



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

I.602.2.2014/JZ

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 22 551 77 00
Fax 22 827 64 53

Warszawa, dnia 17.1.2014

Pani
Agnieszka Kozłowska-Rajewicz
Pełnomocnik Rządu
do spraw Równego Traktowania
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa

Szanowna Pani Minister,

Już 95 lat temu na mocy Ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego Polki, jako jedne z pierwszych kobiet na świecie, uzyskały pełnię praw wyborczych. Odradzająca się Rzeczpospolita starała się bowiem zbudować zręby dla funkcjonowania w przyszłości nowoczesnego państwa. Jak wskazał w swoim *exposé* premier Jędrzej Moraczewski, odnosząc się m.in. do proponowanej ordynacji: „Sprawując rządy tymczasowe, chcemy utorować drogę tym, którzy przyjdą po nas, aby wznosić na założonych przez nas podwalinach coraz potężniejszą i najwspanialszą budowę republiki polskiej”. Rocznicą ta, a także zbliżające się w latach 2014-2015 cztery elekcje, skłaniają do głębszej refleksji nad uczestnictwem kobiet w wyborach w Polsce oraz nad problematyką korzystania przez nie z biernego prawa wyborczego.

Na podstawie licznych analiz można sformułować wniosek o stosunkowo niewielkim 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. W świetle badań porównawczych, odnoszących się do parlamentów innych państw, Polska plasuje się na odległej pozycji – udział kobiet

w parlamencie jest blisko dwukrotnie niższy niż np. w Szwecji (M. Fuszara <red.>, *Kobiety, wybory, polityka*, Warszawa 2013, s. 7). Podobne, negatywne tendencje charakteryzują inne organy pochodzące z wyboru: rady gmin, rady powiatów, czy sejmiki województw (kobiety stanowią około 25 % wszystkich radnych). Warto podkreślić również wyjątkowo niewielki odsetek kobiet wśród osób pełniących funkcję wójta, burmistrza, czy prezydenta miasta (od lat oscyluje on poniżej 10 %. Więcej: A. Niżyńska, *Kandydatki w wyborach samorządowych 2010 roku*, Warszawa 2010).

Zjawisko nielicznej reprezentacji kobiet w życiu publicznym jest niewątpliwie złożone i wielowątkowe. Aby mu przeciwdziałać konieczne jest podjęcie równoległe szeregu różnorodnych, dobrze zaplanowanych i skoordynowanych działań. **W odniesieniu do problematyki równości płci w szeroko pojętym procesie wyborczym zasadne jest przygotowanie i wdrożenie rozbudowanych inicjatyw w zakresie edukacji i promocji.** W szczególności ogromne znaczenie ma, w moim przekonaniu, dostarczenie potencjalnym kandydatkom niezbędnych informacji o ich prawach wyborczych. Jak pokazuje szereg badań, wiedza polskich wyborców o mechanizmach wyborów, w tym zasadach systemu wyborczego, jest bardzo niewielka (m.in. B. Roguska, J. Zbieranek, *Polacy o prawie wyborczych i mechanizmach kampanii wyborczych*, CBOS, Warszawa 2011). Ma to zdecydowanie negatywny wpływ na podejmowanie decyzji o starcie w wyborach oraz powoływanie komitetów wyborczych..

Chciałabym zwrócić uwagę, że istotne zmiany m.in. w systemie wyborczym do rad gmin wprowadził uchwalony w 2011 roku Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.), tworząc nowe zasady wyboru radnych, co ma swoje przełożenie również na tryb zgłaszania kandydatek i kandydatów. Konstrukcje te znajdują swoje szerokie zastosowanie po raz pierwszy w wyborach samorządowych w 2014 roku, a wydają się pozostawać wciąż nieznanymi dla obywateli. Działania edukacyjne warto poprzedzić rozbudowanymi analizami, które pomogą dobrać odpowiednią ich formę (np. warsztaty, wykłady, prelekcje). Wydaje się również zasadnym zlecenie organizacji i przeprowadzenia części zajęć edukacyjnych organizacjom społecznym w trybie otwartych konkursów, a także podjęcie współpracy m.in. z Uniwersytetami Trzeciego Wieku. Tego rodzaju działania należy również wdrażać na poziomie samorządu terytorialnego.

Potrzeba podjęcia działań na rzecz promowania korzystania z prawa do kandydowania przez kobiety wydaje się bezdyskusyjna. Inicjatywy takie w moim przekonaniu powinny być wielowątkowe i zostać adresowane do różnych odbiorców. Po pierwsze, o czym była już mowa, do potencjalnych kandydatek. Dalej, działania powinny być kierowane do ugrupowań politycznych i komitetów wyborczych, aby uwypuklić problematykę równości płci w różnych wymiarach ich działalności, m.in. w odniesieniu do wskazywania kandydatek i kandydatów, ale również planowania oraz praktycznego przeprowadzania kampanii wyborczych. Warto przytoczyć w tym kontekście niepokojące wyniki analiz wskazujących, że m.in. w wyborczych spotach telewizyjnych kobiety pojawiają się znacząco rzadziej niż mężczyźni, a dodatkowo są przedstawiane zwykle w bardzo stereotypowy sposób (E. Rekosz, *Kobiety i mężczyźni w telewizyjnej kampanii wyborczej. Wybory parlamentarne 2011*, Warszawa 2012).

W moim przekonaniu **niezbędne jest stale monitorowanie problematyki równości płci w procesie wyborczym**, w szczególności w odniesieniu do zbliżających się w latach 2014-2015 elekcji.

W związku z powyższym, zwracam się do Pani Pełnomocnik z uprzejmą prośbą o poinformowanie mnie o planowanych na 2014 rok działaniach edukacyjnych i promocyjnych mających na celu przeciwdziałanie zjawisku niedoreprezentowania kobiet w sferze publicznej, w szczególności przyjętych w ramach realizacji 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* Krajowego Programu Działań na rzecz Równego Traktowania na lata 2013-2016.

Pozwolę sobie również podnieść zagadnienie zastosowania mechanizmów prawnych mających na celu wpłynięcie na skuteczniejsze, **rzeczywiste zagwarantowanie zasady równości płci i zwiększenie zaangażowania kobiet w proces wyborczy**. Polski ustawodawca, po długiej debacie, podjął bardzo istotną decyzję o zastosowaniu w ustawach wyborczych tzw. mechanizmu kwotowego. **Obecnie, na mocy wprowadzonego w 2011 roku Kodeksu wyborczego, 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 być mniej niż 35 % przedstawicieli każdej z płci. Już w toku prac legislacyjnych trwających na przełomie lat 2010 i 2011 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 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 listy (M. Niewiadomska-Cudak, *Reprezentacja kobiet w parlamencie*, Studia Wyborcze T. XIII, 2012, s. 15).

Przewidywania odnośnie do skuteczności wprowadzonego mechanizmu, jak się wydaje, znalazły swoje potwierdzenie w praktyce wyborów parlamentarnych, które odbyły się w 2011 roku. 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. Wzrost liczby kobiet wybranych do Sejmu był niesatysfakcjonujący (w wybranym w 2011 roku Sejmie kobiety stanowiły 24 %, podczas gdy w 2007 roku – 20 %, a w 2005 również 20 %). Warto podkreślić, że na tę kwestię w swoim raporcie oceniającym przebieg wyborów parlamentarnych 2011 roku zwróciło uwagę Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (*Rzeczpospolita Polska – Wybory parlamentarne 9 października 2011 r. Raport Misji Oceny Wyborów OBWE/ODIHR*, Warszawa 2012, s. 10). 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”.

W tym kontekście liczne postulaty korekty mechanizmu kwotowego zawartego w Kodeksie wyborczym i rozszerzenie go o mechanizm regulujący kwestie kolejności kandydatek i kandydatów na listach wyborczych wydają się mieć 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 zamiaru wprowadzenia rozwiązania nieskutecznego, wadliwego, tym bardziej, że zapowiadane jest tylko czasowe jego stosowanie, przez kilka cykli wyborczych.

Chciałabym zwrócić również uwagę na wyjątkowo niski odsetek kobiet kandydujących do Senatu. W wyborach 2011 roku wyniósł on jedynie 14 % ogółu osób kandydujących (w porównaniu do 42 % w wyborach do Sejmu). Od kilku kadencji odsetek kobiet zasiadających w Senacie oscyluje w granicach maksymalnie kilkunastu procent (M. Druciarek, M. Fuszara, A. Niżyńska, J. Zbieranek, *Kobiety na polskiej scenie politycznej*, Warszawa 2012). Jest to bardzo niepokojące zjawisko, dlatego w mojej ocenie należy zidentyfikować potencjalne bariery w kandydowaniu kobiet w wyborach odbywających się w systemie wyborczym większościowym i wskazać skuteczne metody ich usuwania.

Mając powyższe na względzie, działając w oparciu o art. 16 ust. 1, art. 16 ust. 2 pkt 1 oraz art. 17 b pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), uprzejmie proszę Panią Pełnomocnik o zajęcie stanowiska w sprawie działań edukacyjnych i legislacyjnych odnoszących się do problematyki korzystania przez kobiety z biernego prawa wyborczego i poinformowanie o planowanej aktywności w tym zakresie.

Łożyszcza podwójnie

Zena J. J. J.