



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 17 marca 2016 r.

Adam Bodnar

VII.602.20.2015. JZ

**Pan
Wojciech Kaczmarczyk
Pełnomocnik Rządu
do spraw Społeczeństwa
Obywatelskiego
i Równego Traktowania**

W nieodległym czasie obchodziliśmy rocznicę wyborów do Sejmu Ustawodawczego, które odbyły się w 1919 roku, w odrodzonej po okresie zaborów Rzeczypospolitej. Warto podkreślić, że w wyborach tych obowiązywała ordynacja wyborcza, na mocy której Polki, jako jedne z pierwszych kobiet na świecie, uzyskały pełnię praw wyborczych. W odradzającej się Polsce starano się bowiem zbudować możliwie skuteczne prawne zręby dla funkcjonowania w przyszłości nowoczesnego państwa. Jak wskazał w swoim *expose* premier Jędrzej Moraczewski odnosząc się m.in. do proponowanej ordynacji: „Sprawując rządy [...] chcemy utorować drogę tym, którzy przyjdą po nas, aby wznosić na założonych przez nas podwalinach coraz potężniejszą i najwspanialszą budowę republiki polskiej”.

Rocznica ta, a także odbywające się w latach 2014-2015 elekcje, w szczególności ostatnie wybory do Sejmu RP i Senatu RP, skłaniają do głębszej refleksji nad uczestnictwem w nich kobiet, a w szczególności nad problematyką korzystania przez nie z biernego prawa wyborczego.

Na podstawie licznych badań i analiz (w tym przygotowywanych przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich) można sformułować wniosek o wciąż niewielkim, pomimo wielu znaczących pozytywnych przykładów, udziale kobiet w składzie organów publicznych pochodzących z wyboru w Polsce. Wskazuje się w tym kontekście

m.in. na niski odsetek kobiet zasiadających w Sejmie, a także w Senacie. Badania porównawcze wskazują, że w odniesieniu do parlamentów innych państw, Polska plasuje się na bardzo odległej pozycji¹. Podobne, negatywne, tendencje charakteryzują inne organy pochodzące z wyboru: rady gmin, rady powiatów, czy sejmiki województw (kobiety stanowią około 1/4 wszystkich radnych). Warto podkreślić również zauważalny od lat niewielki odsetek kobiet wśród wójtów, burmistrzów, czy prezydentów miast².

Zjawisko niedoreprezentowania kobiet w życiu publicznym jest niewątpliwie złożone i wielowątkowe. Aby mu przeciwdziałać, konieczne jest podjęcie równoległe szeregu różnorodnych, zaplanowanych i skoordynowanych działań. **W odniesieniu do problematyki równości płci w szeroko pojętym procesie wyborczym, zasadne jest przygotowywanie i wdrażanie rozbudowanych inicjatyw w zakresie edukacji i promocji, a także rozważenie podjęcia zmian prawnych.**

Duże znaczenie odgrywa, w moim przekonaniu, dostarczenie potencjalnym kandydatkom niezbędnych informacji o ich prawach wyborczych. Jak pokazuje szereg badań, wiedza Polek i Polaków o mechanizmach wyborów, w tym podstawowych zasadach systemu wyborczego, jest niewielka³. Ma to zdecydowanie negatywny wpływ na podejmowanie decyzji o starcie w wyborach oraz powoływanie komitetów wyborczych. Rzecznik wskazywał już na konieczność podejmowania przez państwo rozbudowanych działań edukacyjnych i promocyjnych o prawach wyborczych skierowanych do potencjalnych kandydatek przed wyborami, które odbyły się w latach 2014 – 2015. Podkreślał tę problematykę m.in. w swoich wcześniejszych wystąpieniach kierowanych do Pełnomocniczek Rządu ds. Równego Traktowania, wskazując na postanowienia **Krajowego Programu Działań na rzecz Równego Traktowania na lata 2013-2016** (celu głównego 6 pn. „Zwiększenie udziału kobiet w procesie podejmowania decyzji” i celu szczegółowego 6.1 pn. „Zwiększenie liczby kobiet w Parlamencie i we władzach samorządowych”, w obszarze Równe traktowanie w dostępie do dóbr i usług).

¹ M. Fuszara (red.), *Kobiety, wybory, polityka*, Warszawa 2013, s. 7.

² Szerzej: J. Kwiatkowski, P. Modrzewski, D. Płatek, *Co nam powiedziały wybory samorządowe w 2010 roku, w 20 lat od wprowadzenia reformy samorządowej? Sukces? Porażka? Normalność?*, Kraków 2011; M. Druciarek, M. Fuszara, A. Niżyńska, J. Zbieranek, *Kobiety na polskiej scenie politycznej*, Warszawa 2012.

³ M.in. B. Roguska, J. Zbieranek, *Polacy o prawie wyborczych i mechanizmach kampanii wyborczych*, Warszawa 2011; B. Roguska, J. Zbieranek, *Polacy o ułatwieniach w głosowaniu. Wiedza, opinie i oczekiwania*, Warszawa 2014.

W moim przekonaniu należy poważnie rozważyć zmiany prawne mające na celu wpłynięcie na skuteczniejsze, **rzeczywiste zagwarantowanie zasady równości płci i zwiększenie zaangażowania kobiet w proces wyborczy**. Warto zauważyć, że polski ustawodawca, po długiej debacie, podjął bardzo istotną decyzję o zastosowaniu w prawie wyborczym tzw. mechanizmu kwotowego. Obecnie, na mocy wprowadzonego w 2011 roku Kodeksu wyborczego (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm), w wyborach proporcjonalnych odbywających się w Rzeczypospolitej (do Sejmu RP, Parlamentu Europejskiego, rad powiatów, sejmików województw) na każdej liście wyborczej zgłaszanej przez komitet wyborczy nie może zostać umieszczonych mniej niż 35 % przedstawicieli każdej z płci. Już w toku prac legislacyjnych, trwających na przełomie 2010 i 2011 roku, formułowano jednak opinie, w których podkreślano mankamenty pewnych elementów wprowadzanego mechanizmu kwotowego powodujące, że charakteryzuje się on ograniczoną skutecznością. W szczególności wskazywano na **brak równoczesnej regulacji odnośnie do kolejności umieszczania kandydatek oraz kandydatów na listach wyborczych**. Rozwiązanie, stosowane w wielu państwach, w różnych wariantach, często obejmuje np. obowiązek naprzemiennego umieszczania na liście kandydatek i kandydatów, stąd potoczna jego nazwa „zamek błyskawiczny” lub „suwak”. Podkreślano, że takie uzupełnienie jest szczególnie istotne w Polsce, gdzie częstym zachowaniem wyborców jest głosowanie na osoby kandydujące z początkowych miejsc listy⁴.

Przewidywania odnośnie do skuteczności wprowadzonego mechanizmu, jak się wydaje, znalazły swoje potwierdzenie w praktyce wyborów do Sejmu RP. O ile bowiem zastosowanie mechanizmu kwotowego miało bardzo wyraźny skutek w postaci znaczącego zwiększenia się liczby kandydatek na posłanki, które zostały zgłoszone na listach komitetów wyborczych (co stanowiło warunek ich rejestracji), to były one umieszczane na dalszych miejscach list. Wśród ogółu kandydatek i kandydatów umieszczanych na pierwszych miejscach w 2015 roku, tylko niespełna 25 % to kobiety⁵. Wzrost liczby kobiet wybranych do Sejmu, choć zauważalny, trudno uznać za satysfakcjonujący (w wybranym w 2015 roku Sejmie RP kobiety stanowią wciąż jedynie 27 % ogółu posłanek i posłów,

⁴ M. Niewiadomska-Cudak, *Reprezentacja kobiet w parlamencie*, Studia Wyborcze T. XIII, 2012, s. 15.

⁵ P. Nowek, *Udział kobiet w wyborach parlamentarnych 2015 – analiza danych PKW*, opracowanie własne BRPO.

podczas gdy w wyborach 2011 roku, kiedy to po raz pierwszy zastosowano mechanizm kwotowy – 24 %).

W tym kontekście należy przywołać opinie i rekomendacje Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), która monitoruje wybory, a także formułuje oceny oraz rekomendacje koniecznych zmian. W raporcie OBWE, oceniającym przebieg wyborów parlamentarnych w Polsce w 2011 roku, podniesiono problematykę równości płci w wyborach i funkcjonowanie mechanizmu kwotowego⁶. Podkreślono w nim, że **o ile wprowadzenie mechanizmu kwotowego jest zgodne z rekomendacjami OBWE, to nie wpłynął on w przyjętym w Polsce modelu na praktykę umieszczania kandydatów na listach w „systemie zamka błyskawicznego”**. W konkluzji raport stwierdzał, że „reprezentacja kobiet uległa tylko skromnej poprawie w stosunku do stanu z 2007 roku, co nasuwa wątpliwości co do obecnego sposobu wprowadzania w życie parytetu”.

Kwestia funkcjonowania mechanizmu kwotowego została podniesiona w raporcie Misji Oceny Wyborów OBWE, która obserwowała wybory do Sejmu RP i do Senatu RP w 2015 roku⁷. W dokumencie tym podkreślono, że **należy rozważyć możliwość wsparcia systemu kwotowego poprzez mechanizmy odnoszące się do kolejności kandydatek i kandydatów na liście**⁸.

Warto ponadto odnotować, że również w **Uwagach końcowych Komitetu CEDAW** z dnia 7 listopada 2014 r., dotyczących siódmego i ósmego sprawozdania okresowego Polski z realizacji Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (CEDAW/C/POL/CO/7-8), wyrażone zostało **zalecenie zmiany Kodeksu wyborczego pod kątem naprzemiennego umieszczania kobiet i mężczyzn na listach wyborczych** (tzw. “system suwakowy”) w celu uzyskania równości (pkt 29a). Dodatkowo objęte ono zostało wcześniejszym okresem sprawozdawczym, co oznacza, że Polska powinna poinformować o podjętych w tym zakresie działaniach jeszcze w 2016 roku (por. pkt 49).

⁶ *Rzeczpospolita Polska – Wybory parlamentarne 9 października 2011 r. Raport Misji Oceny Wyborów OBWE/ODIHR*, Warszawa 2012, s. 10.

⁷ *Republic of Poland, Parliamentary Elections 25 October 2015. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report*, Warsaw 2016, s. 9.

⁸ Należy przywołać również rekomendacje zawarte w opublikowanym w lutym 2016 roku raporcie OBWE: *Compendium of Good Practices for Advancing Women’s Political Participation in the OSCE Region*, Warsaw 2016.

Postulaty korekty mechanizmu kwotowego, zawartego w Kodeksie wyborczym i rozszerzenia go o mechanizm regulujący kwestię kolejności kandydatek i kandydatów na listach wyborczych, wydają się mieć głębokie uzasadnienie. Warto podkreślić, że **postulowane prace legislacyjne w tym zakresie można by odczytywać jako wyraz konsekwencji ustawodawcy, który podjął już przecież doniosłą decyzję o wprowadzeniu mechanizmu kwotowego, dostrzegając ważne przyczyny jego stosowania i licząc na osiągnięcie pożądaných rezultatów.** Z pewnością nie miał natomiast intencji wprowadzenia rozwiązania nieskutecznego.

Chciałbym zwrócić również uwagę na wyjątkowo niski odsetek kobiet w wyborach do Senatu RP. W wyborach 2015 roku wśród ogółu kandydatów, niespełna 14 % to kobiety (w porównaniu do 42 % w wyborach do Sejmu RP). Mandaty uzyskało 13 kobiet i 87 mężczyzn. Warto zauważyć, że tendencja ta jest stała i utrzymuje się już od wielu kadencji⁹. Jest to bardzo niepokojące zjawisko, dlatego w moim przekonaniu **należy podjąć rozbudowane analizy pozwalające na zidentyfikowanie potencjalnych barier w kandydowaniu kobiet w wyborach odbywających się w systemie wyborczym większościowym i wskazanie skutecznych metod ich likwidowania.**

Mając powyższe na względzie, działając w oparciu o art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.), uprzejmie proszę Pana Pełnomocnika o zajęcie stanowiska w sprawie podjęcia działań odnoszących się do problematyki korzystania przez kobiety z biernego prawa wyborczego i poinformowanie o planowanej aktywności w tym zakresie.

Podpis na oryginale

⁹ J. Zbieranek, *Polski system wyborczy a równość płci – szkic aktualnych problemów*, [w:] Z. Dąbrowska, K. Kądziela (red.), *Bieda i strach w mieście kobiet*, Warszawa 2013.