

**INSTYTUT SPRAW  
PUBLICZNYCH**



# **Kwoty, kobiety, polityka**



Sprawozdanie z konferencji



Warszawa  
2012

Program Prawa i Instytucji Demokratycznych  
Instytut Spraw Publicznych

Autorka: Aleksandra Niżyńska

Konferencja odbyła się w siedzibie Ambasady Wielkiej Brytanii w Warszawie we współpracy z Biurem Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, OBWE w ramach projektów: „Partnerstwo - równe szanse dla kobiet i mężczyzn” finansowanego przez Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe oraz „Kobiety na listach wyborczych” finansowanego przez Open Society Foundations.



Trust for Civil Society  
in Central and Eastern Europe

W kwietniu 2012 roku Instytut Spraw Publicznych wraz z Biurem Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz Ambasadą Brytyjską w Warszawie zorganizował konferencję „Kwoty, kobiety, polityka”, która dotyczyła obecności kobiet na scenie politycznej, ze szczególnym uwzględnieniem mechanizmu kwot płci na listach wyborczych, po raz pierwszy zastosowanego w Polsce w wyborach parlamentarnych 2011 roku. Wydarzenie to stanowiło istotną część dwóch projektów: „Kobiety na listach wyborczych”, opierającego na działaniach badawczych i rzeczniczych związanych z udziałem kobiet w polityce oraz „Partnerstwo – równe szanse dla kobiet i mężczyzn”, w ramach którego ISP promuje partnerskie relacje w życiu rodzinnym oraz publicznym. 17 kwietnia 2012 w siedzibie Ambasady Brytyjskiej znakomici eksperci i ekspertki z Polski i zagranicy wraz z przedstawicielkami polskich partii politycznych analizowali skuteczności różnych sposobów działania na rzecz równej reprezentacji politycznej kobiet i mężczyzn.

Uczestnicy konferencji mogli zapoznać się z tematyką udziału kobiet w polityce podczas dwóch paneli. Pierwszy, pt. „W stronę większego uczestnictwa kobiet w życiu politycznym”, poświęcony był możliwym mechanizmom zwiększania udziału kobiet w polityce na przykładzie Wielkiej Brytanii oraz Polski, a także światowym trendom w zakresie wyrównywania szans kobiet i mężczyzn w gremiach podejmujących decyzje. Kolejny, pt. „Wpływ mechanizmu kwotowego na sytuację kandydatek w wyborach 2011”, koncentrował się na polskich doświadczeniach w zakresie kwot na listach wyborczych. Pierwsza część konferencji miała charakter ekspercki, druga natomiast posiadała wymiar polityczny, gdyż w panelu dyskusyjnym znalazły się polityczki koalicji rządzącej oraz partii opozycyjnych.

Konferencję otworzyła Jessica Glover (Pierwszy Radca Ambasady i Konsul Generalny Wielkiej Brytanii w Polsce), Kristin van der Leest (Doradca ds. Równouprawnienia, Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE) oraz dr Jacek Kucharczyk (Prezes Zarządu Instytutu Spraw Publicznych). We wszystkich wystąpieniach podkreślano wagę podejmowania dyskusji nad wprowadzeniem mechanizmów kwotowych w kontekście ograniczonego wpływu kobiet na politykę we wszystkich państwach OBWE.

## **PANEL „W STRONĘ WIĘKSZEGO UCZESTNICTWA KOBIET W ŻYCIU POLITYCZNYM”**

Pierwszy panel otworzyło wystąpienie prof. Joni Lovenduski z Uniwersytetu Londyńskiego pt. „Reprezentacja kobiet: co działa w Wielkiej Brytanii”. Prof. Lovenduski rozpoczęła od źródła kontrowersji jakie wywołują mechanizmy kwotowe, którą upatruje w różnorodnych sposobach rozumienia takich idei jak równość w społeczeństwie, polityczna reprezentacja oraz koncepcja *gender* – płci kulturowej. W szczególności wskazała na konflikt między prawami indywidualnymi, a kolektywnymi, który odzwierciedla się także w odmiennym stosunku do mechanizmu kwotowego zwolenników pierwszych i drugich. Joni Lovenduski łączy te odmienności w rozumieniu różnych koncepcji z wieloma modelami obywatelstwa funkcjonującymi w sferze publicznej. Wyróżniła ona model dyskursu o obywatelstwie o charakterze liberalnym, republikańskim, korporacjonistyczno-konsensualnym oraz połączenie wszystkich trzech. Każda z czterech form dyskursu inaczej podchodzi do mechanizmu kwotowego i z tego względu wyjątkowo trudno jest osiągnąć konsensus wokół wprowadzenia tego rozwiązania do systemu wyborczego.

Do analizy sytuacji kobiet w procesie wyborczym prof. Lovenduski wykorzystała model popytu i podaży, pokazując, że przekonanie o niskiej podaży wykwalifikowanych kobiet mogących zajmować ważne stanowiska polityczne wynika często z niskiego popytu na kandydatki wśród polityków układających listy wyborcze. Podczas wystąpienia wskazywała, że ze względu na kulturowe i społeczne uwarunkowania model popytu-podaży jest zachwiany i należy użyć określonych mechanizmów przywracających równowagę w tym modelu. Mogą to być z jednej strony środki motywujące kobiety do wejścia na ścieżkę kariery politycznej, z drugiej natomiast sankcje wobec partii nie wspierających polityczek we własnych szeregach. Narzędziami pierwszego typu są zdaniem Lovenduski odpowiednie sposoby finansowania partii politycznych, dodatkowy czas antenowy dla kandydatek, środki finansowe na szkolenia lub na opiekę nad dziećmi kandydatek. Sankcje z kolei to kary o charakterze wyborczym (niezarejestrowanie listy ze zbyt małą liczbą kandydatek) i finansowym. Powyższymi środkami mogą dysponować organy państwowe, ale ważną rolę w

zachowywaniu równowagi płci w reprezentacji politycznej mają także organizacje pozarządowe, które mogą promować równość płci, prowadzić dodatkowy monitoring, itd.

W swojej prezentacji pani profesor przywołała stworzoną przez siebie typologię możliwych strategii zwiększania liczby kandydatek na listach wyborczych, a więc retorykę, promocję oraz gwarancje równości oraz monitoring. Prof. Lovenduski powołując się na liczne badania stwierdziła, że najskuteczniejszą z wymienionych strategii jest gwarancja równości np. w postaci kwot. Zaznaczyła jednak, że muszą być one zaprojektowane odpowiednio do istniejącego systemu wyborczego, a także otoczenia kulturowego. Uniwersalny model, który działa niezależnie od systemu to w ocenie Joni Lovenduski włączenie do mechanizmu kwotowego sankcji zabraniającej zarejestrowania listy wyborczej nie posiadającej odpowiedniej proporcji kandydatek do kandydatów.

Opisując przypadek Wielkiej Brytanii prof. Lovenduski zwróciła uwagę na kluczową rolę partii politycznych, które mają największy wpływ na liczbę kobiet w organach decyzyjnych poprzez kontrolę nad finansami partyjnymi, nad układaniem list wyborczych i nominowanie swoich członków na część stanowisk parlamentarnych. Prelegentka przypomniała również o ambiwalentnej roli mediów, które niekiedy mogą wpływać na zachowania wyborców. Z jednej strony dziennikarze mogą prowadzić bardzo potrzebny monitoring kobiet na listach wyborczych i alarmować opinię publiczną, gdy jest ich zbyt mało w określonych partiach. Z drugiej jednak strony uczestniczą w nagonkach na polityczki i wykorzystują ich życie prywatne do oceny ich kompetencji, co rzadziej zdarza się w przypadku mężczyzn. Podsumowując swoje wystąpienie prof. Lovenduski stwierdziła, że poza wprowadzeniem kwot do systemu wyborczego kolejnym krokiem powinny być naciski na partie polityczne i przedstawicieli mediów, aby traktowali kobiety na równi z mężczyznami, zarówno w procesie układania list, jak i podczas relacjonowania kampanii wyborczej.

Drugie wystąpienie, zawierające polskie doświadczenie w zakresie analizowanej tematyki, wygłosiła prof. Małgorzata Fuszara z Uniwersytetu Warszawskiego. W swojej prezentacji pani profesor przedstawiła przeglądowo udział kobiet w

polskim parlamencie od 1989 roku. Wskazywała, że wzrastał on dzięki akcjom organizacji pozarządowych i polityczek promujący udział kobiet w wyborach oraz przede wszystkim dzięki wprowadzonemu w 2011 roku mechanizmowi kwotowemu. Dokonała również przeglądu wyników badań prowadzonych w ramach projektu „Kobiety na listach wyborczych”, realizowanego przez Instytut Spraw Publicznych we współpracy z Uniwersytetem Warszawskim, a finansowanego dzięki wsparciu Open Society Foundations. Prof. Fuszara przypomniała, że w pierwszych wyborach parlamentarnych, w których obowiązywały kwoty na listach wyborczych, wszystkim komitetom wyborczym udało się wypełnić ustawowe minimum dot. obecności kandydatek i kandydatów na listach (minimum 35% kobiet i 35% mężczyzn). Jest to istotne w kontekście obaw wielu polityków, że nie uda się partiom znaleźć odpowiedniej liczby wykwalifikowanych kandydatek. Co więcej, odsetek kobiet na listach – w porównaniu z poprzednimi wyborami parlamentarnymi z 2007 roku – zwiększył się ponad dwukrotnie, osiągając 44% wszystkich kandydatów.

Badania pokazały jednak, że poza samą obecnością na liście, niezwykle istotnym czynnikiem dla sukcesu wyborczego jest pozycja na tejże. Duży wzrost odsetka kobiet na listach dotyczył przede wszystkim miejsc tzw. niewybieralnych, takich, z których szanse na wejście do parlamentu są minimalne. Szanse te szacuje się w zależności od poparcia danej partii w konkretnym okręgu. Pani profesor podkreśliła, że proces układania list wciąż pozostaje najmniej transparentnym elementem procesu wyborczego. Jednocześnie odniosła się do powszechnego przekonania, że to elektorat niechętnie głosuje na kobiety. Przywołując wyniki analiz statystycznych prof. Fuszara wykazała duży potencjał wyborców chcących głosować na kobiety, który jest marnowany przez partie rezerwujące dla swoich kandydatek mniej atrakcyjne miejsca na liście.

W drugiej części swojej wypowiedzi prelegentka nawiązała do wyników badań jakościowych przeprowadzonych z kandydatkami i kandydatami w wyborach parlamentarnych 2011 roku. Wynika z nich, że istnieje syndrom „podcinania skrzydeł w polityce” polegający na tym, że polityczkom, które osiągnęły wiele w swojej karierze nie pozwala się budować własnego wizerunku liderki, aby nie stanowiły zbyt dużej konferencji dla dotychczasowego partyjnego establishmentu. Przykładem są kobiety, które w licznych wyborach zdobywają najwięcej głosów w całym regionie, ale mimo to nie uzyskują pierwszej pozycji

na liście w kolejnych elekcjach. Niejasne są przyczyny niewykorzystywania tego potencjału wyborczego kobiet przez same partie.

Na koniec prof. Fuszara skupiła się na możliwych zmianach w przyszłości. Przypomniała, że najlepsze wyniki uzyskały kobiety startujące z ramienia Platformy Obywatelskiej, która jako jedyna partia wprowadziła tzw. „miękką kwotę” czyli wewnętrzne uregulowanie partyjne mówiące o konieczności umieszczenia przynajmniej jednej kobiety w pierwszej trójce i dwóch kobiet w pierwszej piątce miejsc na liście wyborczej. Zapowiedziała, że organizacje kobiece przygotowują już projekt ustawy, w którym proponują parytet (50% miejsc dla kobiet i mężczyzn) zamiast 35-procentowej kwoty oraz naprzemienna obecność kandydatów i kandydatek na kolejnych miejscach listy wyborczej.

Pierwszą sesję zwieńczyło wystąpienie Kristin van der Leest z Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE pt. „Równość płci na stanowiskach pochodzących z wyboru: Sześćoetapowy plan działania.” Ekspertka zaprezentowała sześćoetapowy program włączania kobiet w życie publiczne, opracowany przez Pippę Norris oraz Monę Lenę Krook, biorąc za punkt wyjścia statystyki uwzględniające poziom reprezentacji kobiet w parlamentach wszystkich krajów należących do OBWE. Wedle analiz Biura jeżeli obecne tendencje się utrzymają równą reprezentację kobiet w parlamentach tych krajów osiągniemy dopiero za 50 lat, o ile nie wykorzystamy sprawdzonych mechanizmów instytucjonalnych. Jednym z takich kompleksowych mechanizmów jest sześćoetapowy plan działania złożony z takich aspektów procesu wyborczego jak: prawa konstytucyjne, ordynacje wyborcze, kwoty prawne, regulaminy partyjne oraz procedury rekrutacyjne, budowanie potencjału, a także praktyka parlamentarna i równość płci. Jest to wyjątkowe rozwiązanie ze względu na swoją elastyczność – plan może być odpowiednio dostosowywany do warunków społeczno-politycznych panujących kraju, w którym jest implementowany.

Kristin van der Leest w skrócie przedstawiła sześć elementów opisywanego planu działania. Pierwszy – „prawa konstytucyjne” – dotyczy tego, czy kobiety mają czynne i bierne prawa wyborcze i w jakim zakresie mogą nimi dysponować. Kolejny – „ordynacje wyborcze” – jest wyjątkowo istotny dla szans kobiet na bycie wybranymi w głosowaniu. Badania wskazują, że systemy proporcjonalne

dają większe szanse na wprowadzenie zachęt dla partii politycznych do promowania nie tylko kandydatów, ale także kandydatek ze swoich list. Jednak najnowsze analizy pokazują, że wpływ systemu wyborczego zmniejsza swoje znaczenie, ponieważ także w systemach większościowych można wprowadzać odpowiednie mechanizmy wspierające udział kobiet w wyborach. Następnymi krokami są „kwoty prawne”, które mogą być bardzo skutecznym rozwiązaniem, o ile mechanizm ten został prawidłowo zaprojektowany i wprowadzony. Czwartym etapem planu działania są „regulaminy partyjne oraz procedury rekrutacyjne”, które powinny być egzaminowane z perspektywy równości płci. Gender mainstreaming powinien być przede wszystkim widoczny w regulacjach dotyczących finansowania partii politycznych. Ważnym aspektem jest stan demokracji wewnątrzpartyjnej, która powinna uwzględniać obecność kobiet w szeregach partii. Aby móc analizować procesy wewnątrz partii politycznych w przekonaniu ekspertki OBWE należy znaleźć równowagę pomiędzy poszanowaniem wolności zgromadzeń i zrzeszania się oraz poszanowaniem zasad demokratycznych. Przedostatni krok to „budowanie potencjału” zawierający się w trzech możliwych podejściach:

**1) Inicjatywy promujące równość szans:**

- Szkolenie kandydatów, inicjatywy rekrutacyjne oraz sieci wymiany wiedzy.

**2) Zwalczanie stereotypów, podnoszenie świadomości:**

- Kampanie medialne, edukacja wyborcza i obywatelska.

**3) Inicjatywy partii politycznych:**

- Kluby kobiet, zbieranie funduszy i partie kobiet.

Ostateczny krok – „praktyka parlamentarna i równość płci” – polegać ma na nieustannym pielęgnowaniu osiągniętych za pomocą wcześniejszych działań warunków dla równej reprezentacji kobiet i mężczyzn w organach wybieralnych.

**PANEL „WPŁYW MECHANIZMU KWOTOWEGO NA SYTUACJĘ KANDYDATEK W WYBORACH 2011 ROKU”**

W drugiej części konferencji przedstawicielki koalicji rządzącej oraz partii opozycyjnych dyskutowały na temat skuteczności mechanizmu kwotowego w Polsce. W dyskusji udział wzięły: Anna Grodzka (Ruch Palikota), Agnieszka



Kozłowska-Rajewicz (Pełnomocniczka ds. Równego Traktowania), Stanisława Prządka (Sojusz Lewicy Demokratycznej), Beata Szydło (Prawo i Sprawiedliwość) oraz Bożena Szydłowska (Platforma Obywatelska). Dyskusję moderowała Olga Kozierowska, dziennikarka TVN24 i radia PiN.

Większość polityczek uznała, że ustawa kwotowa była potrzebna i należy kontynuować działania legislacyjne mające na celu zagwarantowanie kobietom 50 % miejsc na listach oraz uzyskanie pozycji naprzemiennie z mężczyznami.

**Agnieszka Kozłowska-Rajewicz** wskazała, że dla kobiet wejście do świata polityki jest wyjątkowo trudną decyzją, a w 2011 roku podjęło ją dwa razy więcej kobiet niż wcześniej. W związku z tym zaszła ogromna zmiana społeczna, która miała szansę się dokonać dzięki ustawie kwotowej. Jednak proporcja między wzrostem liczby kandydatek a wzrostem liczby posłanek. Dlatego trzeba całą energię skoncentrować na tym, aby kobiety, które zdecydowały się na walkę polityczną, mimo przegranej pozostały na tej drodze. Zauważyła również, że często kobiety zadowolają się władzą nieformalną przez co nie są rozpoznawalne publicznie. W kampanii należy wzmacniać widoczność kandydatek.

**Stanisława Prządka** przyznała, że ustawa nie jest doskonała, gdyż nie uwzględnia parytetu. Podkreśliła jednocześnie ogromną rolę komitetu obywatelskiego w zbieraniu podpisów pod projektem parytetowym. Oznacza to według posłanki SLD, że ustawa kwotowa to tylko początek drogi. Przypomniała także o problemach związanych z patriarchalną kulturą funkcjonującą nadal w ośrodkach wiejskich, które eliminują kobiety z polityki lokalnej, a co za tym idzie ogólnokrajowej.

**Bożena Szydłowska** zgodziła się, że trzeba równolegle prowadzić działania oddolne, aby kobiety mogły skutecznie kandydować, a także działania legislacyjne w stronę wprowadzenia parytetów. Skuteczne wsparcie dla kobiet zaczynających swoją karierę polityczną to przede wszystkim edukacja. Przyszły polityczki muszą zrozumieć, że praca polityczna jest trudna, gdyż nie widać natychmiastowego efektu swoich działań i czasem trzeba być wyjątkowo cierpliwym.

**Anna Grodzka** przypomniała jaki jest cel mechanizmu kwotowego. Jest nim

równość, dzięki której wszystkie jednostki są zaangażowane w budowanie społecznych wartości. Trzeba mieć świadomość, że równość realizuje się w kulturze, w której żyjemy i dlatego prawo powinno ją gwarantować na zasadzie równości szans, mówiła posłanka Ruchu Palikota.

Nie wszystkie polityczki okazały się być zwolenniczkami prawnych rozwiązań mających na celu zwiększenie obecności kobiet w polityce. **Beata Szydło** jest sceptyczna wobec znaczenia mechanizmu kwotowego oraz regulowania udziału kobiet w polityce w ogóle. W jej przekonaniu kobieta zostaje politykiem, kiedy chce nim zostać. Paradoksalnie zapis ustawowy może być dla kobiet niekorzystny, ponieważ, w przekonaniu posłanki PiS mogą być traktowane jako kandydatki „specjalnej troski”. Szydło wskazała na przykład młodych kandydatek PiS, które były eksponowane w kampanii, a jednak nie zostały wybrane. Posłanka obarcza winą mechanizm kwotowy, który w społecznym przekonaniu jej zdaniem oznacza pomoc słabszym.

Większość polityczek zgodziła się jednak, że kwoty to dopiero początek drogi do równego uczestnictwa kobiet w polityce. Aby mechanizm w pełni spełniał swoją rolę, powinien być uzupełniony o dodatkowe elementy, takie jak na przykład, działania równościowe wewnątrz partii politycznych, promocja oraz wspieranie kandydatek w wyborach, równy podział funduszy na kampanię wyborczą, czy też mechanizm suwakowy na listach.

## **ZAKOŃCZENIE**

Ostatnią część konferencji stanowiła dyskusja z salą, podczas której usłyszeliśmy wiele ciekawych głosów ze środowiska akademickiego, a także organizacji pozarządowych. Podsumowania debaty dokonał dr Marcin Walecki (Kierownik Zespołu Demokratycznych Rządów i Partycypacji w Życiu Publicznym, Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka – OBWE). Stwierdził, że dyskusje dotyczące udziału kobiet w polityce są wyjątkowo potrzebne, szczególnie w gronie tak uznanych ekspertów. Zaznaczył, że Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka jest silnie zainteresowane wzmocnieniem starań o zwiększenie udziału kobiet w życiu publicznym. W ocenie dr Waleckiego proces zwiększania liczby posłanek może się zatrzymać bądź nawet zawrócić, o ile nie zintensyfikujemy działań na rzecz wyrównywania szans. Ważne jest to, aby nie koncentrować się wyłącznie na mechanizmie kwotowym, ale należy zwrócić

uwagę na wewnętrzne regulacje partyjne oraz system finansowania polityki. Marcin Walecki zaproponował reformę systemu finansów partyjnych, tak aby uwzględnić równość płci. Wskazał też na problem jakości polityki, która jest nastawiona na konflikt i bardzo agresywna, a może się to zmienić dzięki zwiększeniu udziału kobiet w organach wybieralnych. Konferencję zakończył cytatem z europarlamentarzysty<sup>1</sup>, który podsumowuje doskonale całość podejmowanych tego dnia dyskusji: *"Chciałbym zacytować słowa Maureen Reagan, która już dekady temu stwierdziła: "Poczuję, że wreszcie osiągnęliśmy równość, kiedy można będzie wybrać tyle samo niekompetentnych kobiet, co liczba niekompetentnych mężczyzn, którzy już zostali wybrani"*

---

<sup>1</sup> Za Sophie in 't Veld, (D66, Holandia), Sprawozdawca Parlamentu ds raportu rocznego nt równouprawnienia w UE w 2011 r., (marzec 2012)