytucyjności przyjętych zapisów, z kolei zwolennicy kwot, utwierdzeni wynikami wyborów parlamentarnych z 2011 r., wyrażają zaniepokojenie co do tego, czy rozwiązanie w ostatecznie przyjętym, kompromisowym kształcie spełnią swoją *ratio legis*, tj. czy doprowadzą do realnego zwiększenia liczby kobiet w składach organów przedstawicielskich pochodzących z wyborów.

Po przedstawieniu podstawowych danych statystycznych oraz wyjaśnieniu kwestii terminologicznych problematykę parytetów przeanalizuję w kontekście prawnoporównawczym, zdając sobie sprawę, że kwestia należytej reprezentacji kobiet w życiu publicznym jest problemem ogólnoswiatowym, z którym obok Polski mierzą się, z lepszym bądź gorszym skutkiem, także inne państwa, w tym należące do Unii Europejskiej. W ostatniej części opracowania w sposób syntetyczny zaprezentuję zagadnienie konstytucyjności regulacji kwotowych przyjętych na gruncie prawa polskiego.

lizowane w przywołanym akcie normatywnym ustawy utraciły moc obowiązującą z 1 sierpnia 2011 r., tj. z dniem wejścia w życie Kodeksu wyborczego.

⁴ Por. A. Szmyt, *Opinia w sprawie wprowadzenia parytetu płci na listach wyborczych*, Przegląd Sejmowy 2010, nr 3 (98), s. 133. Wyrazem tej inicjatywy był obywatelski projekt ustawy „o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, w związku z wprowadzeniem parytetu płci na listach kandydatów”, zob. Druk sejmowy nr 2713 z dnia 20 stycznia 2010 r., [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/377714D4BA145600C12576BD00425562/\\$file/2713.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/377714D4BA145600C12576BD00425562/$file/2713.pdf) (dostęp: 15.01.2012 r.).

2. Wybory a reprezentacja polityczna kobiet

Jeżeli chodzi o sam fakt przyznania kobietom zarówno czynnego, jak i biernego prawa wyborczego, Polska ma się czym pochwalić, gdyż prawa te kobiety uzyskały w naszym kraju bezpośrednio po zakończeniu I wojny światowej w dekreście z 28 listopada 1918 r. o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego, który w art. 1 stanowił: „Wyborcą do Sejmu jest każdy obywatel państwa bez różnicy płci, który do dnia ogłoszenia wyborów ukończył 21 lat”⁵. Dla porównania warto dodać, że we Francji – „ojczyźnie praw człowieka”, kobiety uzyskały prawa wyborcze dopiero w 1944 roku⁶.

Abstrahując od wczesnego przyznania kobietom praw wyborczych w Polsce, bezsporne jest, że problem braku ich należytej reprezentacji w organach przedstawicielskich pochodzących z wyboru jest w naszym kraju problemem realnym, z którym należy się zmierzyć. Świadczą o tym dane statystyczne, z których wynika, że po pierwszych, częściowo wolnych, parlamentarnych wyborach czerwcowych w 1989 r. Polki stanowiły 13% posłów i 6% senatorów. Po kolejnych wyborach sytuacja przedstawiała się następująco: w 1991 r. odpowiednio: 10% i 8%, w 1993 r. – 13% i 13%, w 1997 r. – 13% i 12%, w 2001 r. – 20% i 23%, w 2005 r. – 20% i 14%, w 2007 r. – 20% i 8%⁷. Mimo pewnych wahań (związanych m.in. z ideowym obliczem partii politycznych, które wygrywały wybory, stąd relatywnie najwyższa reprezentacja polityczna kobiet po triumfie lewicowego SLD w 2001 r.⁸) odsetek kobiet w polskim parlamencie pozostawał wciąż na poziomie nieadekwatnym do roli kobiet w społeczeństwie. Niech skalę problemu ilustruje fakt, że jeszcze w wyborach parlamentarnych z 1997 r. w takich miastach jak Kraków, Lublin, Rzeszów,

⁵ Dz.P.K.P. 1918, nr 18, poz. 46.

⁶ Por. K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 37.

⁷ Por. A. Żukowski, *Partycypacja wyborcza kobiet – wyzwania i dylematy*, Toruń 2011, s. 29.

⁸ Por. m.in. R. Siemieńska, *Mechanizmy zwiększania reprezentacji kobiet w parlamencie – z perspektywy doświadczeń polskich wyborów w 2001 roku*, [w:] *Płeć, wybory, władza*, red. R. Siemieńska, Warszawa 2005, s. 58.

Szczecin czy Łódź zdarzały się partyjne listy kandydatów, na których nie było ani jednej kobiety⁹.

Wreszcie po ostatnim „rozdaniu parlamentarnym” w 2011 r., już po wejściu w życie regulacji dotyczących kwot wyborczych, kobiety stanowią 23,91% ogólnej liczby posłów oraz 13% ogólnej liczby senatorów¹⁰. W obliczu takich wyników trudno uznać, by przedstawione na wstępie zmiany normatywne doprowadziły do zamierzonych celów.

Aby ukazać problem polski w skali światowej, należy zauważyć, że – jak podaje Grzegorz Kryszewski – „w końcu 2005 r. kobiety stanowiły 16,4% składów wszystkich parlamentów jednoizbowych i izb pierwszych w parlamentach dwuizbowych oraz 15,2% składów izb drugich”¹¹. Wyniki te trudno uznać za wysokie, jednak w latach poprzednich kształtowały się one jeszcze gorzej: w 1945 r. wynosiły odpowiednio: 3,0% i 2,2%, w 1955 r. – 7,5% i 7,7%, w 1965 r. – 8,1% i 9,3%, w 1975 r. – 10,9% i 10,5%, w 1985 r. – 12,0% i 12,7%, w 1995 r. – 11,6% i 9,4%¹². Jeżeli zaś chodzi o regiony geograficzne, to w 2005 r. najwięcej kobiet było w parlamentach państw amerykańskich (20,2%) i europejskich (19,0%), a najmniej w państwach arabskich (7,0%)¹³. Warto pamiętać, patrząc na przywołane dane statystyczne, o cieszącej się dużą popularnością w dyskursie naukowym tzw. teorii wielkości krytycznej, w myśl której dopiero osiągnięcie określonego progu procentowego przez grupę mniejszościową w składzie ciała zbiorowego wpływa na jakość jego funkcjonowania, na system norm i wartości w nim występujących. Zgodnie z założeniami Rady Społeczno-Gospodarczej ONZ na 1995

⁹ Por. R. Siemieńska, *Nie mogą, nie chcą czy nie potrafią? O postawach i uczestnictwie politycznym kobiet w Polsce*, Warszawa 2000, s. 47.

¹⁰ Dane ze strony internetowej Państwowej Komisji Wyborczej, <http://wybory2011.pkw.gov.pl/kom/pl/statystyka.html> (dostęp: 15.01.2012 r.).

¹¹ G. Kryszewski, *Kształtowanie reprezentacji parlamentarnej kobiet w świetle standardów wyborów demokratycznych*, [w:] *Zagadnienia prawa parlamentarnego, Materiały z XLVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Serock, 1–3 czerwca 2006 r.*, red. M. Granat, Warszawa 2007, s. 339.

¹² Por. *ibidem*.

¹³ Por. G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 135–136.

r. taką wielkością krytyczną jest poziom 30% udziału kobiet na stanowiskach związanych z podejmowaniem decyzji, odnoszący się również do ciał ustawodawczych. O ile w 1995 r. było tylko pięć państw na świecie spełniających niniejsze kryterium, to w 2005 r. było ich już, lub tylko, dziewiętnaście¹⁴.

3. Konstrukcje prawne systemów kwotowych

Działania polityczne i prawne mające na celu zwiększenie reprezentacji politycznej kobiet mogą przybierać różne formy, na użytek niniejszego opracowania interesujące są jednak takie, które przez doktrynę zaliczane są do tzw. polityki działań pozytywnych¹⁵, ingerujących bezpośrednio w przebieg procesu wyborczego.

Zacząć wypada od pewnych uwag natury terminologicznej. Samo pojęcie parytetu (z francuskiego *parité*, łac. *paritas* – równość) oznacza równy udział podmiotów lub kategorii osób wchodzących w skład określonego gremium. Jednak obecnie terminu „parytet” używa się przede wszystkim na określenie parytetu płci, oznaczającego równy udział ze względu na płeć, czyli podział w proporcji 50 : 50. Natomiast do określenia wszelkich innych proporcji w reprezentacji kobiet i mężczyzn w organach kolektywnych np. 30 : 70 czy 40 : 60, należy co do zasady używać terminu „kwota”. Parytet jest więc szczególnym wariantem kwoty, choć w literaturze przedmiotu – jak i na potrzeby niniejszego opracowania – oba terminy często stosuje się zamiennie.

W poszczególnych krajach i w poszczególnych instytucjach występują odmienne warianty kwot. Kwoty mogą dotyczyć bezpośrednio kobiet lub też oznaczać minimalny udział każdej płci w danym gremium. Nade wszystko jednak kwoty dzielimy na te o charakterze wynikowym (w wyniku ich zastosowania określona liczba mandatów lub stanowisk musi być obsadzona przez kobiety) albo wyborczym (wśród kandydatów do mandatów i stanowisk musi

¹⁴ Por. ibidem, s. 136.

¹⁵ Por. P. Norris, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behaviour*, Cambridge 2004, s. 189.

być określona liczba kobiet)¹⁶. Systemy kwotowe w poszczególnych państwach wprowadzane są na trzech poziomach: konstytucyjnym, ustawowym i regulacji wewnątrzpartyjnych.

Jeżeli chodzi o kwoty wyborcze, to w zależności od typu systemu wyborczego na świecie spotykane są następujące ich warianty:

- a) parytety *sensu stricto* – rozumiane jako obowiązek takiego ułożenia i zarejestrowania list kandydatów w okręgach wyborczych (lub skali całego kraju), aby ogólna liczba kandydatów obu płci była dokładnie taka sama (50 : 50),
- b) kwoty – czyli określony procentowo udział reprezentantów każdej z płci na liście kandydatów,
- c) system suwakowy (tzw. *zipping*) – czyli naprzemienne umieszczenie na liście wyborczej nazwisk kandydatów obu płci,
- d) kobiece listy kandydatów – czyli listy składające się wyłącznie z kobiet (mechanizm ten stosowany był m.in. w Australii i Nowej Zelandii),
- e) parowanie okręgów (tzw. *twinning*) – zgłaszanie kandydatów obu płci w sąsiednich jednomandatowych okręgach wyborczych niejako w parach, gdzie w jednym okręgu kandydatem jest mężczyzna, a w drugim kobieta (mechanizm wykorzystany w wyborach do parlamentów Walii i Szkocji)¹⁷.

4. Parytet płci w regulacjach państw Unii Europejskiej

Problem parytetów płci nie jest objęty wiążącymi przepisami prawa Unii Europejskiej¹⁸. Natomiast wiele przepisów tego prawa odnosi się do kwestii równości kobiet i mężczyzn. Przede wszystkim art. 2

¹⁶ Por. D. Łukasz, *Parytet płci w regulacjach wybranych państw UE*, „Analizy”, Biuro Analiz Sejmowych, 17.02.2010 r., nr 6 (31), s. 1.

¹⁷ Por. B. Michalak, *Parytet wyborczy*, [w:] *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, red. B. Michalak, A. Sokala, Warszawa 2010, s. 102.

¹⁸ Por. M. Królikowski, *Opinia prawna w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu*

Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)¹⁹, stanowiący, że równość (w tym równość kobiet i mężczyzn) jest jedną z wartości, na których opiera się Unia. Także w art. 3 ust. 3 TUE i art. 8 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)²⁰ jest mowa o tym, że celem Unii jest wspieranie równości kobiet i mężczyzn. Warte uwagi jest ponadto postanowienie zawarte w art. 23 Karty Praw Podstawowych, który stanowi, że

należy zapewnić równość kobiet i mężczyzn we wszystkich dziedzinach, w tym w zakresie zatrudnienia, pracy i wynagrodzenia. Zasada równości nie stanowi przeszkody w utrzymywaniu lub przyjmowaniu środków zapewniających specyficzne korzyści dla osób płci niedostatecznie reprezentowanej²¹.

Karta Praw Podstawowych zgodnie z postanowieniem Traktatu z Lizbony ma taką samą wartość prawną jak traktaty. Należy się zgodzić z opinią Romana Wieruszewskiego i Katarzyny Sękowskiej-Kozłowskiej, że cytowaną regulację Karty powinniśmy rozumieć jako odnoszącą się *mutatis mutandis* do praw wyborczych²². Uregulowanie kwestii parytetów w krajowym porządku normatywnym jest więc zgodne z prawem UE, lecz kwestia wprowadzenia takowego rozwiązania zależy wyłącznie od uznania państw członkowskich. Nawet ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego stanowi przedmiot regulacji krajowych we wszystkich państwach członkowskich z osobna, zgodnie z art. 8 Aktu, dotyczącego wyboru członków Parlamentu Europejskiego (PE) w powszechnych wyborach bezpośrednich²³. Na marginesie dodajmy, że liczba kobiet będących euro-

Europejskiego, w związku z wprowadzeniem parytetu płci na listach kandydatów, BAS-WAL-48/10, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/377714D4BA145600C12576BD00425562/\\$file/2713.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/377714D4BA145600C12576BD00425562/$file/2713.pdf) (dostęp: 15.01.2012 r.).

¹⁹ Dz.Urz. UE z 2010 r., C 83/13.

²⁰ Dz.Urz. UE z 2010 r., C 83/47.

²¹ Dz.Urz. UE z 2010 r., C 83/389.

²² Por. R. Wieruszewski, K. Sękowska-Kozłowska, *Opinia w sprawie wprowadzenia parytetu płci na listach wyborczych*, Przegląd Sejmowy 2010, nr 3 (98), s. 142.

²³ Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/10 z późn. zm.

deputowanymi ewoluowała od 17% w 1979 r. (kiedy to odbyły się pierwsze bezpośrednie wybory do PE) do 31% w 2008 r.²⁴ Wymowny jest także fakt, że rozwiązania kwotowe nie obowiązują w strukturach unijnych²⁵.

Wśród państw członkowskich UE, które wprowadziły do swojego porządku prawnego system kwotowy, jedynie Francja nadała mu rangę konstytucyjną. Regulacje ustawowe odnośnie do kwot wprowadzone zostały w Belgii, Finlandii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Portugalii oraz Słowenii²⁶. Natomiast w większości państw UE kwoty mają charakter regulacji wewnętrzzpartyjnych.

Francja

Pierwszą próbę wprowadzenia do francuskiego porządku prawnego kwot wyborczych przeprowadzono relatywnie wcześnie, bo 21 października 1982 r., kiedy to Zgromadzenie Narodowe uchwaliło nowelizację kodeksu wyborczego, w myśl której na listach kandydatów w wyborach do rad gmin powyżej 3500 mieszkańców można było umieścić maksymalnie 75% osób jednej płci²⁷. Projekt ten został jednak uznany za niezgodny z Konstytucją V Republiki Francuskiej przez Radę Konstytucyjną, która uznała, że różnicowanie kandydatów ze względu na płeć jest konstytucyjnie niedopuszczalne nie tylko w wyborach do rad gmin, ale także we wszystkich innych wyborach²⁸. Rada Konstytucyjna powołała się wówczas na ówczesnie obowiązujące brzmienie art. 3 konstytucji, mówiącego o niepodzielności suwerenności narodowej oraz prawach wyborczych obojga płci, a także na art. 6 Deklaracji Prawa Człowieka i Obywatela z 1789 r. (stano-

²⁴ Dane te pochodzą ze strony internetowej Parlamentu Europejskiego, www.europarl.europa.eu (dostęp: 31.03.2011 r.).

²⁵ Por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskie. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 198.

²⁶ Por. K. Skotnicki, *Opinia w sprawie wprowadzenia parytetu płci na listach wyborczych*, Przegląd Sejmowy 2010, nr 3 (98), s. 128.

²⁷ Por. D. Łukasz, *op.cit.*, s. 2.

²⁸ Por. Decyzja nr 82-146 DC z 18 listopada 1982 r., www.conseil-constitutionnel.fr (dostęp: 31.03.2011 r.).

wiącej część tzw. bloku konstytucyjnego we francuskim porządku prawnym²⁹), który stanowi o równości obywateli wobec prawa oraz o tym, że „wszyscy w równej mierze mają dostęp do wszelkich dostojności, stanowisk i urzędów publicznych wedle swego uzdolnienia i bez żadnych innych preferencji, prócz ich osobistych zasług i zdolności”³⁰. Niniejsza decyzja na kilka lat zablokowała wprowadzenie kwot wyborczych do francuskiego porządku prawnego.

Korzystne dla kobiet zmiany w prawie wyborczym umożliwiła dopiero nowelizacja ustawy zasadniczej z 9 lipca 1999 r. Po nowelizacji art. 3 ust. 4 konstytucji Francji stanowił, że „Prawo sprzyja równemu dostępowi kobiet i mężczyzn do mandatu przedstawicielskiego i do stanowisk pochodzących z wyborów”³¹. Z kolei w art. 4 dodano, że to partie i ugrupowania polityczne powinny przyczynić się do zapewnienia zasady równego dostępu na warunkach określonych w ustawie³². Kolejna nowelizacja ustawy zasadniczej została przeprowadzona w 2008 r. (ustawa konstytucyjna nosiła znamienne nazwę: „o modernizacji instytucji V Republiki – ku parytetowi w życiu zawodowym i społecznym”³³). W myśl jej postanowień zasada wspierania przez państwo równego dostępu m.in. do mandatów przedstawicielskich i stanowisk wybieralnych została umieszczona w pierwszym artykule konstytucji.

Jeśli zaś chodzi o konkretne rozwiązania ustawowe, to najbardziej istotna jest ustawa z 6 czerwca 2000 r., której regulacje stanowią, że każda z partii politycznych winna zgłaszać równą liczbę kobiet i mężczyzn (stosunek ten nie powinien przekraczać granicy 49–51%) jako kandydatów na członków Zgromadzenia Narodowego (tj. pierwszej izby francuskiego parlamentu).

²⁹ Por. P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2008, s. 209.

³⁰ Konstytucja Republiki Francuskiej, Warszawa 2005, s. 34.

³¹ Cyt. Za: W. Skrzydło, *Prawo wyborcze do parlamentu Republiki Francuskiej*, [w:] *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, red. S. Grabowska, K. Składowski, Kraków 2006, s. 28.

³² Por. aktualny tekst Konstytucji Republiki Francuskiej, www.assemblee-nationale.fr (dostęp: 31.03.2011 r.).

³³ Por. D. Łukasz, *op.cit.*, s. 2–3.

Widoczną próbą wyważenia wartości stojących za wprowadzeniem parytetów i tych, które się im sprzeciwiają, są sankcje, które grożą partiom politycznym za niedostosowanie się do przedstawionych powyżej wymogów – są to jedynie sankcje finansowe polegające na odpowiednim zmniejszeniu dotacji budżetowych. Tak np. dotacja ulega zmniejszeniu o 5%, gdy różnica w kwocie dla kobiet wynosi 10%, o 30% za różnicę rzędu do 60% w kwocie oraz maksymalne uszczuplenie dotacji o 50% przy 100% różnicy w kwocie dla kobiet³⁴. Skuteczność tej sankcji odnosi się głównie do mniejszych partii zdobywających niewielką liczbę mandatów³⁵. Francuskie partie polityczne z obawy przed porażką wyborczą – a przypomnieć należy, że wybory do Zgromadzenia odbywają się w systemie większościowym, w jednomandatowych okręgach wyborczych – świadomie decydują się na naruszanie regulacji dotyczących kwot. W 2000 r., a więc przed wprowadzeniem kwot wyborczych, kobiety stanowiły jedynie 10,9% deputowanych, a po pierwszych wyborach po nowelizacjach prawa wyborczego w 2002 r. ich odsetek wyniósł 11,7% ogółu deputowanych³⁶, zanotowano więc wzrost mniejszy niż o jeden punkt procentowy. We wspomnianych wyborach w 2002 r. dwie dominujące na francuskiej scenie politycznej partie nie miały wśród kandydatów odpowiedniego odsetka kobiet. Na listach Partii Socjalistycznej było ich 31%, a jeszcze gorzej było na listach Unii na rzecz Ruchu Ludowego (UMP), partii obecnego prezydenta Nicolasa Sarkozy – kobiety stanowiły tam jedynie 19,6% wszystkich kandydatów. Prawne wymogi spełnili tylko Zieloni. W związku z powyższym naruszeniem UMP straciła 2 000 000 euro subwencji. Po ostatnich wyborach do Zgromadzenia Narodowego w 2007 r. kobiety stanowiły 19% wszystkich deputowanych³⁷. Można pokusić się o stwierdzenie, że jak na razie wprowadzenie kwot wyborczych do francuskiego porządku prawnego nie przyniosło rezultatów w postaci znacznego zwiększenia liczby kobiet w Zgromadzeniu Narodowym.

³⁴ Por. A. Żukowski, *Wybory a reprezentacja polityczna kobiet*, Studia Wyborcze 2007, t. III, s. 59.

³⁵ Por. P. Uziębło, *Parytety płci i kwoty na listach wyborczych – za i przeciw*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2010, nr 1, s. 46.

³⁶ Por. W. Skrzydło, op.cit., s. 29.

³⁷ Por. www.quotaproject.org (dostęp: 31.03.2011 r.).

Parytet jest stosowany we Francji także w wyborach, które odbywają się na zasadzie proporcjonalnej, a więc w wyborach do rad gmin powyżej 3500 mieszkańców, rad regionalnych oraz do Senatu w okręgach wielomandatowych (po ostatniej elekcji do Senatu kobiety stanowią 22% członków tej izby³⁸). W tych wyborach różnica między liczbą kobiet i mężczyzn na liście kandydatów może wynosić najwyżej jeden, a kandydaci jednej i drugiej płci muszą być umieszczeni naprzemiennie, zgodnie ze wspomnianą na początku opracowania zasadą suwaka. Zasada ta obowiązuje także w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Z kolei w wyborach do rad generalnych, działających na szczeblu departamentów, które odbywają się w okręgach jednomandatowych, głosuje się jednocześnie na radnego i jego zastępcę – w myśl rozwiązań parytetowych jeden z dwóch kandydatów na te stanowiska musi być kobietą.

Hiszpania

Rozwiązanie hiszpańskie warte jest uwagi z kilku powodów. Po pierwsze dlatego, że oficjalnie prawodawca hiszpański motywował wprowadzenia systemu kwotowego realizacją równościowych dyrektyw UE, a po drugie ze względu na znacznie bardziej, w porównaniu do Francji, dotkliwe sankcje za niezastosowanie się do nowych regulacji. System kwotowy wprowadzony został ustawą organiczną nr 3 z 22 marca 2007 r.³⁹ Według przyjętych w niej regulacji w wyborach do Kongresu Deputowanych (tj. pierwszej izby hiszpańskiego parlamentu), odbywających się w oparciu o zasadę proporcjonalności⁴⁰, do rad municypalnych (w municypaliach powyżej 3000 mieszkańców) i rad wyspiarskich (na wyspach powyżej 5000 mieszkańców), do Parlamentu Europejskiego oraz do organów ustawodawczych istniejących we wspólnotach autonomicznych listy wyborcze powinny być skonstruowane w taki sposób, by reprezen-

³⁸ Por. *ibidem*.

³⁹ Por. D. Łukasz, *op.cit.*, s. 3.

⁴⁰ Por. J. Karp, *Hiszpania*, [w:] *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2007, s. 206.

tacja każdej płci wynosiła co najmniej 40%. Dodatkowo ustawodawca hiszpański wprowadził jeszcze jedno ciekawe obostrzenie. Na danej liście wyborczej w każdej kolejnej piątce kandydatów muszą być przynajmniej dwie kobiety. Tym, na co należy szczególnie zwrócić uwagę, odnosząc się komparatystycznie do modelu francuskiego, jest fakt, że sankcją wobec listy kandydatów niespełniającej ustawowych wymagań co do kwot wyborczych jest odmowa jej zarejestrowania⁴¹. Co więcej, opisane powyżej regulacje są *sui generis* normatywnym minimum, które wspólnoty autonomiczne mogą w swoich ordynacjach wyborczych jeszcze bardziej rozszerzyć na korzyść kobiet⁴². Skutek rozwiązań hiszpańskich jest daleko bardziej owocny niż francuskich. Po ostatnich wyborach parlamentarnych, które odbyły się w 2011 r., kobiety stanowią 35,4% członków Kongresu Deputowanych⁴³. Ponadto, w opozycji do przykładu Francji, hiszpański Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 29 stycznia 2008 r.⁴⁴, badając opisaną powyżej regulację prawną, stwierdził jej zgodność z konstytucją. Uzasadnił swój werdykt tym, że parytety nie naruszają zasady równości oraz nie są niedopuszczalną ingerencją w wolność działania partii politycznych, gdyż celem regulacji konstytucyjnych jest osiągnięcie stanu faktycznej równości, a zatem parytety, które służą osiągnięciu tego założenia, muszą być traktowane jako zgodne z konstytucją⁴⁵. Orzeczenie to było często powoływane przez polskich zwolenników kwot jeszcze przed ich wprowadzenie do polskiego porządku prawnego jako argument za ich konstytucyjnością na gruncie naszego systemu prawnego⁴⁶.

⁴¹ Analogiczną sankcję od 2006 r. wprowadzono w Słowenii, gdzie obowiązuje kwota na poziomie 35% dla każdej płci.

⁴² Por. D. Łukasz, op.cit., s. 4.

⁴³ Por. http://politica.elpais.com/politica/2011/11/21/actualidad/1321877580_777535.html (dostęp: 15.01.2012 r.).

⁴⁴ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego Hiszpanii z 29 stycznia 2008 r. dostępne jest w języku angielskim na stronie: www.tribunalconstitucional.es/en/jurisprudencia/restrad/Pages/JCC122008en.aspx (dostęp: 31.03.2011 r.). Tłumaczenie fragmentu orzeczenia zob. A. Dorabalska, Przegląd Sejmowy 2008, nr 5 (88), s. 301–312.

⁴⁵ Por. R. Wieruszewski, K. Sękowska-Kozłowska, op.cit., s. 146.

⁴⁶ Por. np. A. Bodnar, *Podstawowe argumenty przemawiające za zgodnością z Konstytucją tzw. ustawy o parytetach*, opinia dostępna na stronie:

Belgia

W Królestwie Belgii stosunkowo wcześniej, bo w 1994 r. wprowadzono ustawową kwotę wyborczą dla kobiet w wysokości 33% w proporcjonalnych wyborach do pierwszej izby belgijskiego parlamentu, tj. Izby Reprezentantów⁴⁷. Od 2002 r. kandydaci na listach wyborczych mają reprezentować w jednakowym stopniu każdą płęć, a na dwóch pierwszych miejscach nie mogą znajdować się osoby tej samej płęci⁴⁸. Lista wyborcza ulega odrzuceniu w przypadku nierespektowania reguł związanych z umieszczaniem kandydatów na listach, do tej kategorii zaliczamy niezachowanie wymagań kwotowych. W praktyce odsetek kobiet w parlamencie po wprowadzeniu kwoty zwiększył się o pięć punktów procentowych w stosunku do stanu sprzed zmian normatywnych, czyli z 18% do 23%⁴⁹. Pozytywny rezultat akcji afirmatywnej polegającej na wprowadzeniu systemu kwotowego daje się zauważyć po wyborach do Izby Reprezentantów z 2010 r., w których kobiety zdobyły 39% mandatów⁵⁰.

Portugalia

W Republice Portugalskiej kwoty wyborcze zostały wprowadzone ustawą organiczną nr 3 z 21 sierpnia 2006 r., w myśl której listy kandydatów do Zgromadzenia Republiki (jednoizbowego parlamentu portugalskiego), Parlamentu Europejskiego oraz do samorządów lokalnych tworzy się w taki sposób, by zapewnić co najmniej 33-procentową reprezentację każdej z płęci. Ponadto na listach kandydatów w okręgach wielomandatowych więcej niż dwie osoby tej samej płęci nie mogą być umieszczone na kolejnych miejscach

www.kozlowska-rajewicz.pl/projekty-i-inicjatywy/ustawy-nad-ktorymi-pracuje-w-sejmie/archiwum-ustaw/ustawa-parytetowa.html, s. 3 (dostęp: 31.03.2011 r.).

⁴⁷ Por. A. Młynarska-Sobaczewska, *Prawo wyborcze do parlamentu Królestwa Belgii*, [w:] *Prawo wyborcze do parlamentu*, s. 87.

⁴⁸ Por. P. Uziębło, op.cit., s. 46.

⁴⁹ Por. A. Żukowski, *Wybory a reprezentacja*, s. 60.

⁵⁰ Por. www.quotaproject.org (dostęp: 31.03.2011 r.).

listy. Na uwagę zasługuje ciekawy system sankcji grożących za naruszenie powyższych wymagań ustawowych. Swoiste novum stanowi ich mieszany charakter. Po pierwsze, wzorem rozwiązań francuskich, zgłoszenie listy niezgodnej z przepisami o parytecie skutkuje odpowiednim obniżeniem przysługującej partii subwencji na kampanię wyborczą. Tytułem przykładu, jeżeli liczba kandydatów jednej płci wynosi mniej niż 20%, to odpowiednia część subwencji podlega obniżeniu o 50%⁵¹, gdy więcej niż 20%, lecz mniej niż 33,3%, subwencję obniża się o 25%. Po drugie przy ustalaniu ostatecznych wyników wyborów do Zgromadzenia Narodowego w skali krajowej (wybory odbywają się według ordynacji proporcjonalnej) wyniki głosowania w okręgach, w których partia zgłosiła listy niespełniające warunków określonych w ustawie, podlegają obniżeniu o taki sam procent, o jaki została obniżona kwota subwencji⁵². Obecnie, po wyborach w 2009 r., w Zgromadzeniu Republiki zasiada 27% kobiet⁵³.

Włochy

Włochy należą wciąż do jednych z najbardziej konserwatywnych krajów członkowskich UE, jeśli chodzi o postrzeganie roli kobiety w społeczeństwie. W parlamencie włoskim wybranym w 2001 r. procent reprezentacji kobiet wynosił 9,2⁵⁴. Obecnie sytuacja wygląda nieco lepiej. Po wyborach z 2008 r. w skład Izby Deputowanych wchodzi 21% przedstawicielek płci żeńskiej⁵⁵. Pierwsze „podejście” ustawodawcy włoskiego do problemu parytetu nastąpiło, gdy dwie ustawy – nr 81 z 1993 r. oraz nr 43 z 1995 r.⁵⁶ – wprowadziły zasadę kwot w ten sposób, że przedstawiciele jednej

⁵¹ Por. D. Łukasz, op.cit., s. 4.

⁵² Por. ibidem.

⁵³ Por. www.quotaproject.org (dostęp: 31.03.2011 r.).

⁵⁴ Por. M. Babiak, *Prawo wyborcze do parlamentu Republiki Włoskiej*, [w:] *Prawo wyborcze do parlamentu*, s. 290.

⁵⁵ Por. www.quotaproject.org (dostęp: 31.03.2011 r.).

⁵⁶ Por. M. Olivetti, *Kwoty wyborcze we włoskim systemie prawnym*, *Przeгляд Sejmovy 2011*, nr 1 (102), s. 72.

płci nie mogli stanowić więcej niż $\frac{2}{3}$ ogólnej liczby kandydatów w wyborach do rad gmin i rad prowincji⁵⁷. Jednakże włoski Sąd Konstytucyjny w wyroku z 6–12 września 1995 r. (nr 422/1995) uznał powyższe regulacje za niekonstytucyjne, dopuszczając jednocześnie możliwość stosowania kwot w regulacjach wewnątrzpartyjnych. Sąd podniósł w orzeczeniu, że kwoty są sprzeczne m.in. z konstytucyjną regulacją dotyczącą równych zasad odnośnie do dostępu obywateli obojga płci do urzędów publicznych oraz stanowią naruszenie zasady równości „materialnej”. Co więcej, wchodzi one w konflikt z podstawowymi założeniami składającymi się na zasadę reprezentacji politycznej⁵⁸. Orzeczenie to spotkało się z krytyką wśród włoskiej doktryny prawa konstytucyjnego⁵⁹. Relacje pomiędzy państwem, regionami i pozostałymi jednostkami władzy lokalnej zasadniczo i bardzo głęboko zmieniła nowelizacja konstytucji z 18 października 2001 r., która zapoczątkowała proces silnej decentralizacji tego wciąż unitarnego państwa⁶⁰. W kontekście parytetów istotna jest zmiana art. 117 konstytucji, który w nowym ustępie siódmym stanowi: „Ustawy regionalne usuwają przeszkody utrudniające pełną równość mężczyzn i kobiet w życiu społecznym, kulturalnym i gospodarczym oraz promują równość kobiet i mężczyzn w dostępie do urzędów wybieralnych”⁶¹. Ponadto ustawa konstytucyjna nr 2/2001 wprowadziła do statutów regionów o specjalnym statusie (jest ich pięć w Republice Włoskiej, podczas gdy wszystkich bez rozróżnienia statusu dwadzieścia) następującą stypulację: „w celu osiągnięcia zrównoważonej reprezentacji płci regionalna ustawa o wyborach określa warunki równego uczestnictwa w procesie wyborczym”⁶². Regionalne ustawy w zróżnicowany sposób realizują cytowane normy konstytucyjne. W większości regionów przyjęto minimalną kwotę $\frac{1}{3}$ dla każdej płci lub maksymalną $\frac{2}{3}$ dla kandydatów jednej płci. Przyjęcie parytetu

⁵⁷ Por. M. Babiak, op.cit., s. 290.

⁵⁸ Por. M. Olivetti, op.cit., s. 74.

⁵⁹ Por. ibidem, s. 74–75.

⁶⁰ Por. Z. Witkowski, *Republika Włoska*, [w:] *Ustrój Unii Europejskiej*, s. 410.

⁶¹ Cyt. za: M. Olivetti, op.cit., s. 75–76.

⁶² Cyt. za: D. Łukasz, op.cit., s. 8.

sensu stricto planuje region Lacjum, natomiast w Kampanii w 2009 r. przyjęto niezwykle ciekawe rozwiązanie, mianowicie wyborca dysponuje dwoma głosami, jeżeli odda każdy z nich na przedstawiciela innej płci⁶³. To nowatorskie rozwiązanie rząd zaskarżył do Sądu Konstytucyjnego, który w wyroku nr 4 z 2010 roku uznał je za zgodne z Konstytucją, co spotkało się po raz kolejny z mieszanymi opiniami w doktrynie⁶⁴.

Regulacje wewnątrzpartyjne

Najbardziej popularnym, a jednocześnie niosącym najmniej wątpliwości co do legalności, sposobem zwiększania reprezentacji politycznej kobiet są dobrowolne kwoty dla kobiet na partyjnych listach kandydatów. Jak podaje Arkadiusz Żukowski, według stanu na 2003 r. w wyborach parlamentarnych dobrowolne kwoty dla kobiet stosowało 181 partii politycznych w 58 państwach świata⁶⁵. Można domniemywać, że obecnie te liczby są znacznie wyższe. Przy czym wprowadzenie regulacji kwotowych na szczeblu wewnątrzpartyjnym przybiera bądź formy oficjalne (stosowna klauzula zostaje wprowadzona do statutu danej partii), bądź stanowi jedynie nieformalną wytyczną o charakterze stricte politycznym. Tytułem przykładu podajmy, że tego typu regulacje wprowadziły m.in.:

- w Austrii: Socjaldemokratyczna Partia Austrii (SPÖ) – 40% dla każdej płci w organach partyjnych i na listach wyborczych (plus system suwakowy); Austriacka Partia Ludowa (ÖVP) – 1/3 mandatów przedstawicielskich przeznaczona jest dla kobiet⁶⁶;
- w Niemczech: Unia Chrześcijańsko Demokratyczna (CDU) – na każde trzy miejsca na liście wyborczej powinna przypadać co najmniej jedna kobieta; Socjaldemokratyczna Partia Niemiec (SPD) – na listach kandydatów umieszcza się na przemian jedną kobietę i jednego mężczyznę;

⁶³ Por. *ibidem*, s. 9.

⁶⁴ Por. M. Olivetti, *op.cit.*, s. 82–83.

⁶⁵ Por. A. Żukowski, *Wybory a reprezentacja*, s. 62.

⁶⁶ Por. V. Haumer, *Problem parytetu płci na listach kandydatów do parlamentu Austrii*, Przegląd Sejmowy 2011, nr 1 (102), s. 95.

- w Szwecji: Partia Socjaldemokratyczna – równomierne rozmieszczenie kandydatów obu płci na listach wyborczych;
- w Wielkiej Brytanii Partia Pracy wprowadziła nawet mechanizm tzw. *All-women shortlists* (AWS), czyli list wyłącznie kobiecych, co oznacza, że w niektórych okręgach do kandydowania dopuszczone są wyłącznie kobiety⁶⁷.

Mechanizm tzw. uprzywilejowania wyrównawczego na poziomie wewnątrzpartyjnym jest także znany z polskiej sceny politycznej – już z wyborów parlamentarnych w 2001 r. Wtedy to koalicja SLD-UP, a także Unia Wolności wprowadziły kwotę w wysokości 30% dla przedstawicieli każdej z płci⁶⁸.

Uwagi ogólne

Trudno orzec, czy systemy kwotowe na wszystkich poziomach, a więc konstytucyjnym, ustawowym i wewnątrzpartyjnym, spełniają swoją *ratio legis* w państwach UE, w których zostały wprowadzone. Myślę, że z wiążącymi ocenami należy się wstrzymać, aż przyjęte rozwiązania prawne okrzepną. *De facto* ich skutki możemy poznać dopiero w dłuższej perspektywie czasowej. To, co rzuca się w oczy na przykładzie Francji, Hiszpanii, Belgii, Portugalii i Włoch, a więc państw, których regulacje prawne poddałem szerszej analizie, to konieczność zwrócenia uwagi na odpowiednio szczegółowe rozwiązanie kwestii parytetów. Jak pokazują przykłady, w zakresie kwot wyborczych najskuteczniejsze są modele mieszane, a więc wprowadzające określoną procentowo bądź ułamkowo liczbę kandydatów danej płci na listach wyborczych z jednoczesnym zagwarantowaniem wysokich miejsc dla przedstawicieli obydwu płci na listach, np. przy pomocy zasady suwaka. Kolejną kwestią jest problem sankcji za naruszenie regulacji kwotowych. Tu najmniej skuteczne wydaje się, co można sądzić po analizie danych statystycznych, rozwiązanie francuskie, które przewiduje jedynie sankcje finansowe w przypadku naruszeń kwotowych regulacji prawnych. Inną sprawą

⁶⁷ Por. D. Łukasz, op.cit., s. 8.

⁶⁸ Por. R. Siemieńska, *Mechanizmy zwiększania*, s. 57.

jest fakt, że parytety wyborcze sprawdzają się zdecydowanie najlepiej w krajach, w których wybory odbywają się wedle ordynacji proporcjonalnej, w okręgach wielomandatowych, co też może stanowić przyczynę nieskuteczności regulacji występującej w V Republice Francuskiej. Wiele do myślenia daje także to, że wśród państw o od lat najwyższym odsetku kobiet w parlamentach, takich jak Szwecja (po wyborach w 2010 r. – 45% kobiet), Norwegia (obecnie 40%), Dania (obecnie 39%) czy Holandia (obecnie 39%)⁶⁹ brak jest takich, które wprowadziłyby regulacje kwotowe na poziomie konstytucyjnym lub ustawowym. Trudno nie postawić tezy, że fakt ten pokazuje, że problem niedostatecznej reprezentacji kobiet w składach organów przedstawicielskich niekoniecznie musi być rozwiązywany drogą władczych regulacji prawnych. Przykład wymienionych państw prowadzi do konkluzji, że przedmiotowy rezultat można osiągnąć w sposób bardziej skuteczny dzięki zmianom w sferze mentalnej społeczeństwa, rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego czy też umożliwieniu kobietom skuteczniejszego godzenia pracy zawodowej z życiem prywatnym, także dzięki polityce tzw. państwa dobrobytu.

5. Prawo międzynarodowe a parytety

Jeśli chodzi o kwestię stosunku prawa międzynarodowego do parytetów, to zagadnienie to ma znaczenie w kontekście regulacji stanowiących źródła praw człowieka i obywatela we współczesnym świecie. Roman Wieruszewski i Katarzyna Sękowska-Kozłowska zwracają w szczególności uwagę na Konwencję w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, która uchwalona została pod auspicjami ONZ w 1979 r., a do której Polska przystąpiła w 1980 r.⁷⁰ Szczególnie ciekawy jest art. 4 ust. 1 niniejszej Konwencji, zgodnie z którym

⁶⁹ Por. www.quotaproject.org (dostęp: 15.01.2012 r.).

⁷⁰ Por. R. Wieruszewski, K. Sękowska-Kozłowska, op.cit., s. 138.

wprowadzanie przez państwa-strony Konwencji tymczasowych środków szczególnych [m.in. regulacji kwotowych – przyp. M.Sz.] zmierzających do przyspieszenia faktycznej równości mężczyzn i kobiet, nie będzie uważane za akt dyskryminacji w rozumieniu niniejszej konwencji, jednakże nie może w żaden sposób pociągać za sobą utrzymania nierównych lub odrębnych norm; zarządzenia te powinny być uchylane z chwilą osiągnięcia celów w zakresie równości szans i traktowania⁷¹.

Z innych dokumentów międzynarodowych warto zwrócić uwagę na oenztetowską Platformę pekińską z 1995 r. oraz na art. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, który Polska ratyfikowała w 1997 r., nakładający na państwa strony obowiązek zapewnienia kobietom i mężczyznom równego prawa do korzystania ze wszystkich praw obywatelskich i politycznych w nim wymienionych, a więc i z prawa do uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi, które ustanowione zostało w art. 25 Paktu⁷². Stanowczo stwierdzić jednak trzeba, że prawo międzynarodowe, podobnie zresztą jak prawo unijne, nie wymaga ustanowienia parytetów.

Aby ukazać międzynarodową skalę wprowadzania systemów kwotowych do porządków prawnych państw, wypada nadmienić, że najbardziej skrajna wersja kwot, polegająca na zarezerwowaniu dla kobiet określonej liczby miejsc w składach organów przedstawicielskich, realizowana jest m.in. w Afganistanie, Argentynie (gdzie obowiązuje najstarsza na świecie regulacja z 1991 r.⁷³), Jordanii, Kenii, Nigrze, Pakistanie, Tajwanie czy Ugandzie⁷⁴. Z kolei kwoty wyborcze poza Europą stosowane są m.in. w Boliwii, Brazylii, Ekwadorze, Hondurasie, na Filipinach, w Indonezji, Meksyku, Panamie, Paragwaju czy Wenezueli⁷⁵.

⁷¹ Dz.U. z 1982 r. Nr 10, poz. 71.

⁷² Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

⁷³ Por. P. Uziębło, op.cit., s. 46 i 48.

⁷⁴ Pełna lista państw por. A. Żukowski, *Wybory a reprezentacja*, s. 55.

⁷⁵ Por. ibidem, s. 60–61.

6. Zagadnienie konstytucyjności polskich regulacji dotyczących kwot wyborczych

Celowo w tytule niniejszego rozdziału za zasadne uznałem użycie terminu „zagadnienie konstytucyjności” zamiast szerszego terminu, którym byłoby „zagadnienie legalności”. W podobnym tonie bowiem wypowiadają się przedstawiciele polskiej doktryny prawa konstytucyjnego, m.in. Bogusław Banaszak i Andrzej Szmyt, gdy mówią, że wyłącznie Konstytucja RP jest wiążącym prawnie kryterium kontroli w sprawie kwot wyborczych⁷⁶, a „prawo unijne ani międzynarodowe nie wymaga ustanawiania jakichkolwiek parytetów”⁷⁷, choć jednocześnie tego nie zabrania, a nawet takie rozwiązanie dopuszcza, co zostało już omówione m.in. w kontekście Konwencji w sprawie wszelkich form dyskryminacji kobiet. Stąd też wzorcem kontroli w ewentualnym postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym powinny być odpowiednie przepisy polskiej ustawy zasadniczej.

Kwestia konstytucyjności regulacji dotyczących kwot wyborczych wprowadzonych do polskiego systemu prawnego nie jest jednoznaczna. Wydaje się, że rozwiązanie gwarantujące tylko jednej płci minimalny poziom uzyskanych mandatów w parlamencie lub miejsc na listach wyborczych trudno byłoby uznać za legalne w państwie demokratycznym⁷⁸. Jak natomiast należy odnieść się do 35% kwoty wyborczej dla przedstawicieli każdej płci?

Przedmiotowy problem w mojej ocenie trzeba rozpatrywać z punktu widzenia kilku regulacji polskiej ustawy zasadniczej. Po pierwsze w kontekście wyrażonej w art. 32 ust. 1 konstytucji⁷⁹ zasady równości wobec prawa oraz będącej do niej szczegółowym odniesieniem, ustanowionej w art. 33⁸⁰, zasady równouprawnienia

⁷⁶ Por. A. Szmyt, op.cit., s. 135.

⁷⁷ B. Banaszak, op.cit., s. 198.

⁷⁸ Por. P. Uziębło, op.cit., s. 43.

⁷⁹ Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁸⁰ Art. 32 Konstytucji RP stanowi, że „1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”. Art. 33 stanowi, że „1. Kobieta

kobiet i mężczyzn⁸¹. Polski Trybunał Konstytucyjny przyjmuje po dzień dzisiejszy rozumienie zasady równości przedstawione w swoim orzeczeniu z 9 marca 1988 r., zgodnie z którym

konstytucyjna zasada równości wobec prawa [...] polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących...⁸²

Przyjęta przez Trybunał formuła równości wobec prawa (równości w prawie) mieści się w ogólnym (opisowym) pojęciu równości jako przynależności danych podmiotów do tej samej klasy, wyróżnianej z punktu widzenia cechy uznanej za istotną i nie jest tożsama z pojęciem identyczności⁸³. Ukształtowane jest także orzecznictwo Trybunału w kwestii dokonywania zróżnicowań podmiotów podobnych. W orzeczeniu z 29 września 1997 r. TK stwierdził, że

odstępstwa od równego traktowania przez prawo sytuacji podobnych są dopuszczalne, ale pod warunkiem spełnienia pewnych przesłanek, a mianowicie relewantności (bezpośredniego związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma), proporcjonalności (waga interesu, któremu służyć ma różnicowanie

i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym. 2. Kobieta i mężczyzna mają w szczególności równe prawo do kształcenia, zatrudnienia i awansów, do jednakowego wynagradzania za pracę jednakowej wartości, do zabezpieczenia społecznego oraz do zajmowania stanowisk, pełnienia funkcji oraz uzyskiwania godności publicznych i odznaczeń”.

⁸¹ Przepis art. 33 uznaje się za swoisty element wychowawczy konstytucji, który ma wpływać pozytywnie na eliminację faktycznej dyskryminacji kobiet (por. P. Sarnecki, *Idee przewodnie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Przegład Sejmowy 1997, nr 5 (22), s. 13).

⁸² Orzeczenie TK z 9 marca 1988 r. w sprawie o sygn. akt U 7/87, OTK 1988, nr 1, poz. 1.

⁸³ Por. K. Działocha, *Równość wobec prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w Polsce*, [w:] *Zasada równości w orzecznictwie trybunałów konstytucyjnych*, red. L. Garlicki, J. Trzciński, Wrocław 1990, s. 150.

sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów naruszonych przez nierówne potraktowanie podmiotów podobnych) oraz związku z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (jedną z takich zasad jest zasada sprawiedliwości społecznej). Przy spełnieniu tych przesłanek zróżnicowania prawnego nie można traktować jako – konstytucyjnie zakazanej – dyskryminacji⁸⁴.

Powstaje pytanie, jak w kontekście przytoczonych orzeczeń ma się kwestia konstytucyjności akcji afirmatywnej w postaci kwot wyborczych. Sam Trybunał stosunkowo niedawnym kontrowersyjnym wyrokiem w sprawie tzw. konstytucyjności nierównego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn zauważył, że

w dotychczasowym orzecznictwie zasada równego traktowania kobiet i mężczyzn stanowiła wzorzec kontroli przede wszystkim w sprawach dotyczących prawa emerytalnego. Można wskazać jedynie dwa orzeczenia, które dotyczyły innej problematyki, z czego jedno z nich zostało wydane jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r.⁸⁵

Mowa tu o orzeczeniu, w którym TK uznał niekonstytucyjność równych limitów przyjęć kobiet i mężczyzn na studia medyczne, argumentując, że „w następstwie ustalonych limitów przyjęć może powstać sytuacja, że lepiej zdająca studentka niż student ze względu na podział limitów z punktu widzenia płci, nie dostanie się na wydział lekarski”⁸⁶. Zwolennicy tezy o niekonstytucyjności kwot podane orzeczenie przytaczają jako argument uzasadniający swój pogląd⁸⁷. Przeciwnicy z kolei, jak chociażby Wiktor Osiatyński,

⁸⁴ Orzeczenie TK z 29 września 1997 r. w sprawie o sygn. akt K 15/97, OTK 1997, nr 3–4, poz. 27.

⁸⁵ Orzeczenie TK z 15 lipca 2010 r. w sprawie o sygn. akt K 63/07, OTK 2010, nr 6, poz. 1.

⁸⁶ Orzeczenie TK z 3 marca 1987 r. w sprawie o sygn. akt P 2/87, OTK 1987, nr 1, poz. 2.

⁸⁷ Por. B. Banaszak, op.cit., s. 197.

podnoszą że pochodzi ono z innej, przeddemokratycznej epoki i dotyczy zupełnie innej sytuacji⁸⁸.

Za ważną należy uznać opinią Leszka Garlickiego, zgodnie z którą dotychczasowe orzecznictwo sądowe jak i praktyka legislacyjna pokazują, że nie ma przeszkód natury konstytucyjnej dla ustanawiania uprzywilejowań wyrównawczych w sferze praw socjalnych, co wynika z traktowania ich przez konstytucję z większą dozą elastyczności i pozostawienia ustawodawcy znacznego luzu decyzyjnego w wyznaczaniu ich ostatecznego kształtu. Jednak autor ten słusznie zauważa, że do akcji afirmatywnej w innych dziedzinach, zwłaszcza w odniesieniu do wolności i praw o charakterze osobistym i politycznym, należałoby podchodzić z większą ostrożnością, gdyż w tych dziedzinach zasada równości przybiera bardziej kategoriowy charakter. W tym kontekście L. Garlicki podaje w wątpliwość konstytucyjność regulacji kwotowych, wskazując na konieczność zmiany konstytucji w tej materii wzorem Republiki Francuskiej⁸⁹. Niemniej jednak wydaje się, że nie bez znaczenia jest uwaga, iż powyższa opinia została napisana w 2003 r., podczas gdy na gruncie najnowszego dorobku prawa konstytucyjnego (w aspekcie porównawczym m.in. omawiane orzeczenie hiszpańskiego TK) daje się zaobserwować pewną liberalizację odnośnie do poruszanych problemów⁹⁰.

Autor najnowszego komentarza do Konstytucji RP Bogusław Banaszak również wyraża pogląd o niezgodności kwot z konstytucją, „gdyż wobec obserwowanej w każdych wyborach większej ilości kandydatów płci męskiej zmuszałoby to wyborców do ich surowszej selekcji niż kandydatek płci żeńskiej”⁹¹, to zaś stałoby w jaskrawej opozycji do zasady równości. Tezę o sprzeczności z ustawą zasadniczą stawia również Andrzej Szmyt, powołując się m.in. na przy-

⁸⁸ Por. W. Osiatyński, *Opinia w sprawie dopuszczalności parytetów na listach wyborczych*, dostępna na stronie: www.kozlowska-rajewicz.pl/projekty-i-inicjatywy/ustawy-nad-ktorymi-pracuje-w-sejmie/archiwum-ustaw/ustawa-parytetowa.html, s. 2 (dostęp: 31.03.2011 r.).

⁸⁹ Por. L. Garlicki, *uwaga 10 do art. 33*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 12. Podobnie Krzysztof Skotnicki (por. K. Skotnicki, *Opinia w sprawie*, s. 132).

⁹⁰ Por. A. Bodnar, *op.cit.*, s. 4.

⁹¹ B. Banaszak, *op.cit.*, s. 197.

toczony powyżej pogląd⁹². Z kolei Piotr Winczorek stwierdza, że „jeśli podjęcie akcji afirmatywnej jest jedynym skutecznym sposobem przeciwstawienia się dyskryminacji kobiet w życiu publicznym, to byłaby ona, na gruncie art. 32–33 usprawiedliwiona”⁹³. Nie odnosi się jednak wprost do regulacji kwotowych.

W kontekście przepisów konstytucyjnych, które mogą naruszać regulacje kwotowe wymienia się jeszcze m.in. zasady równych i wolnych wyborów⁹⁴ oraz pluralizmu politycznego, której przejawem jest m.in. wolność działalności partii politycznych⁹⁵. W związku z tą ostatnią zasadą szczególnie ważne wydaje się zwrócenie uwagi na zagadnienie sankcji, które ustawodawca przewidział na wypadek niespełnienia przez komitet wyborczy wymogu zachowania kwot, a która polega na odmowie rejestracji całej listy kandydatów – co należy uznać za daleko idące ograniczenie możliwości wypełniania przez partie polityczne ich podstawowej funkcji, tj. wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa⁹⁶.

Kwoty ingerują w swobodę kształtowania list wyborczych przez partie polityczne, które – o ile nie naruszają prawa – powinny się w swoich decyzjach kierować dowolnymi racjami, zależnie od przyjętych programów i wyznawanych wartości. W tym kontekście wypada zgodzić się z Andrzejem Szmytem, że błędne jest stanowisko zwolenników kwot, którzy w sporej liczbie uważają, że parlament powinien mieć charakter deskryptywny, tj. odpowiadać swym składem strukturze społeczeństwa. Jest to zaprzeczenie ugruntowanym kanonom demokracji liberalnej, zgodnie z którymi ciała przedstawicielskie stanowią reprezentację polityczną narodu, wyłonioną w wyborach opartych na zasadzie pluralizmu politycznego⁹⁷.

⁹² Por. A. Szmyt, op.cit., s. 132–138.

⁹³ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 89.

⁹⁴ Por. K. Skotnicki, *Opinia w sprawie*, s. 130–131.

⁹⁵ Por. ibidem, s. 131 oraz B. Banaszak, op.cit., s. 93.

⁹⁶ Por. A. Rakowska, K. Skotnicki, *Zmiany w prawie wyborczym wprowadzone przez Kodeks wyborczy*, Przegląd Sejmowy 2011, nr 4 (105), s. 15 i 16.

⁹⁷ Por. A. Szmyt, op.cit., s. 134.

Roman Wieruszewski i Katarzyna Sękowska-Kozłowska, zwolennicy tezy o konstytucyjności kwot, podkreślają, że w imię zasady sprawiedliwości społecznej, którą realizują kwoty, można ograniczyć zasadę równości⁹⁸. Jednak swoją główną uwagę kierują w stronę regulacji prawa międzynarodowego i unijnego, a jak już wspomniałem, należy się spodziewać, że wnioskodawca inicjujący postępowanie przed TK jako wzorzec kontroli podałyby m.in. omawiane powyżej normy konstytucji. Z kolei Wiktor Osiatyński stwierdza, że właśnie treść art. 33 konstytucji stanowi o tym, że równość na gruncie Konstytucji RP nie może być traktowana formalnie. Co więcej, należy podejmować kroki w celu zwiększenia faktycznej równości reprezentacji obu płci w życiu publicznym⁹⁹. Natomiast zasada wolnych wyborów nie zostaje naruszona, ponieważ kwoty nie wpływają na decyzje wyborców, gdyż ci nadal mogą dowolnie wybierać spośród przedstawionych im na listach kandydatów¹⁰⁰. Trudno z kolei zgodzić się ze zdaniem Adama Bodnara, który podnosi argument, że wolność działalności partii politycznych nie zostaje przez kwoty naruszona, gdyż na gruncie prawa polskiego istnieją już inne ograniczenia w zakresie układania list wyborczych, takie jak miejsce zamieszkania kandydata czy możliwość kandydowania do tylko jednego organu przedstawicielskiego w wyborach samorządowych¹⁰¹.

Jak widać z powyższej analizy, problem konstytucyjności kwot w polskim porządku normatywnym jest kwestią sporną. Co gorsza, przyjęte regulacje prawne dotyczą zagadnienia politycznego o wysokim stopniu kontrowersyjności, co częstokroć utrudnia rzeczową ich analizę pod kątem prawnym. Zwolennicy i przeciwnicy tezy o niekonstytucyjności kwot często w sposób diametralnie odmienny interpretują zasady ustrojowe stanowiące wzorzec w badaniu zgodności z konstytucją analizowanych rozwiązań. Wszystko to sprawia, że mimo iż ostatecznie przyjęte regulacje niosą mniej wątpliwości konstytucyjnych – przede wszystkim w odniesieniu do zarzutów

⁹⁸ Por. R. Wieruszewski, K. Sękowska-Kozłowska, op.cit., s. 138–146.

⁹⁹ Por. W. Osiatyński, op.cit., s. 1.

¹⁰⁰ Por. ibidem, s. 2.

¹⁰¹ Por. A. Bodnar, op.cit., s. 2.

naruszenia zasad z art. 32 i 33 konstytucji¹⁰² – niż początkowe założenia (stanowiące o minimum 50% kobiet na listach, niewspominające w ogóle o mężczyznach), to w praworządym państwie wskazana byłaby ich kontrola przez Trybunał Konstytucyjny.

7. Podsumowanie

Podsumowując dotychczasowe ustalenia, należy raz jeszcze przyznać, że niedostateczna reprezentacja kobiet w organach przedstawicielskich pochodzących z wyboru nie jest wyłącznie problemem polskim, wszak systemy kwotowe w różnych omówionych wariantach wprowadziło wiele państw na świecie, z różnym skutkiem. Wzorując się choćby na doświadczeniach państw członkowskich UE, które wprowadziły kwoty, można zauważyć, że ich skuteczność zależy od bardzo wielu czynników. Przede wszystkim konieczne jest odpowiednio staranne przygotowanie rozwiązań prawnych, gdyż sam parytet w tzw. słabszej wersji, czyli wyborczy, nie rozwiązuje problemu nienależytej reprezentacji kobiet w ciałach zbiorowych, co pokazuje przykład francuski. Skuteczność kwot wyborczych zwiększają takie mechanizmy jak zasada suwaka czy też zagwarantowanie kobietom nie tylko określonej liczby miejsca na listach wyborczych, lecz także zadbanie, by były to miejsca odpowiednio wysokie. W kontekście braku wspomnianych mechanizmów w polskich regulacjach można mieć wątpliwości co do ich skuteczności. Dodajmy do tego oczywiście kwestię sankcji wobec komitetów wyborczych naruszających przedmiotowe regulacje prawne. Pamiętać jednak należy, że same władcze regulacje prawne nie rozwiążą problemu dominacji mężczyzn w organach przedstawicielskich. Działania prawne muszą być skorelowane z przemianami w sferze mentalnej społeczeństwa. Aktywizacja polityczna kobiet musi być wynikiem rozwoju i efektywnego działania społeczeństwa obywatelskiego.

¹⁰² Por. M. Chmaj, *Parytet płci w kodeksie wyborczym*, [w:] *Kodeks wyborczy: wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011, s. 205.

SUMMARY

The gender parity from the comparative perspective

The purpose of this article is to present one of the legal methods of so-called “compensatory privilege”, known as parity of gender, which is used to increase the number of women in representative organs elected by people. Firstly, there are analysed from the theoretical perspective different methods of quota systems which are used in legal systems all over the world, especially election quotas, such as parities in purely sense, quotas, “zip-ping”, “twinning” and all-women shortlists (AWS). Secondly, the issue of parities is described in connection with the law of the European Union and the international law, with the general conclusion that both legal systems allow countries to introduce parity regulations to their legal systems but any of them requires to do so. Detailed discussion of quota regulations existing in legal systems in France, Spain, Belgium, Portugal and Italy suggests the thesis that success of quota regulations depends on few elements such as existing of legal rule which guarantees not only appropriate percent of positions on electoral lists for women but also guarantees relatively high positions for them on that lists. Furthermore, the issue of sanctions taken when political parties break quota rules is of a great importance. Last but not least, the article is presented the problem of unconstitutionality of the election quotas in Poland. Especially many members of the Polish constitutional law doctrine claim that quotas are contradictory to such constitutional principles as the principle of equality before the law for all citizens, the principle of equality of rights between men and women, the principle of free elections and the freedom of political parties.

Keywords: gender parity, quota systems, constitutional parities, parities inside political parties, unconstitutionality of parities, equality before the law, equality of rights between men and women, freedom of political parties.