

Kwoty i co dalej? Udział kobiet w życiu politycznym w Polsce

ANALIZA I ZALECENIA



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Kwoty i co dalej? Udział kobiet w życiu politycznym w Polsce

Analiza i zalecenia

Warszawa 2020

BIULETYN RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH 2020, nr 6
Zasada Równego Traktowania. Prawo i praktyka, nr 31

Kwoty i co dalej? Udział kobiet w życiu politycznym w Polsce. Analiza i zalecenia

Redakcja merytoryczna serii *Zasada Równego Traktowania. Prawo i Praktyka*:

dr hab. Adam Bodnar, prof. Uniwersytetu SWPS

Autorki (rozdział II, VI-VI):

Agata Szypulska

dr Aleksandra Szczerba

Autorka raportu z badań (rozdziały III-V):

dr Agnieszka Kwiatkowska, Uniwersytet SWPS

Komitet redakcyjny w Zespole ds. Równego Traktowania:

Magdalena Kuruś

dr Aleksandra Szczerba

Agata Szypulska

Wydawca:

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa

www.rpo.gov.pl

Infolinia Obywatelska 800 676 676



Publikacja jest dostępna na licencji Creative Commons:

Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY-SA)

Warszawa 2020

ISSN 0860-7958

Projekt, opracowanie DTP:

OMIKRON Sp. z o.o.

Spis treści

I. Wprowadzenie	5
II. Równy udział kobiet i mężczyzn w życiu politycznym w świetle przepisów prawa polskiego, międzynarodowego i europejskiego	8
Prawo krajowe	8
Konstytucja RP	8
Kodeks wyborczy	9
Prawo międzynarodowe i europejskie	10
System ONZ	10
System Rady Europy	12
System Unii Europejskiej	13
III. Kobiety w wyborach do Sejmu RP i Senatu RP w 2019 r.	16
Kobiety na listach wyborczych w wyborach do Sejmu RP	16
Spełnianie wymogów wybranych mechanizmów kwotowych przez listy wyborcze w wyborach do Sejmu RP w 2019 r.	22
Kobiety na listach wyborczych w wyborach do Senatu RP	25
Udział kobiet wśród wygranych	26
Podsumowanie	33
IV. Kobiety w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r.	35
Kobiety na listach wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r.	35
Spełnianie wymogów wybranych mechanizmów kwotowych przez listy wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r.	40
Kobiety wśród wygranych do Parlamentu Europejskiego	43
Podsumowanie	45
V. Postawy Polek i Polaków wobec wyborczych mechanizmów wyrównawczych	47
Przekonania o przyczynach ograniczonej obecności kobiet w polityce	48
Wiedza i preferencje wobec systemu kwotowego	51
Kryteria wyboru kandydata	57
Podsumowanie	60
VI. Zalecenia	61
Organy władzy publicznej	61
Partie polityczne	63
Organizacje społeczeństwa obywatelskiego	63

I. Wprowadzenie

Rzecznik Praw Obywatelskich na mocy art. 18 ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania¹ pełni funkcję niezależnego organu ds. równego traktowania. W ramach tego mandatu do zakresu działania Rzecznika należy m.in. analizowanie, monitorowanie i wspieranie równego traktowania wszystkich osób, a także prowadzenie niezależnych badań dotyczących dyskryminacji². Badania prowadzone przez Rzecznika mają na celu dostarczenie wiedzy na temat zjawisk społecznych i sytuacji osób narażonych na dyskryminację w Polsce. Na podstawie uzyskanych danych, a także innych źródeł wiedzy odnoszących się do danego zagadnienia – w szczególności opracowań naukowych, orzecznictwa, uwag organizacji międzynarodowych³ i pozarządowych⁴ – Rzecznik planuje i podejmuje działania zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela, w tym formułuje zalecenia dla organów władzy publicznej. Zalecenia Rzecznika mogą odnosić

¹ Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 1219, z późn. zm.). Ustawa implementuje do polskiego porządku prawnego dyrektywę Rady 86/613/EWG z dnia 11 grudnia 1986 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn pracujących na własny rachunek, w tym w rolnictwie, oraz w sprawie ochrony kobiet pracujących na własny rachunek w okresie ciąży i macierzyństwa (Dz. U. UE L z dnia 19 grudnia 1986 r.), dyrektywę Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzającą w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz. U. UE L 180 z 19.7.2000, s. 22), dyrektywę Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającą ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. UE L 303 z 2.12.2000, s. 16), dyrektywę Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzającą w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz. Urz. UE L 373 z 21.12.2004, s. 37), dyrektywę 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. UE L 204 z 26.7.2006, s. 23), dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/54/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie środków ułatwiających korzystanie z praw przyznanych pracownikom w kontekście swobodnego przepływu pracowników (Dz. Urz. UE L 128 z 30.4.2014, s. 8).

² Zob. art. 17b ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627).

³ Por. m.in. Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR) (2014). *Jak skutecznie promować uczestnictwo kobiet w partiach politycznych. Poradnik*, dostępny pod adresem: <https://www.osce.org/pl/odihhr/225201>, Council of Europe (2018). *Media, elections and gender. Study on media coverage of elections with a specific focus on gender equality*, dostępne pod adresem: <https://edoc.coe.int/en/media/7612-media-elections-and-gender-study-on-media-coverage-of-elections-with-a-specific-focus-on-gender-quality.html>.

⁴ Zob. np. M. Druciarek, D. Przybysz, I. Przybysz, *Women in national politics in Poland. Strategies of political parties in the 2019 parliamentary elections*, Warszawa: Fundacja Instytut Spraw Publicznych 2019, dostępne pod adresem: <https://www.isp.org.pl/pl/publikacje/women-in-national-politics-in-poland-strategies-of-political-parties-in-the-2019-parliamentary-elections>.

się zarówno do koniecznych zmian prawnych, jak i do praktycznej realizacji obowiązujących regulacji.

Niniejsze opracowanie podejmuje jedno z najistotniejszych zagadnień w działalności RPO, tj. temat równego i sprawiedliwego udziału kobiet i mężczyzn w życiu politycznym. Przestrzeganie konstytucyjnej zasady równouprawnienia płci w tym obszarze jest zagadnieniem, które Rzecznik Praw Obywatelskich obserwuje ze szczególną uwagą. Aktywna partycypacja polityczna kobiet i mężczyzn, równe szanse w ubieganiu się o mandat posła lub senatora, a także równe możliwości jego uzyskania i wpływania na projektowane polityki publiczne są bowiem zagadnieniami, które mają fundamentalne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania demokratycznego państwa prawa.

Uwzględniając powyższe Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie kierował swe wystąpienia do organów władzy publicznej w przedmiocie niesatysfakcjonującego udziału kobiet w życiu politycznym⁵.

Jak wskazują obserwacje Rzecznika Praw Obywatelskich, sytuacja w dalszym ciągu nie napawa optymizmem, pomimo wysiłku wielu aktorów zaangażowanych w działania na rzecz wzmocnienia udziału kobiet w polityce. Rzeczywiste zagwarantowanie zasady równości płci i zwiększenie zaangażowania kobiet w proces wyborczy nadal stanowią istotne wyzwania dla władz publicznych. Obowiązujący w Polsce od 2011 r. mechanizm kwotowy, wprowadzony, dzięki zaangażowaniu społeczeństwa obywatelskiego, w celu uzyskania bardziej zrównoważonej pod względem płci reprezentacji politycznej i niwelowania barier w dostępie do stanowisk publicznych, ma ograniczoną skuteczność. Niewątpliwie mechanizm, o którym mowa, wymagający, aby na każdej liście wyborczej w wyborach proporcjonalnych umieszczono nie mniej niż 35% przedstawicieli każdej z płci zapoczątkował pozytywne zmiany. Powstaje jednak pytanie – czy wprowadzone rozwiązanie jest wystarczające, a zmiana społeczna w tym obszarze następuje w satysfakcjonującym tempie?

Zbliżając się rocznice – 10. rocznica wprowadzenia do polskiego systemu prawnego mechanizmu kwotowego, jak również 25. rocznica przyjęcia Deklaracji i Platformy Działań wieńczącej IV Światową Konferencję Praw Kobiet w Pekinie we wrześniu 1995 r. – stanowią dobrą okazję do oceny skuteczności mechanizmu kwotowego.

Raport prezentuje w zasadniczej części wyniki trzech badań przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich przez dr Agnieszkę Kwiatkowską z Uniwersytetu SWPS. Szczególny nacisk położono na ewaluację funkcjonowania systemu kwotowego w wyborach do Parlamentu Europejskiego (26 maja 2019 r.) oraz Sejmu i Senatu RP (13 października 2019 r.), uwzględniając m.in. liczbę kandydatek ubiegających się o mandat, jak również przyporządkowane im miejsca na listach wyborczych. Istotnym

⁵ Zob. m.in. wystąpienie do Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania w sprawie biernego prawa wyborczego kobiet z dnia 8 marca 2019 r., dostępne pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-jak-zwiekszyc-odsetek-kobiet-we-wladzach-pochodzacych-z-wyborow> czy wystąpienie RPO do Pełnomocniczki Rządu ds. Równego Traktowania z dnia 17 stycznia 2014 r., dostępne pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/kobiety-w-zyciu-publicznym-odpowiedz-pelnomocniczki-rzadu>.

elementem analizy jest podjęta przez autorkę badania próba określenia, jaki wpływ na szanse uzyskania mandatu ma miejsce na liście wyborczej, które zostało kandydatowi/kandydatce przyznane. Obraz sytuacji uzupełniają rozważania dotyczące barier, które kobiety napotykają, rozpoczynając działalność polityczną. Publikacja analizuje także postawy Polek i Polaków wobec różnych form wspierania partycypacji politycznej kobiet. Przeprowadzono ją w oparciu o dwa badania opinii publicznej zrealizowanych na zlecenie Rzecznika: *Bierne prawa wyborcze kobiet* (2018 r.) oraz, uzupełniająco, *Kobiety w życiu publicznym* (2019 r.).

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich i niezależny organ ds. równego traktowania wyrażam nadzieję, że przedstawione wyniki badań i sformułowane w oparciu o nie rekomendacje przyczynią się do koniecznego wypracowania i wdrożenia mechanizmów wzmocnienia partycypacji politycznej kobiet, a przez to zapewnienia bardziej zrównoważonej płciowo reprezentacji politycznej społeczeństwa, odzwierciedlającej rzeczywisty udział w nim kobiet i mężczyzn.

dr hab. Adam Bodnar
Rzecznik Praw Obywatelskich

II. Równy udział kobiet i mężczyzn w życiu politycznym w świetle przepisów prawa polskiego, międzynarodowego i europejskiego

Prawo krajowe

Konstytucja RP

Zasada równouprawnienia kobiet i mężczyzn i powiązany z nią zakaz dyskryminacji ze względu na płeć są fundamentami polskiego porządku konstytucyjnego. Art. 32 Konstytucji stanowi, że wszyscy są wobec prawa równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny⁶. Zasada równości jest normą konstytucyjną skierowaną do wszystkich organów władzy publicznej – obowiązuje zarówno te podmioty, które tworzą prawo, jak i te które je stosują. Ma ona uniwersalny charakter, który rozciąga się na sfery życia politycznego, społecznego jak i gospodarczego. Tworzy także szczególnego rodzaju prawo podmiotowe do równego traktowania⁷. Zasada równości pozostaje w ścisłym związku z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP) – obie zasady wzajemnie na siebie oddziałują. Z jednej strony, zasada równości nakazuje traktować w podobny sposób te podmioty, które charakteryzują się daną cechą relewantną, z drugiej – dopuszcza różnicowanie ich sytuacji prawnej, jeśli pozostawałoby to zgodne ze społecznym poczuciem sprawiedliwości⁸.

Postanowienia art. 32 Konstytucji – w kontekście płci – rozwija i precyzuje art. 33 wskazując, że **kobiety i mężczyźni mają w Rzeczypospolitej Polskiej równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym**, w szczególności zaś w obszarach: **prawa do kształcenia, zatrudnienia i awansów, do jednakowego wynagradzania za pracę jednakowej wartości, do zabezpieczenia społecznego oraz**

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 Nr 78 poz. 483 z późn. zm.

⁷ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01, OTK 2001/7/225.

⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 1999 r., sygn. akt SK. 4/98, Dz.U z 1999 Nr 21 poz. 196.

do zajmowania stanowisk, pełnienia funkcji oraz uzyskiwania godności publicznych i odznaczeń.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że konstytucyjnej zasady równości nie należy rozumieć jako nakazu stosowania jednakowych norm prawnych w stosunku do wszystkich podmiotów. Równe traktowanie oznacza traktowanie grup podmiotów charakteryzujących się daną „cechą relewantną” – w analizowanym przypadku płcią – według jednakowej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących, jak i faworyzujących. Warto jednak wskazać, że **zasada równości nie ma charakteru absolutnego, a w pewnych sytuacjach zróżnicowanie sytuacji prawnej kobiet i mężczyzn jest dopuszczalne lub wręcz wskazane. Potwierdzają to również przepisy ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych oraz prawa unijnego – w wybranych sytuacjach stanowienie szczególnych regulacji dla kobiet lub mężczyzn, w celu zniwelowania faktycznych nierówności pomiędzy przedstawicielami obu płci, jest dopuszczalne jako tzw. uprzywilejowanie wyrównawcze**⁹. Jest bezsporne, że konkretne regulacje ustanawiające takie rozwiązania nie mogą być traktowane jako sprzeczne z Konstytucją, o ile są racjonalnie uzasadnione, proporcjonalne i związane z innymi wartościami, zasadami i normami konstytucyjnymi¹⁰. Przykładami takiego dopuszczalnego w świetle Konstytucji środka wyrównawczego na rzecz kobiet w sferze prawa wyborczego są systemy kwotowe lub parytetowe, określające odsetek kandydatek-kobiet na liście wyborczej, które zostaną bliżej przedstawione w dalszej części opracowania.

Kodeks wyborczy

W odniesieniu do ustawodawstwa krajowego wskazać należy, że prace nad przyjęciem regulacji, której celem było wspieranie udziału kobiet w życiu politycznym zainicjował w 2010 r. Obywatelski Komitet inicjatywy ustawodawczej „Czas na kobiety”, przedkładając projekt ustawy przewidującej wprowadzenie parytetu płci na listach kandydatów ubiegających się o mandat posła Parlamentu Europejskiego, radnego, posła Sejmu RP¹¹. W toku prac legislacyjnych postulat ten uległ znaczącej zmianie – **parytet płci zastąpiono mechanizmem kwotowym, tj. wymogiem zamieszczenia na liście wyborczej nie mniej niż 35% przedstawicieli obu płci**. Ostatecznie, ustawę w takim kształcie uchwalono podczas 82. posiedzenia Sejmu w dniu 5 stycznia 2011 r., a Prezydent RP podpisał ją 31 stycznia 2011 r. Przepisy dotyczące kwot na listach kandydatów wprowadzono także do Kodeksu wyborczego¹², który w chwili wejścia w życie,

⁹ Wyrok TK z 15.07.2010 r., sygn. akt K 63/07, OTK 2010, nr 6, poz. 60.

¹⁰ Wyrok TK z 22.02.2005 r., sygn. akt K 10/04, OTK 2005, nr 2, poz. 17.

¹¹ 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 (druk nr 2713), dostępny pod adresem: <http://orka.sejm.gov.pl/proc6/nsf/opisy/2713.htm>.

¹² Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy, Dz. U. Nr 21, poz. 113.

tj. 1 sierpnia 2011 r., zastąpił dotychczasowe przepisy regulujące wybory do Sejmu i do Senatu, wybory Prezydenta RP, wybory do Parlamentu Europejskiego oraz wybory organów jednostek samorządu terytorialnego.

Wprowadzony w 2011 r. mechanizm kwotowy jest obecnie jedynym rozwiązaniem ustawowym, które – uniemożliwiając rejestrację list wyborczych obejmujących wyłącznie kandydatów płci męskiej – **przeciwdziała wykluczeniu kobiet ze sfery życia politycznego**. Uwagę zwraca jednak, że jest to instrument o ograniczonej skuteczności, który nie reguluje kwestii przyznawania kobietom określonych miejsc na liście lub naprzemiennego umieszczania kandydatek i kandydatów na zasadzie suwaka. To poważny brak, który sprawia, że równościowy potencjał tej regulacji nie jest w pełni wykorzystany. Rzecznik Praw Obywatelskich – jako niezależny organ ds. równego traktowania – wielokrotnie zwracał uwagę na pilną potrzebę podjęcia bardziej zdecydowanych działań na rzecz równych szans kobiet w procesie wyborczym¹³.

Prawo międzynarodowe i europejskie

Zakaz dyskryminacji ze względu na płeć w życiu politycznym wynika także z wiążących Polskę umów międzynarodowych.

System ONZ

W ramach systemu ONZ fundamenty równouprawnienia kobiet i mężczyzn w obszarze życia politycznego stworzyła Konwencja o prawach politycznych kobiet z 1952 r., która – czerpiąc z Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r. – stanowiła pierwszy dokument prawa międzynarodowego poświęcony wyłącznie kwestii równego korzystania przez kobiety z czynnego i biernego prawa wyborczego, jak i piastowania urzędów publicznych bez dyskryminacji (odpowiednio art. 1, 2 3 Konwencji)¹⁴. Ochronę praw politycznych kobiet umocniły postanowienia Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (dalej: MPPOiP)¹⁵. Poza generalną klauzulą antydyskryminacyjną (art. 2 ust. 1 MPPOiP), na mocy art. 3 MPPOiP zagwarantowano, że jego sygnatariusze mają obowiązek zapewnić równe prawo **kobiet i mężczyzn do korzystania ze wszystkich praw obywatelskich i politycznych wymienionych w Pakcie**. Zgodnie z art. 25 MPPOiP każdy obywatel ma prawo i możliwości, bez żadnej dyskryminacji i bez nieuzasadnionych ograniczeń do uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli, korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w rzetelnych

¹³ Zob. przywołane wyżej wystąpienie RPO do Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania w sprawie biernego prawa wyborczego kobiet z dnia 8 marca 2019 r.

¹⁴ Konwencja o prawach politycznych kobiet z dnia 31 marca 1953 r., Dz. U. z 1955 Nr 16, poz. 86.

¹⁵ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

wyborach, przeprowadzanych okresowo, opartych na głosowaniu powszechnym, równym i tajnym, gwarantujących wyborcom swobodne wyrażenie woli, jak również dostępu do służby publicznej w swoim kraju na ogólnych zasadach równości. Międzynarodowy Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych gwarantuje również, że płeć nie będzie przyczyną dyskryminacji w zakresie równości wobec prawa (art. 26 MPPOiP) i zobowiązuje sygnatariuszy do podejmowania kroków zmierzających do faktycznej realizacji tych praw (równość *de facto*).

Dokumentem międzynarodowym o kluczowym znaczeniu dla przeciwdziałania dyskryminacji kobiet w życiu politycznym jest **Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet** (dalej: CEDAW)¹⁶, która ustanowiła nowe standardy w tym obszarze. W pierwszej kolejności, CEDAW zobowiązała państwa strony do podjęcia wszelkich stosownych kroków, aby zlikwidować dyskryminację kobiet, rozumianą jako wszelkie zróżnicowanie, wyłączenie lub ograniczenie ze względu na płeć, których konsekwencją jest uszczuplenie albo uniemożliwienie kobietom przyznania, realizacji bądź korzystania na równi z mężczyznami z praw człowieka oraz podstawowych wolności w dziedzinach życia politycznego, gospodarczego, społecznego, kulturalnego, obywatelskiego i innych (art. 1). Zobowiązanie to w odniesieniu do życia politycznego i publicznego zdefiniowano wieloaspektowo. **Obejmuje ono m.in. stworzenie warunków do korzystania na równi z mężczyznami z prawa głosowania we wszystkich wyborach i referendach publicznych oraz wybieralności do wszelkich organów wybieranych powszechnie.** Kobiety i mężczyźni powinni mieć **równe możliwości uczestniczenia w kształtowaniu polityki państwa i jej realizacji, w tym w sferze międzynarodowej, zajmowania stanowisk publicznych i wykonywania wszelkich funkcji publicznych** na wszystkich szczeblach zarządzania, jak również działania w organizacjach pozarządowych i stowarzyszeniach zajmujących się sprawami publicznymi i politycznymi państwa (art. 7 i 8 CEDAW). **Konwencja akcentuje także kwestię faktycznej realizacji praw**, zobowiązując sygnatariuszy do podjęcia wszelkich stosownych kroków, w tym ustawodawczych, dla zapewnienia pełnego rozwoju i awansu kobiet w celu zagwarantowania im posiadania i wykonywania praw człowieka oraz podstawowych wolności na zasadach równości z mężczyznami, w tym **wskazując na potrzebę wprowadzenia przez państwa strony tymczasowych zarządzeń szczególnych, zmierzających do przyspieszenia faktycznej równości mężczyzn i kobiet** (art. 3 i 4 CEDAW).

W 1997 r. ww. obowiązki państw sygnatariuszy CEDAW doprecyzowano w **Zaleceniu ogólnym nr 23 „Kobiety w życiu politycznym i publicznym”**. Komitet CEDAW wskazał wtedy, że **osiągnięcie stanu równości w znaczeniu formalnym (*de iure*) i faktycznym (*de facto*) może wymagać przyjęcia szczególnych środków tymczasowych np. w postaci specjalnych środków wsparcia i instrumentów, które**

¹⁶ Przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 18 grudnia 1979 r., Dz.U. z 1982 Nr 10, poz. 71.

wzmacniałyby partycypację polityczną kobiet¹⁷. W 2014 r. Komitet CEDAW taką konkretną rekomendację przekazał Polsce uznając, że działania władz polskich są w tym obszarze nadal niewystarczające – po analizie sprawozdań okresowych rządu Komitet uznał, że **konieczne jest uzupełnienie funkcjonującego w Polsce mechanizmu kwotowego o system naprzemiennego umieszczania kandydatów na liście wyborczej (tzw. metoda suwaka) i stworzenie kompleksowej strategii zwalczania zjawiska niedostatecznej reprezentacji kobiet w polityce¹⁸**. Niestety, do tej pory zalecenie Komitetu nie zostało wdrożone.

System Rady Europy

W ramach systemu ochrony praw człowieka Rady Europy podejście do kwestii praw wyborczych kobiet jest odmienne. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹⁹ wraz z protokołami dodatkowymi, nie zawiera postanowień, które odnosiłyby się do kwestii praw politycznych kobiet *per se*, tak jak czyni to CEDAW. Nie oznacza to, że Konwencja nie znajdzie zastosowania w przypadku ich naruszenia. W kontekście równych szans kobiet w procesie wyborczym konwencyjny zakaz dyskryminacji – ze względu na jego akcesoryjny charakter – odnieść należy do treści **art. 3 Protokołu dodatkowego nr 1 do Konwencji**, sporządzonego w Paryżu 20 marca 1952 roku²⁰, zgodnie z którym strony Konwencji zobowiązały się organizować w rozsądnych odstępach czasu wolne wybory oparte na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego. Protokół ten wszedł w życie w stosunku do Polski 10 października 1994 r.²¹

Kwestia stosowania mechanizmów wspierających partycypację polityczną kobiet zawiązała jak dotychczas przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w sprawach *Staatkundig Gereformeerde Partij p. Holandii* oraz *Metka Zevnik i inni p. Słowenii*. Nie znajdując podstawy do wydania wyroku w obu sprawach, w decyzjach o odrzuceniu skarg Europejski Trybunał Praw Człowieka potwierdził jednak, że wspieranie równouprawnienia kobiet i mężczyzn jest obecnie jednym z głównych

¹⁷ Zob. pkt 15, dostępne pod adresem: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_4736_E.pdf. Zob. również General recommendation No. 5: Temporary special measures i General recommendation No. 25: Article 4, paragraph 1, of the Convention (temporary special measures).

¹⁸ Concluding observations on the combined seventh and eighth periodic reports of Poland, CEDAW/C/POL/CO/7-8, s. 21 i 29.

¹⁹ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz. U. z 1993 Nr 61, poz. 284 z późn. zm.

²⁰ Dz. U. z 1995 Nr 36, poz. 175.

²¹ Zgodnie z Oświadczeniem Rządowe z dnia 18 listopada 1994 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r., oraz Protokołu nr 2 do powyższej Konwencji, sporządzonego w Strasburgu dnia 6 maja 1963 r., Dz. U. z 1995 Nr 36, poz. 178.

celów Rady Europy, a **brak równowagi płci w polityce nie tylko narusza prawo do równego traktowania, ale także stanowi zagrożenie dla demokratycznej legitymacji państwa**²².

Normatywne standardy ochrony w tym obszarze uzupełniają także liczne dokumenty Rady Europy nieposiadające charakteru konwencyjnego, z których pierwsze zostały przyjęte już w latach 80. XX w. Do najistotniejszych zaliczyć należy m.in. rezolucję przyjętą podczas V Europejskiej Konferencji Ministerialnej do spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn w Skopje²³ oraz rekomendację w sprawie zrównoważonego uczestnictwa kobiet i mężczyzn w podejmowaniu decyzji politycznych i publicznych uchwaloną przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 12 marca 2003 roku²⁴. Rezolucja nacisk położyła na zapewnienie, że każda polityka na rzecz pokoju i bezpieczeństwa musi zakładać pełne uczestnictwo kobiet w podejmowaniu decyzji na wszystkich szczeblach oraz uwzględniać perspektywę płci (art. 19). Z kolei rekomendacja wskazała, że zrównoważony udział kobiet i mężczyzn w podejmowaniu decyzji politycznych ma kluczowe znaczenie dla pełnego korzystania z praw człowieka i lepszego funkcjonowania społeczeństwa demokratycznego i zalecała, aby m.in. przestrzegać i promować równe prawa obywatelskie i polityczne kobiet, jak również rozważyć wdrożenie środków tymczasowych pozwalających na osiągnięcie równości kobiet i mężczyzn w życiu politycznym w wymiarze *de iure* i *de facto*. Zalecenia te zostały podtrzymane w licznych rezolucjach Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, w tym rezolucji 2111 (2016) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w sprawie oceny wpływu środków mających na celu poprawę reprezentacji politycznej kobiet²⁵. Kwestii osiągnięcia równouprawnienia kobiet i mężczyzn w sferze politycznej nadano także rangę zadania priorytetowego w kolejnych strategiach Rady Europy przyjętych przez Komitet Ministrów Rady Europy, odpowiednio na lata 2014-2017 oraz obecnej na lata 2018- 2023²⁶.

System Unii Europejskiej

W odróżnieniu od systemu Rady Europy problematyka równego udziału kobiet i mężczyzn w sferze politycznej na poziomie Unii Europejskiej podjęta została stosunkowo późno, dopiero w latach 90. XX w. Początkowo poruszana ona była wyłącznie na gruncie instrumentów prawa miękkiego, takich jak Deklaracja ateńska

²² Staatkundig Gereformeerde Partij p. Holandii skarga nr 58369/10 oraz Metka Zevnik i inni p. Słowenii, nr skargi 54893/18.

²³ Tekst rezolucji dostępny pod adresem: <https://rm.coe.int/16805e0054>.

²⁴ Recommendation Rec (2003) 3 of the Committee of Ministers and explanatory memorandum, dostępna pod adresem: <https://rm.coe.int/1680519084>.

²⁵ Resolution 2111(2016) on Assessing the impact of measures to improve women's political representation, dostępna pod adresem: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=22745&lang=en>.

²⁶ Council of Europe Gender Equality Strategy 2018-2023, <https://rm.coe.int/strategy-en-2018-2023/16807b58eb>.

z 1992 r.²⁷, która jako pierwsza ujmowała problem niedostatecznej reprezentacji kobiet w procesie decyzyjnym w kategorii „deficytu demokracji”. Stworzyła ona również podwaliny pod dalsze zmiany w tym obszarze. Postulaty równouprawnienia kobiet i mężczyzn w polityce wkrótce znalazły swoje odzwierciedlenie w rezolucjach, opiniach, rekomendacjach czy komunikatach Parlamentu Europejskiego²⁸, Rady²⁹ i Komisji Europejskiej³⁰, ostatecznie stając się jedną z fundamentalnych zasad Unii Europejskiej.

Potwierdza to Traktat o Unii Europejskiej (dalej jako TUE)³¹, wskazując, że Unia Europejska opiera się na wartościach równości i poszanowania praw człowieka, a wspieranie równości kobiet i mężczyzn stanowi jeden z jej celów (art. 2 i 3 ust. 3 TUE). Dodatkowe gwarancje w tym zakresie stwarzają również postanowienia Karty praw podstawowych Unii Europejskiej³², która zakazuje wszelkiej dyskryminacji, w szczególności ze względu na płeć (art. 21 ust. 1) i nakazuje zapewnienie równości kobiet i mężczyzn we wszystkich dziedzinach (art. 23), a która zgodnie z art. 6 ust. 1 TUE ma taką samą moc prawną jak Traktaty. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³³ z kolei stipuluje, że „we wszystkich swoich działaniach Unia zmierza do zniesienia nierówności oraz wspierania równości mężczyzn i kobiet” (art. 8), wymagając, by przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia dążyła do zwalczania wszelkiej dyskryminacji m.in. ze względu na płeć (art. 10).

Kwestia zrównoważonej reprezentacji politycznej kobiet nie jest, jak wynika z powyższego, *explicite* przedmiotem prawnie wiążących źródeł prawa unijnego. Nie oznacza to jednak jej braku na unijnej agendzie. Problematyka równości płci w polityce nadal często pojawia się w pracach Parlamentu Europejskiego, który stoi na stanowisku, że **równa reprezentacja kobiet i mężczyzn w podejmowaniu decyzji politycznych to kwestia praw człowieka i sprawiedliwości społecznej**. Dostrzegając brak równowagi w udziale kobiet i mężczyzn w procesie podejmowania decyzji politycznych i publicznych oraz wyraźny niedostatek reprezentacji kobiet na różnych szczeblach decyzyjnych na poziomie Unii Europejskiej i państw członkowskich, Parlament Europejski nie ustaje w zachęcaniu unijnych instytucji oraz orga-

²⁷ Tekst dostępny pod adresem: <http://www.eurit.it/Eurplace/diana/ateneen.html>.

²⁸ Resolution of 11 February 1994(3) on women in decision-making bodies, Dz. Urz. UE C 61 z 28.02.1994, s. 248, its opinion of 24 May 1996(4) on Proposal for a Council Recommendation on the balanced participation of women and men in decision-making (CCJM(95)0593 – C4-0081/96 – 95/0308(CNS)), Dz. Urz. UE C 166 z 10.06.1996, s. 269 oraz resolution of 2 March 2000(5) on women's representation in decision-making, Dz. Urz. UE C 346 z 04.12.2000, s. 82.

²⁹ Np. Council Recommendation 96/694/EC of 2 December 1996 on the balanced participation of women and men in the decision-making process, Dz. Urz. UE L 319 z 10.12.1996, s. 11.

³⁰ Zob. m.in. Commission Communication entitled 'Strategy for equality between women and men 2010-2015' (COM(2010)0491), Dz. Urz. UE C 1999 z 07.07.2012, s. 65.

³¹ Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 13.

³² Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 391.

³³ Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47

nów krajowych do zaprojektowania i wdrożenia efektywnych działań na rzecz osiągnięcia równego udziału kobiet i mężczyzn w podejmowaniu decyzji politycznych³⁴.

Tematyka równości płci w procesie decyzyjnym i w strategiach politycznych została także włączona jako zagadnienie priorytetowe do najnowszej Strategii Równości Płci na lata 2020-2025 ogłoszonej w marcu 2020³⁵. Komunikat Komisji podkreśla znaczenie równych szans uczestnictwa kobiet i mężczyzn dla demokracji przedstawicielskiej na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i unijnym.

³⁴ Zob. m.in. rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 13 marca 2012 r. w sprawie udziału kobiet w podejmowaniu decyzji politycznych – jakość i równość (2011/2295(INI)), dostępną pod adresem: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0070+0+DOC+XML+V0//PL> i rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2019 r. w sprawie uwzględniania aspektu płci w Parlamencie Europejskim (2018/2162(INI)), dostępną pod adresem: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0010_PL.pdf?redirect.

³⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Unia równości: strategia na rzecz równouprawnienia płci na lata 2020–2025”, COM(2020) 152 final, dostępny pod adresem: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52020DC0152>.

III. Kobiety w wyborach do Sejmu RP i Senatu RP w 2019 r.

Celem badania było uzyskanie pogłębionej wiedzy na temat realizacji biernego prawa wyborczego wśród kobiet w wyborach do Sejmu i Senatu RP, które odbyły się 13 października 2019 r. W ramach projektu zbadana została obecność kobiet na listach kandydatów, w tym ich liczba, oraz przyznane im pozycje w rozbiciu na komitety wyborcze i okręgi wyborcze, a także udział kobiet wśród wygranych.

Szczególny nacisk położony został na ewaluację funkcjonowania wprowadzonego w 2011 r. mechanizmu kwotowego 35% miejsc dla każdej płci na listach wyborczych w wyborach proporcjonalnych. Sprawdzone zostało, czy utrzymał się obserwowany od czasu wprowadzenia kwot trend wzrostowy odsetka kobiet w kolejnych kadencjach Sejmu, i czy aktywizacja kobiet przez system kwotowy znajduje również odzwierciedlenie – pomimo większościowego systemu wyborczego i braku zarezerwowanych miejsc dla kobiet – również w wyborach do Senatu. Wpływ systemu kwotowego został również przeanalizowany pod kątem realnych szans kobiet, definiowanych jako spełnianie przez listy wyborcze wymogów wybranych mechanizmów kwotowych.

Kobiety na listach wyborczych w wyborach do Sejmu RP

W wyborach do Sejmu RP 13.10.2019 r. komitety wystawiły 5111 kandydatów, w tym 2152 kobiet (42,10%) i 2959 mężczyzn (57,90%) (tabela 1). To zbliżony odsetek do poprzednich wyborów w 2015 r., gdy pośród 7858 kandydatów znalazło się 3328 (42,35%) kobiet. Zatem nawet znacznie mniejsza sumaryczna liczba kandydatów w wyborach z 2019 r., ze względu na fakt, że ponad trzy czwarte kandydatów startowało w ramach koalicji (choć większość tych koalicji miała nieformalny charakter, bez zawiązywania koalicyjnego komitetu wyborczego), nie wpłynęła na zmniejszenie odsetka kobiet na listach.

Większość komitetów wystawiła większy odsetek kandydatek niż wymagała ordynacja wyborcza. Wyjątek stanowią tu komitety małe (KW Prawica, KWW Mniejszość Niemiecka) – wystawiły one minimalny dopuszczalny przez prawo procent kobiet. Spośród komitetów ogólnopolskich najwięcej kandydatek wystawił Sojusz Lewicy Demokratycznej (46,6% kobiet), a najmniej – Prawo i Sprawiedliwość (39,0%) i Konfederacja (39,7%). Wśród komitetów lokalnych, najwięcej kobiet wystawił Komitet Wyborczy Akcja Zawiedzionych Emerytów Rencistów (46,2%) oraz KWW Koalicja Bezpartyjni i Samorządowcy (44,1%).

Tabela 1. Kobiety i mężczyźni na listach wyborczych do Sejmu RP (2019)

komitet wyborczy	kobiety	mężczyźni	% kobiet
KW Sojusz Lewicy Demokratycznej	424	486	46,59
KKW Koalicja Obywatelska PO .N IPL Zieloni	395	524	42,98
KW Polskie Stronnictwo Ludowe	379	536	41,42
KW Konfederacja Wolność i Niepodległość	349	531	39,66
KW Prawo i Sprawiedliwość	358	560	39,00
KW Akcja Zawiedzionych Emerytów Rencistów	24	28	46,15
KWW Koalicja Bezpartyjni i Samorządowcy	177	224	44,14
KW Skuteczni Piotra Liroya-Marca	30	44	40,54
KW Prawica	7	11	38,89
KWW Mniejszość Niemiecka	9	15	37,50
Ogółem	2152	2959	42,11

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej (2019), na szarych polach komitety ogólnopolskie.

Duże różnice w odsetku kobiet-kandydatek wystąpiły między okręgami wyborczymi. Najwięcej kobiet znalazło się na listach w okręgu 32 z siedzibą w Katowicach (46,6%), prawie połowę kandydatek miały również listy z okręgów: 28 (Częstochowa) – 45,8%, 14 (Nowy Sącz) – 45,5%, 17 (Radom) – 45,3%. Najmniejszy odsetek kobiet kandydujących do Sejmu wystąpił na listach w podkarpackich okręgach numer 22 (Krosno) – 37,3% i 23 (Rzeszów) – 38,1%.

Tabela 2. Kobiety i mężczyźni na listach wyborczych do Sejmu RP w podziale na okręgi wyborcze

Okręg	kobiety	mężczyźni	% kobiet
32 Katowice	41	47	46,59
28 Częstochowa	38	45	45,78
14 Nowy Sącz	45	54	45,45
17 Radom	53	64	45,30
10 Piotrków Trybunalski	40	49	44,94
7 Chełm	61	76	44,53
19 Warszawa	89	110	44,72
27 Bielsko-Biała	39	50	43,82
11 Sieradz	62	80	43,66
2 Wałbrzych	41	53	43,62
25 Gdańsk	52	68	43,33
31 Katowice	50	66	43,10

Okręg	kobiety	mężczyźni	% kobiet
39 Poznań	43	57	43,00
1 Legnica	61	81	42,96
38 Piła	36	48	42,86
41 Szczecin	51	68	42,86
35 Olsztyn	44	59	42,72
30 Bielsko-Biała	43	58	42,57
8 Zielona Góra	51	69	42,50
24 Białystok	85	116	42,29
5 Toruń	62	85	42,18
37 Konin	43	60	41,75
36 Kalisz	48	67	41,74
29 Katowice	45	63	41,67
13 Kraków	77	108	41,62
15 Tarnów	37	52	41,57
18 Siedlce	68	96	41,46
33 Kielce	87	123	41,43
3 Wrocław	69	98	41,32
12 Kraków	33	47	41,25
6 Lublin	73	105	41,01
34 Elbląg	36	52	40,91
4 Bydgoszcz	56	81	40,88
16 Płock	49	71	40,83
26 Słupsk	57	83	40,71
9 Łódź	40	59	40,40
40 Koszalin	32	48	40,00
20 Warszawa	56	86	39,44
21 Opole	54	84	39,13
23 Rzeszów	64	104	38,10
22 Krosno	41	69	37,27

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej (2019), op. cit.

Średnia pozycja kobiet w wyborach do Sejmu RP wyniosła 13,2 podczas gdy mężczyzn 11,3, co stanowi różnicę istotną statystycznie. Średnie pozycje kobiet i mężczyzn na listach wyborczych nie mają jednak decydującego znaczenia – **w każdym wyborach niemal całość mandatów uzyskują osoby zajmujące początkowe miejsca na liście wyborczej. Ze względu na tendencję wyborców do głosowania przede wszystkim na górne pozycje list, kluczowa jest obsada zwłaszcza wyborczych „jedynek”.** Stąd

też, zobrazowana w tabeli 3 tendencja do obsadzania kobiet na pozycjach „niebiorących”, czyli dających bliskie zero szanse zdobycia mandatu – największy odsetek kobiet przypada na środek list wyborczych. Z kolei na pozycjach dających największą szansę sukcesu wyborczego kobiet jest znacznie mniej. Stanowią one niecałą 1/5 kandydatów (19,7%) na pierwszych miejscach list wyborczych i nieco ponad 1/4 na miejscach drugich (26,5%).

Tabela 3. Odsetek kobiet na kolejnych miejscach na listach wyborczych w wyborach do Sejmu RP w 2019 r.

Pozycja na liście	kobiety	mężczyźni	% kobiet
1	46	188	19,66
2	62	172	26,50
3	87	147	37,18
4	73	160	31,33
5	78	156	33,33
6	91	143	38,89
7	100	134	42,74
8	97	137	41,45
9	105	129	44,87
10	66	168	28,21
11	123	109	53,02
12	113	118	48,92
13	106	123	46,29
14	116	110	51,33
15	99	121	45,00
16	102	114	47,22
17	96	102	48,48
18	99	93	51,56
19	79	70	53,02
20	63	81	43,75
21	65	53	55,08
22	59	58	50,43
23	50	60	45,45
24	36	68	34,62
25	27	22	55,10
26	26	22	54,17
27	30	15	66,67
28	12	30	28,57

Pozycja na liście	kobiety	mężczyźni	% kobiet
29	14	7	66,67
30	10	11	47,62
31	4	7	36,36
32	5	5	50,00
33	2	3	40,00
34	2	3	40,00
35	2	3	40,00
36	1	4	20,00
37	2	3	40,00
38	1	4	20,00
39	2	3	40,00
40	1	3	25,00

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej (2019), op. cit.

W rozbiściu na komitety wyborcze, najkorzystniej z punktu widzenia obsady pierwszych miejsc na listach wyborczych prezentowały się listy Sojuszu Lewicy Demokratycznej oraz Koalicji Obywatelskiej (tabela 4). Oba komitety dały kobietom po 14 z 41 pierwszych list (34,15%). Dodatkowo z list SLD startowało 15 (36,6%) kobiet z „dwójek” i 21 (51,2%) z „trójek”. Koalicja Obywatelska przyznała kobietom 13 (31,7%) miejsc drugich i 24 (58,5%) miejsca trzecie. Z drugiej strony – najmniejsze szanse wyborcze ze względu na miejsce na liście miały kobiety startujące z list Konfederacji. Tylko dwie kobiety (4,9%) startowały z list tego komitetu z pierwszego miejsca, pięć kobiet (12,2%) z drugiego, a 8 (19,5%) z trzeciego. Raczej małe szanse miały również kandydatki PSL (17,1% „jedynek”, 22% „dwójek”, 39% „trójek”) i PiS (19,5% pierwszych miejsc, 26,8% drugich i 19,5% trzecich).

Tabela 4. Odsetek kobiet na kolejnych miejscach na listach wyborczych w podziale na komitety wyborcze

Poz.	KO	KWiN	PSL	PiS	SLD	AZER	P	SPL-M	KBiS	MN
1	34,15	4,88	17,07	19,51	34,15	0,00	0,00	0,00	5,26	0,00
2	31,71	12,20	21,95	26,83	36,59	0,00	0,00	20,00	36,84	100,00
3	58,54	19,51	39,02	19,51	51,22	33,33	0,00	20,00	42,11	0,00
4	34,15	24,39	31,71	27,50	39,02	33,33	100,00	40,00	26,32	0,00
5	46,34	21,95	21,95	34,15	39,02	100,00	0,00	0,00	36,84	100,00
6	29,27	29,27	39,02	19,51	56,10	100,00	100,00	60,00	68,42	0,00
7	26,83	75,61	41,46	31,71	46,34	33,33	0,00	60,00	26,32	0,00
8	29,27	36,59	41,46	31,71	58,54	66,67	100,00	80,00	42,11	100,00

Poz.	KO	KWiN	PSL	PiS	SLD	AZER	P	SPL-M	KBiS	MN
9	36,59	53,66	39,02	31,71	60,98	66,67	0,00	40,00	52,63	0,00
10	19,51	43,90	24,39	12,20	39,02	33,33	100,00	20,00	31,58	0,00
11	39,02	45,00	51,22	56,10	70,73	66,67	0,00	100,00	47,37	100,00
12	39,02	35,00	78,05	43,90	46,34	33,33	100,00	50,00	55,56	0,00
13	60,98	35,90	48,78	34,15	51,22	33,33	0,00	33,33	50,00	100,00
14	48,78	56,76	53,66	51,22	39,02	0,00	100,00	100,00	66,67	0,00
15	50,00	48,65	35,00	42,50	40,00	100,00	100,00	33,33	56,25	100,00
16	45,00	51,35	50,00	42,50	41,03	50,00	0,00	50,00	71,43	0,00
17	52,78	41,18	55,56	52,78	44,44	100,00	0,00	0,00	35,71	100,00
18	50,00	64,52	52,78	54,29	48,57	50,00	0,00	50,00	30,77	0,00
19	62,96	46,15	40,74	70,37	55,56	0,00	-	0,00	36,36	100,00
20	48,15	40,00	38,46	44,44	50,00	0,00	-	-	45,45	0,00
21	68,18	55,00	50,00	59,09	45,45	-	-	-	55,56	0,00
22	45,45	50,00	61,90	54,55	40,91	-	-	-	55,56	0,00
23	52,38	41,18	35,00	61,90	38,10	-	-	-	33,33	100,00
24	42,86	50,00	35,00	28,57	17,65	-	-	-	37,50	0,00
25	33,33	66,67	33,33	66,67	75,00	-	-	-	60,00	-
26	62,50	22,22	44,44	88,89	37,50	-	-	-	80,00	-
27	62,50	62,50	50,00	75,00	87,50	-	-	-	60,00	-
28	25,00	28,57	37,50	25,00	37,50	-	-	-	0,00	-
29	75,00	33,33	75,00	75,00	75,00	-	-	-	50,00	-
30	50,00	66,67	50,00	25,00	25,00	-	-	-	100,00	-
31	50,00	50,00	0,00	50,00	0,00	-	-	-	100,00	-
32	50,00	50,00	50,00	50,00	100,00	-	-	-	0,00	-
33	0,00	0,00	100,00	100,00	0,00	-	-	-	-	-
34	100,00	0,00	0,00	0,00	100,00	-	-	-	-	-
35	0,00	0,00	0,00	100,00	100,00	-	-	-	-	-
36	0,00	0,00	0,00	100,00	0,00	-	-	-	-	-
37	100,00	0,00	100,00	0,00	0,00	-	-	-	-	-
38	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-	-	-	-	-
39	0,00	100,00	0,00	0,00	100,00	-	-	-	-	-
40	100,00	0,00	-	0,00	0,00	-	-	-	-	-

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej (2019), op. cit.; na szarych polach komitety ogólnopolskie.

Spełnianie wymogów wybranych mechanizmów kwotowych przez listy wyborcze w wyborach do Sejmu RP w 2019 r.

Kolejnym elementem badania było sprawdzenie, na ile listy w wyborach do Sejmu spełniały wymagania różnych systemów kwotowych. Zagadnienie to jest istotne w związku z możliwymi modyfikacjami systemu kwotowego obowiązującego obecnie w Polsce w wyborach do Sejmu, Parlamentu Europejskiego i części organów stanowiących wybieranych w wyborach samorządowych.

Pod pojęciem systemu kwotowego najczęściej rozumie się mechanizm stosowany w procesie rekrutacji członków danego organu kolegialnego, który nakłada na ten proces specyficzne warunki w odniesieniu do składu organu pod kątem istotnych zmiennych. Podstawowym celem stosowania systemów kwotowych jest dążenie do zwiększenia partycypacji pewnej grupy wyróżnionej ze względu na cechy przypisane bądź osiągnięte, która dotąd była niedoreprezentowana w określonej sferze życia społecznego. W polskim dyskursie publicznym najczęściej dyskutowanym zastosowaniem systemu kwotowego jest mechanizm zwiększający udział kobiet na listach wyborczych w wyborach powszechnych.

Istnieje **szereg klasyfikacji systemów kwotowych**, przy czym zazwyczaj brane są pod uwagę dwa główne kryteria:

- 1) forma prawna** – to czy, system kwotowy ma mieć charakter dobrowolny (jak np. wewnętrzne ustalenia co do tworzenia list przyjęte w ramach partii), czy obligatoryjny (a więc funkcjonowanie normy prawa powszechnie obowiązującego, np. w konstytucji, ustawie o partiach politycznych, ordynacji wyborczej); w przypadku systemu obligatoryjnego normie powinny towarzyszyć sankcje za jej niewykonanie, najczęściej o charakterze pieniężnym (grzywny, utrata części lub całości dotacji państwowej dla partii), wyborczym (odmowa rejestracji listy kandydatów lub komitetu wyborczego) czy braku przyznania mandatów (w przypadku systemu kwotowego funkcjonującego na poziomie zgromadzenia),
- 2) etap zastosowania** – poza najczęstszym przypadkiem, jakim jest zastosowanie mechanizmu kwotowego na poziomie list wyborczych, może on również występować na poziomie zgłaszanych kandydatów (w przypadku prawyborów lub innej metody oddolnego ustalania list wyborczych w partii) lub na poziomie wybranego zgromadzenia (mandaty wynikowe).

Wprowadzony w Polsce mechanizm kwotowy uniemożliwia rejestrację listy bez spełnienia wymogu 35% miejsc dla każdej z płci. W dalszej analizie uwzględniono trzy dodatkowe rodzaje systemów kwotowych, określające kolejno liczbę kandydatów na początku listy w zależności od płci, proporcję obu płci oraz metodę usytuowania kandydatów:

- 1) system sufitowy** – określający, ile kobiet powinno się znaleźć na kilku najwyższych miejscach na liście, jednak bez dokładnego wskazania, które miejsca powinny zajmować; w dalszej analizie uwzględniono najpopularniejszą wersję tego systemu,

a więc taką, która wymaga, by na pierwszych trzech miejscach listy znajdowała się przynajmniej jedna kobieta,

- 2) **parytet** – szczególna forma systemu kwotowego, która „denotuje jedynie taki poziom udziału danej grupy w owej strukturze, który jest adekwatny do jej udziału wśród ogółu populacji”³⁶. Tak więc w przypadku kobiet poprawne jest stosowanie go wyłącznie jako formy systemu kwotowego, określającej udział kobiet na około 50% (ze względu na to, że obecnie część list ma nieparzystą liczbę pozycji, w analizie jako spełniające wymóg parytetu traktowaliśmy listy z maksymalną różnicą jednego miejsca między płciami),
- 3) **system suwakowy** – naprzemienne umieszczanie na liście kobiet i mężczyzn.

Spełnianie wymogów tych trzech systemów przez listy wyborcze do Sejmu w 2019 r. obrazuje tabela 5³⁷.

Tabela 5. Spełnianie przez listy wyborcze w wyborach do Sejmu RP w 2019 r. wymogów wybranych systemów kwotowych

komitet wyborczy	liczba list ogółem	% list z kobietą w pierwszej trójce	% list z paryte-tem	% list z suwa-kiem
KKW Koalicja Obywatelska PO .N IPL Zieloni	41	92,68	12,20	0,00
KW Sojusz Lewicy Demokratycznej	41	85,37	43,90	2,44
KW Polskie Stronnictwo Ludowe	41	63,41	7,32	0,00
KW Prawo i Sprawiedliwość	41	53,66	4,88	0,00
KW Konfederacja Wolność i Niepodległość	41	31,71	14,63	0,00
KW Akcja Zawiedzionych Emerytów Rencistów	3	33,33	66,67	0,00
KW Prawica	1	0,00	0,00	0,00
KW Skuteczni Piotra Liroya-Marca	5	40,00	0,00	0,00
KWW Koalicja Bezpartyjni i Samorządowcy	19	73,68	26,32	0,00
KWW Mniejszość Niemiecka	1	100,00	0,00	0,00
Ogółem	234	64,96	17,52	0,43

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej (2019), op. cit.

³⁶ Wawrowski Ł., *Polityka równych szans. Instytucjonalne mechanizmy zwiększania partycypacji kobiet w strukturach politycznych na przykładzie państw Unii Europejskiej*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek 2007, s. 588.

³⁷ Podobne analizy dotyczące wyborów do Parlamentu Europejskiego 2019 r. zob. tabela 20.

Spośród zarejestrowanych przez komitety wyborcze 234 list kandydatów większość (65%) spełniała najprostsze, ale istotne z punktu szans wyborczych kobiet, z uwzględnionych wyżej kryteriów – przynajmniej jedną kandydatkę na pierwszych trzech miejscach na liście. Najkorzystniej z punktu widzenia tego kryterium wypadły listy Koalicji Obywatelskiej (92,7% list spełniało warunek) i Sojuszu Lewicy Demokratycznej (85,4%). Nieco słabiej warunek ten spełniany był w przypadku list PSL (63,4%) i PiS (53,7%). Najmniej kobiet na początkowych miejscach listy wystawiła Konfederacja – tylko na niecałej 1/3 list (31,7%) w pierwszej trójce znalazła się kobieta. Wśród komitetów lokalnych największy odsetek list z kobietą w pierwszej trójce zarejestrowali Bezparyjni i Samorządowcy (73,7%).

Tabela 6. Lista KW SLD (okręg nr 8) – jedyna lista z systemem suwakowym w wyborach do Sejmu w 2019 r.

Pozycja	Nazwisko i imiona	Liczba głosów	Procent głosów	Mandat
1	KUCHARSKA-DZIEDZIC Anita Agnieszka	30 581	6,98%	tak
2	WONTOR Bogusław Tadeusz	18 950	4,33%	tak
3	RUSZKOWSKA Adrianna	2 223	0,51%	nie
4	STOJANOWSKI Artur	1 956	0,45%	nie
5	GARGUL Anna	1 034	0,24%	nie
6	STARSZAK Wojciech Kazimierz	284	0,06%	nie
7	OCH Ewa Maria	1 452	0,33%	nie
8	ŁYSIAK Bernard Krzysztof	776	0,18%	nie
9	BUZAREWICZ-KOWAL Irena	847	0,19%	nie
10	HAŁABURA Damian Karol	840	0,19%	nie
11	RAKSA Iwona Marzena	428	0,10%	nie
12	WŁODEK Waldemar Jacek	528	0,12%	nie
13	BAK Monika	1 320	0,30%	nie
14	ROŻEK Eugeniusz	502	0,11%	nie
15	SZKUDLAREK Julita Monika	1 013	0,23%	nie
16	WALCZAK Tomasz	862	0,20%	nie
17	ŻEGILEWICZ – ZAWADZKA Katarzyna Magdalena	395	0,09%	nie
18	WITA Paweł	645	0,15%	nie
19	KOMAJDA Natalia Roksana	221	0,05%	nie
20	SOKOŁOWSKI Leszek	688	0,16%	nie
21	GRANDE Julieta	486	0,11%	nie
22	WIŚNIEWSKI Waclaw Andrzej	241	0,06%	nie
23	DRUBKOWSKA Monika	787	0,18%	nie
24	SZMYTKOWSKI Michał Paweł	1 282	0,29%	nie

Źródło: Dane Państwowej Komisji Wyborczej (2019). Wyniki wyborów do Sejmu, op. cit.

Parytet płci, definiowany w przypadku list wyborczych jako jednakowa liczba kandydatów obu płci, albo różniąca się nie więcej niż o jeden (ze względu na to, że nie wszystkie listy miały parzystą liczbą kandydatów), był znacznie rzadszym zjawiskiem. Najczęściej zastosowany został przy konstrukcji list Sojuszu Lewicy Demokratycznej – na niecałej połowie list (43,9%), a spośród komitetów lokalnych – na listach Akcji Zawieszonych Emerytów Rencistów (66,7%). Pozostałe komitety ogólnopolskie zastosowały ten mechanizm w niewielkim stopniu: wystąpił na 6 listach Konfederacji, 5 listach Koalicji Obywatelskiej, 3 listach PSL i 2 listach Prawa i Sprawiedliwości.

Ostatnim analizowanym **mechanizmem, uznawanym za najskuteczniejszy jeśli chodzi o zapewnienie reprezentacji kobiet odpowiadającej ich udziałowi w populacji, jest mechanizm suwakowy**, łączący w sobie parytet z równościową metodą lokowania kandydatów na liście. Jednocześnie jest to mechanizm najrzadziej stosowany (w wyborach w 2019 r. tylko 0,4% list wyborczych). Naprzemienne pozycje dla kandydatów obu płci (uwzględniając zarówno sytuację z wszystkimi miejscami nieparzystymi dla kobiet, jak i z wszystkimi parzystymi) pojawiły się wyłącznie na jednej liście Sojuszu Lewicy Demokratycznej ze wszystkich 234 list: była to lista w okręgu nr 8 (Zielona Góra). Trzeba jednak dodać, że w niektórych przypadkach braku systemu suwakowego to kobiety są uprzywilejowane: przykładowo, na poznańskiej liście SLD kobiety kandydowały z pierwszego, drugiego i trzeciego miejsca (dwie z nich uzyskały mandaty).

Kobiety na listach wyborczych w wyborach do Senatu RP

W wyborach do Senatu, przy ordynacji jednomandatowej, szanse kobiet są znacznie mniejsze niż mężczyzn już na etapie wystawiania kandydatów. Ze względu na to, że komitetowi wyborczemu najbardziej opłaca się wystawić tylko jednego kandydata w okręgu (ponieważ każdy kolejny przedstawiciel zabierałby mu głosy zamiast dodawać głosów liście, jak w przypadku wyborów sejmowych) liczba kandydatów wystawianych przez dany komitet jest wielokrotnie mniejsza w porównaniu do wyborów do Sejmu, a do kandydowania wybierani są przede wszystkim mężczyźni. Ta liczba miejsc w 2019 r. dodatkowo zmniejszyła się ze względu na pakt zawarty przez partie opozycyjne, które zdecydowały się nie konkurować między sobą i zgodzić się na wspólnego kandydata w każdym okręgu (i w większości okręgów udało się tę umowę zrealizować).

W wyborach do Senatu w 2019 r. kandydowało 45 kobiet i 233 mężczyzn – kobiety stanowiły więc zaledwie 16,2% kandydatów. Stanowi to i tak 18-procentowy wzrost w porównaniu z wyborami w 2015 r., w których kandydowało 13,7% kobiet.

Największy odsetek kobiet wśród kandydatów miały, podobnie jak w przypadku wyborów do Sejmu, Sojusz Lewicy Demokratycznej (28,6%) i Koalicja Obywatelska (24,7%). Najmniej – Koalicja Bezpartyjni i Samorządowcy (0%) i Polskie Stronnictwo Ludowe (6,3%). Sprawilo to, że w 63 okręgach wyborczych ze 100 nie kandydowała żadna kobieta, a obywatele wybierać mogli wyłącznie spośród mężczyzn. Dla porównania –

tylko w jednym okręgu wyborczym nie startował żaden mężczyzna (był to okręg nr 54 z siedzibą komisji w Rzeszowie, w którym kandydowały trzy kobiety).

Tabela 7. Odsetek kobiet wśród kandydatów do Senatu w 2019 r.

komitet wyborczy	kobiety	mężczyźni	% kobiet
KKW Koalicja Obywatelska PO .N IPL Zieloni	18	55	24,66
KW Sojusz Lewicy Demokratycznej	2	5	28,57
KW Polskie Stronnictwo Ludowe	1	15	6,25
KW Prawo i Sprawiedliwość	14	85	14,14
KW Konfederacja Wolność i Niepodległość	1	6	14,29
KWW Koalicja Bezpartyjni i Samorządowcy	0	14	0,00
KWW Przywrócić Prawo	1	6	14,29
Pozostałe komitety	8	47	14,55

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej (2019), op. cit.; kategoria „pozostałe komitety” obejmuje wszystkie komitety, które w wyborach do Senatu wystawiły poniżej 5 kandydatów.

Udział kobiet wśród wygranych

Spośród 2152 kobiet kandydujących do Sejmu, mandat uzyskało 132 (6,1%). Z kolei na 2959 startujących mężczyzn, posłami zostało 328 (11,1%). Wskaźniki te określają wskaźnik sukcesu wyborczego lub inaczej – szans wyborczych. Różnica między odsetkiem wygranych kobiet i mężczyzn jest w największej mierze konsekwencją tego, że kobiety częściej dostają miejsca wyborcze z nikłą szansą wygranej, co wykazane zostało w pierwszej części analizy. W wyborach do Sejmu w 2015 r. mandaty uzyskało 3,8% kobiet i 7,4% mężczyzn. Zaobserwowany w 2019 r. wzrost szans wyborczych dla obu płci wynika z mniejszej liczby startujących kandydatów (5111 w porównaniu z 7858), a to z kolei – z koalicyjnego (formalnie bądź nieoficjalnie) charakteru połowy list wyborczych. Zatem, proporcja szans wyborczych kobiet i mężczyzn pozostała niemal bez zmian w porównaniu z wyborami parlamentarnymi w 2015 r. – **kobiety nadal miały prawie o połowę mniejsze szanse zdobycia mandatu w porównaniu z mężczyznami.**

Z drugiej strony, do Sejmu w 2019 r. dostały się 132 kobiety, a więc o 7 kobiet więcej niż w poprzednich wyborach, co stanowi najlepszy wynik po transformacji (tabela 8). Podobnie, najwyższy odsetek kobiet uzyskał mandaty senatorskie – 24 kobiety (w porównaniu do 76 mężczyzn). W przypadku Sejmu trend wzrostowy udziału kobiet po wprowadzeniu systemu kwotowego został zachowany, chociaż różnica między wyborami 2015 r. a 2019 r. jest mniejsza niż w przypadku poprzedniej pary wyborów. Mogliśmy jednak zauważyć coraz większą aktywizację polityczną kobiet oraz ich widzialność w mediach w politycznych rolach, również w tych najważniejszych (szefowa partii, marszałkini Sejmu, kandydatka na premiera dużego komitetu). Możemy sądzić, że częścią

tej aktywizacji jest wzrost odsetka kobiet wśród kandydatów (o 18%) oraz wśród wygranych (o 100%) do Senatu, pomimo braku kwot w wyborach w systemie wyborczym większościowym.

Tabela 8. Udział kobiet w składzie Sejmu i Senatu RP (w proc.)

Kadencja	1989–1991	1991–1993	1993–1997	1997–2001	2001–2005	2005–2007	2007–2011	2011–2015	2015–2019	2019–2023
Sejm	13.5	9.6	13.0	13.0	20.2	20.4	20.4	23.9	27.2	28.7
Senat	6	8	13	12	23	13	8	13	12	24

Źródło: Opracowanie własne na podstawie opracowania Kancelarii Senatu (2019). Udział kobiet w życiu publicznym – Polska na tle innych krajów. Opinie i ekspertyzy, dostępne pod adresem: https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/5329/plik/oe-277_internet.pdf oraz danych Państwowej Komisji Wyborczej (2019), op. cit., dane na początek kadencji; szarym kolorem oznaczono kadencje Sejmu po wprowadzeniu systemu kwotowego.

W przypadku wyborów do Sejmu odsetek kobiet, które uzyskały mandaty w stosunku do ogółu kobiet startujących różni się w zależności od komitetu wyborczego, przede wszystkim ze względu na zróżnicowane poparcie, jakie uzyskały komitety, oraz to, że w części komitetów (SLD, KO), dostały one więcej miejsc mandatowych na początku list wyborczych. Szanse wyborcze kobiet i mężczyzn były najbardziej wyrównane w przypadku list SLD, czyli komitetu wyborczego koalicji lewicy, który wystawił największy odsetek kandydatek (46,6%) wśród startujących partii, jak i przyznał im stosunkowo dużo miejsc na początkach list. Wśród kobiet, które startowały z list SLD, wskaźnik sukcesu wyniósł 4,95 (mandat dostało 21 kobiet na 424 startujące) podczas gdy wśród mężczyzn – 5,76 (28 mężczyzn na 486 startujących). Wyrównane szanse przełożyły się na zbliżoną liczbę mandatów uzyskaną przez kobiety i mężczyzn – kobiety objęły 42,9% mandatów zdobytych przez komitet. Również w przypadku Koalicji Obywatelskiej szanse wyborcze kobiet (12,7%) były niewiele mniejsze od szans mężczyzn (16,0%). Wśród wygranych w wyborach do Sejmu z list koalicji znalazło się 50 kobiet (37,3%) i 84 mężczyzn, podczas gdy odsetek kobiet na listach kandydatów wyniósł 43,0%.

Mniejsze szanse wyborcze w porównaniu do mężczyzn miały kobiety startujące z list pozostałych komitetów. W przypadku Prawa i Sprawiedliwości, wskaźnik sukcesu mężczyzn (32%) był dwa razy większy niż kobiet (15,6%). Mandaty tej partii uzyskało 56 kobiet z 358 startujących i 179 mężczyzn spośród 560 startujących. Odsetek kobiet wśród posłów tej partii wyniósł 23,8%, podczas gdy na listach wyborczych stanowiły one 39% kandydatów. Polskie stronnictwo Ludowe wystawiło 379 kandydatek, z których 5 uzyskało mandaty (1,3%) i 536 mężczyzn, z których do Sejmu dostało się 25 (4,7%). Wskaźnik sukcesu mężczyzn był zatem 3,5-krotnie wyższy, przez co kobiety stanowią obecnie

tylko 16,7% posłów partii, podczas gdy na listach wyborczych było ich 41,4%. Z kolei Konfederacja (11 mandatów) i Mniejszość Niemiecka (1 mandat) nie wprowadziły do Sejmu żadnej posłanki.

Tabela 9. Szanse wyborcze kobiet i mężczyzn w wyborach do Sejmu RP w 2019 r.

Komitet	kobiety			mężczyźni			Odsetek kobiet wśród posłów komitetu	Odsetek kobiet na listach
	bez mandatu	z mandatem	% mandatów wśród kobiet	bez mandatu	z mandatem	% mandatów wśród mężczyzn		
PiS	302	56	15,64	381	179	31,96	23,83	39
KO	345	50	12,66	440	84	16,03	37,31	42,98
SLD	403	21	4,95	458	28	5,76	42,86	46,59
PSL	374	5	1,32	511	25	4,66	16,67	41,42
KWiN	349	0	0	520	11	2,07	0	39,66
AZEIR	24	0	0	28	0	0	-	46,15
BS	177	0	0	224	0	0	-	44,14
LIROY	30	0	0	44	0	0	-	40,54
MN	9	0	0	14	1	6,67	0	37,5
P	7	0	0	11	0	0	-	38,89
Ogółem	2020	132	6,1	2631	328	11,1	28,7	42,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej (2019), op. cit.

W wyborach do Senatu, największe szanse wyborcze ogółem miały kandydatki komitetu KO: spośród 18 kandydujących kobiet mandat uzyskało 5 (72,2%), podczas gdy spośród 55 kandydujących mężczyzn senatorami zostało 30 (54,6%). Kobiety w obecnej kadencji stanowią 30,2% senatorów KO. Z list lewicy, startującej jako SLD, startowały dwie kobiety, z których jedna uzyskała mandat (50,0%); posłem został również jeden z pięciu kandydujących mężczyzn (20%). Z kolei PSL wystawiło do Senatu tylko jedną kobietę (bez mandatu) i 15 mężczyzn (trzech uzyskało mandat). Sumarycznie, spośród kandydatów bloku opozycji oficjalnie startujących z komitetów KO, SLD i PSL, z 21 kandydujących kobiet mandat uzyskało 14 (66,7%), podczas gdy spośród 75 kandydujących mężczyzn senatorami zostało 41 (45,3%).

Szanse sukcesu kobiet w wyborach do Senatu były większe również w przypadku kandydatów Prawa i Sprawiedliwości. Z komitetu tego kandydowało 15 kobiet, a 9 z nich zostało senatorkami (64,3%) oraz 85 mężczyzn – z nich 39 zostało senatorami (45,9%). Odsetek kobiet wśród senatorów PiS jest niższy niż w bloku opozycyjnym ogółem i wynosi 18,8%.

Na podstawie tych wyników można zauważyć pewną prawidłowość. **Ze względu na ordynację większościową i będące konsekwencją tego systemu wystawianie przez komitety tylko jednego kandydata w danym okręgu, mniej miejsc przypada kobietom. Ich mniejszy udział wśród kandydatów, w połączeniu z wyższym wskaźnikiem sukcesu, świadczy o tym, że jeżeli już wystawiana jest kobieta jako kandydatka do Senatu, to musi być to osoba ze znacznie większym poparciem społecznym niż wymagane jest od mężczyzn startujących w innych okręgach.**

Tabela 10. Szanse wyborcze kobiet i mężczyzn w wyborach do Senatu RP w 2019 r.

komitet	kobiety			mężczyźni			% kobiet wśród kandydatów	% kobiet wśród senatorów
	bez mandatu	z mandatem	% mandatów wśród kobiet	bez mandatu	z mandatem	% mandatów wśród mężczyzn		
KO	5	13	72,22	25	30	54,55	24,66	30,23
SLD	1	1	50	4	1	20	28,57	50
PSL	1	0	0	12	3	20	6,25	0
PiS	5	9	64,29	46	39	45,88	14,14	18,75
Ogółem	21	24	53,33	157	76	32,62	16,19	24

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej (2019), op. cit.

Szanse na wygraną w wyborach do Sejmu bardzo silnie zależą od miejsca na liście wyborczej. W wyborach w 2019 r. z „jedynek” obsadzono aż 33,9% mandatów; z pierwszych trzech pozycji – 64,3% mandatów, a z pierwszej piątki – 80,6% (tabela 11). Spośród obecnych w Sejmie IX kadencji 132 posłanek, 109 (a więc 82,6%) kandydowało z pierwszych pięciu pozycji na liście. Z dalszych miejsc na listach wyborczych szanse na uzyskanie mandatu są zatem znikome. Dla komitetów z mniejszym i w miarę równomiernie rozłożonym między okręgi poparciem, poza niewielkimi wyjątkami, szanse na mandat dają tylko pierwsze miejsca na liście. Stąd też **na pierwszych pozycjach – szczególnie na dwóch pierwszych – udział kobiet jest znacznie niższy, ponieważ miejsca te przyznawane są w pierwszej kolejności najbardziej znanym aktywistom partyjnym, którymi są w przeważającej mierze mężczyźni.**

W wyborach do Sejmu w 2019 r. odsetek kobiet na pierwszych miejscach list wyborczych wyniósł niecałe 20 procent, na drugich – 26,5%. Z kolei, uwzględniając tylko partie, które zdobyły reprezentację parlamentarną, współczynnik sukcesu kobiet z „jedynek” (84,4%) był wyższy niż dla mężczyzn (73,1%), podobna sytuacja miała również miejsce w przypadku drugich, trzecich i czwartych miejsc na listach wyborczych. Jest to zbliżona sytuacja do opisanej wyżej w przypadku wyborów do Senatu

– na „najcenniejszych” politycznie miejscach, przynoszących największe szanse na mandat, jeżeli wystawiana jest kobieta, to zazwyczaj ciesząca się większym poparciem niż mężczyźni. Jeżeli uwzględnimy wszystkie partie, również te, które nie uzyskały mandatów w wyborach, różnice te jeszcze się pogłębiają – ze względu na fakt, że odsetek kobiet wśród kandydatów w mniejszych partiach jest niższy.

Tabela 11. Szanse wyborcze kobiet i mężczyzn w wyborach do Sejmu RP w 2019 r. w rozbiciu na miejsca na listach wyborczych – tylko partie wygrane (KO, KWiN, PSL, PiS, SLD)

Pozycja na liście	Odsetek mandatów obsadzony z tego miejsca	Liczba kobiet z mandatem z tej pozycji	% kobiet na liście na tej pozycji	Współczynnik sukcesu	
				kobiety	mężczyźni
1	33,91	38	19,66	84,44	73,13
2	17,83	26	26,5	49,06	36,84
3	12,61	23	37,18	29,87	27,34
4	10,43	16	31,33	25	22,86
5	5,87	6	33,33	8,96	15,22
6	5	3	38,89	4,23	14,93
7	3,48	7	42,74	7,69	7,89
8	2,17	2	41,45	2,47	6,45
9	1,09	1	44,87	1,1	3,51
10	1,96	2	28,21	3,51	4,73
11	0,43	0	53,02	0	2,06
12	0,43	0	48,92	0	1,9
13	0,43	2	46,29	2,13	0
14	0,43	0	51,33	0	1,98
15	0,22	0	45	0	0,89
16	0,43	0	47,22	0	1,89
17	0	0	48,48	0	0
18	0	0	51,56	0	0
19	0	0	53,02	0	0
20	0,65	0	43,75	0	4,11
21	0,22	1	55,08	1,67	0
22	0	0	50,43	0	0
23	0	0	45,45	0	0
24	0,87	2	34,62	6,06	3,23

Pozycja na liście	Odsetek mandatów obsadzony z tego miejsca	Liczba kobiet z mandatem z tej pozycji	% kobiet na liście na tej pozycji	Współczynnik sukcesu	
				kobiety	mężczyźni
25	0	0	55,1	0	0
26	0	0	54,17	0	0
27	0	0	66,67	0	0
28	0,65	2	28,57	16,67	3,7
29	0	0	66,67	0	0
30	0,43	0	47,62	0	18,18
31	0	0	36,36	0	0
32	0,22	0	50	0	25
33	0	0	40	0	0
34	0	0	40	0	0
35	0	0	40	0	0
36	0	0	20	0	0
37	0	0	40	0	0
38	0	0	20	0	0
39	0	0	40	0	0
40	0,22	1	25	100	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej (2019), op. cit. Współczynnik sukcesu obliczany jest jako odsetek osób danej płci, które zdobyły mandat z danego miejsca na liście, w stosunku do ogółu osób tej płci kandydujących z tej pozycji na listach wyborczych.

Powyższe ustalenia – o większych wymaganiach stawianych kobietom niż mężczyznom w przyznawaniu czołowych miejsc na listach wyborczych – potwierdza analiza głosów oddana na kandydatów w rozbiciu na kobiety i mężczyzn. Kobiety startujące z pierwszej pozycji wśród partii, które zdobyły reprezentację parlamentarną, zdobyły średnio trochę większy odsetek głosów oddanych na listę (40%) niż mężczyźni (39%) (tabela 12). Większa różnica występuje w przypadku ograniczenia analizy do kandydatów, którzy zdobyli mandat: posłanki-„jedenki” uzyskały średnio 41% głosów oddanych na swoją listę, posłowie-„jedenki” – 36%. Zależność ta utrzymuje się również wtedy, gdy ograniczymy analizę do dwóch komitetów, które zdobyły mandaty we wszystkich okręgach (KO i PiS): posłanki z pierwszych miejsc list tych komitetów zdobyły 39% głosów oddanych na swoją listę, a posłowie 32%.

Tabela 12. Średni odsetek głosów z listy oddanych na kandydatów do Sejmu – w rozbięciu na płeć i wygranych/przegranych – tylko partie wygrane (KO, KWiN, PSL, PiS, SLD)

Pozycja na liście	kobiety			mężczyźni		
	mandat			mandat		
	nie	tak	razem	nie	tak	razem
1	0,36	0,41	0,40	0,45	0,37	0,39
2	0,12	0,16	0,14	0,11	0,17	0,13
3	0,07	0,14	0,09	0,06	0,11	0,07
4	0,06	0,08	0,06	0,05	0,10	0,06
5	0,04	0,07	0,04	0,04	0,07	0,05
6	0,03	0,05	0,03	0,03	0,06	0,04
7	0,03	0,06	0,03	0,03	0,05	0,03
8	0,02	0,06	0,02	0,02	0,05	0,03
9	0,02	0,01	0,02	0,02	0,06	0,02
10	0,02	0,07	0,02	0,02	0,06	0,02
11	0,01		0,01	0,02	0,05	0,02
12	0,01	0,02	0,01	0,01	0,07	0,01
13	0,01		0,01	0,02		0,02
14	0,01		0,01	0,01	0,06	0,02
15	0,01		0,01	0,01	0,03	0,01
16	0,01		0,01	0,01	0,08	0,02
17	0,01		0,01	0,01		0,01
18	0,01		0,01	0,02		0,02
19	0,01		0,01	0,01		0,01
20	0,01	0,08	0,01	0,02	0,09	0,02
21	0,01		0,01	0,01		0,01
22	0,01		0,01	0,01		0,01
23	0,01	0,05	0,01	0,01		0,01
24	0,01		0,02	0,03	0,13	0,03
25	0,00		0,00	0,01		0,01
26	0,00		0,00	0,01		0,01
27	0,01		0,01	0,01		0,01
28	0,01	0,09	0,02	0,03	0,06	0,03
29	0,00		0,00	0,01		0,01
30	0,00		0,00	0,02	0,06	0,03
31	0,00		0,00	0,00		0,00
32	0,00		0,00	0,06	0,02	0,05
33	0,01		0,01	0,00		0,00
34	0,00		0,00	0,00		0,00

Pozycja na liście	kobiety			mężczyźni		
	mandat			mandat		
	nie	tak	razem	nie	tak	razem
35	0,00		0,00	0,00		0,00
36	0,00		0,00	0,00		0,00
37	0,00		0,00	0,00		0,00
38	0,00		0,00	0,00		0,00
39	0,01		0,01	0,01		0,01
40		0,02	0,02	0,02		0,02

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej (2019), op. cit.

W przypadku wyborów do Senatu, wyniki w tym zakresie nie są jednoznaczne a uśrednione różnice – niewielkie (tabela 13). Senatorki i senatorowie KO i PiS uzyskali zbliżony uśredniony odsetek głosów z okręgu (odpowiednio 56% i 55% w przypadku KO, 52% i 53% w przypadku PiS). PSL nie uzyskało mandatów senatorskich dla kobiet, natomiast w przypadku SLD senatorowie uzyskali znacznie mniejszy odsetek głosów (44%) niż senatorki (51%).

Tabela 13. Średni odsetek głosów z okręgu oddanych na kandydatów do Senatu – w rozbiciu na płeć i wygranych/przegranych – tylko partie wygrane (KO, PSL, PiS, SLD)

KOMITET	kobieta		mężczyzna	
	mandat	bez mandatu	mandat	bez mandatu
KO	56%	31%	55%	33%
PiS	52%	35%	53%	38%
PSL	-	39%	54%	31%
SLD	51%	26%	44%	35%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej (2019), op. cit.

Podsumowanie

Wybory w 2019 r. przyniosły ze sobą największy odsetek kobiet w Sejmie (28,7%) i w Senacie (24%) w całej potransformacyjnej historii Polski. Większość komitetów wyborczych zaoferowała kobietom więcej miejsc niż wymaga tego obowiązujący od 2011 r. system kwotowy 35% – szczególnie dużo kobiet znalazło się na listach KW Sojuszu Lewicy Demokratycznej (46,6%) i KWW Koalicji Obywatelskiej PO .N IPL Zieloni (43,3%). Średnia pozycja kobiet na listach wyborczych była w sposób istotny statystycznie gorsza od pozycji mężczyzn, jednak **czynnikiem, który znacznie silniej zmniejszył szanse wyborcze kobiet, była mniejsza obecność tej płci na początkowych miejscach list wyborczych**, z których obsadzana jest przeważająca część man-

datów. Na pozycjach dających największą szansę sukcesu wyborczego kobiet jest nadal znacznie mniej niż mężczyzn: stanowią one niecałą 1/5 kandydatów (19,7%) na pierwszych miejscach list wyborczych i nieco ponad 1/4 na miejscach drugich (26,5%). Pod kątem obsady pierwszych miejsc na listach wyborczych najbardziej korzystne dla kobiet były listy Sojuszu Lewicy Demokratycznej oraz Koalicji Obywatelskiej: oba komitety dały kobietom po 14 z 41 pierwszych miejsc list na listach (34,2%).

W wyborach do Senatu w 2019 r. kobiety stanowiły 16,2% kandydatów. Największy odsetek kobiet wśród kandydatów miały, podobnie jak w przypadku wyborów do Sejmu, Sojusz Lewicy Demokratycznej (28,6%) i Koalicja Obywatelska (24,7%). Obowiązujący w wyborach do Senatu większościowy system wyborczy, a także nieoficjalny pakt partii opozycyjnych o wystawianiu wspólnych kandydatów, sprawiły, że **w 63 okręgach wyborczych ze 100 nie kandydowała żadna kobieta, a obywatele wybierać mogli wyłącznie spośród mężczyzn. Z kolei tylko w jednym okręgu wyborczym nie startował żaden mężczyzna.**

W ramach analizy sprawdzone zostało również, na ile listy w wyborach do Sejmu spełniały wymagania trzech innych systemów kwotowych, uznawanych za skuteczniej wyrównujące szanse wyborcze obu płci niż obowiązujący system ze wskazaniem 35% udziału na listach wyborczych. Były to system sufitowy (minimum jedna kobieta na pierwszych trzech miejscach listy), parytet (50% udział obu płci) oraz system suwakowy (naprzemienne pozycje obu płci).

Rzadko występowały na listach wyborczych parytet i suwak. Tylko 17,5% list miało równy odsetek kobiet i mężczyzn (przy uwzględnieniu różnicy powodowanej przez listy z nieparzystą liczbą kandydatów) – wystawił je przede wszystkim KW Sojusz Lewicy Demokratycznej (43,9% list komitetu spełniało ten warunek). Z kolei system suwakowy zastosowano tylko na jednej liście wyborczej (również SLD).

Spośród wszystkich list wyborczych do Sejmu w 2019 r., na 35% nie było żadnej kobiety na pierwszych trzech pozycjach. Najmniej kobiet na początkowych miejscach listy wystawiła Konfederacja – tylko na niecałej 1/3 list (31,7%) w pierwszej trójce znalazła się kobieta, a najkorzystniej z punktu widzenia tego kryterium wypadły listy Koalicji Obywatelskiej (92,7% list spełniało warunek) i Sojuszu Lewicy Demokratycznej (85,4%). Ze względu na fakt, że z pozycji tych obsadzone zostało aż 80,7% mandatów, ten problem można wskazać jako najsilniej ograniczający szanse wyborcze kobiet i na tej podstawie rekomendować regulacje zmierzające do bardziej wyrównanego udziału płci na początkowych miejscach list wyborczych. Jako przykład może służyć tutaj Belgia, w której jednym z elementów obowiązującego systemu kwotowego jest wymaganie, aby na dwóch początkowych miejscach list wyborczych reprezentowane były obie płcie³⁸.

³⁸ Gender Quota Database: Belgium (2019). IDEA. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, dostępne pod adresem: <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-view/60/35>.

IV. Kobiety w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r.

Celem badania było uzyskanie pogłębionej wiedzy na temat realizacji biernego prawa wyborczego wśród kobiet w wyborach do Parlamentu Europejskiego z 26 maja 2019 r. Przeanalizowana została obecność kobiet na listach kandydatów oraz przyznane im pozycje w rozbiciu na komitety wyborcze i okręgi wyborcze, a także charakterystyka wygranych. Szczególny nacisk położony został na ewaluację funkcjonowania wprowadzonego w 2011 r. mechanizmu kwotowego 35% miejsc dla każdej płci na listach wyborczych w wyborach proporcjonalnych w odniesieniu do poziomu europejskiego. Obserwowany wzrost odsetka kobiet wśród wygranych w tych wyborach o 10 punktów procentowych w stosunku do wyborów z 2014 r. został przeanalizowany pod kątem wzrostu realnych szans kobiet, definiowanego jako spełnianie przez listy wyborcze wymogów wybranych mechanizmów kwotowych.

Kobiety na listach wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r.

W wyborach do Parlamentu Europejskiego komitety wyborcze wystawiły ogółem 404 kobiety i 462 mężczyzn. Kobiety stanowiły zatem 46,7% wszystkich kandydatów, a więc znacznie więcej niż wymaga tego ordynacja wyborcza. W przypadku trzech komitetów – Lewicy Razem, Koalicji Europejskiej i Wiosny – stanowiły one 50% lub więcej kandydatów (tabela 14). Najmniej procentowo kobiet spośród komitetów ogólnopolskich znalazło się na listach Konfederacji (41%). Pomimo zróżnicowania odsetka kobiet między komitetami wyborczymi, każdy z nich wystawił odsetek kandydatek przynajmniej o 5 punktów procentowych większy od wymaganego ustawowo.

Dla porównania, w poprzednich wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 r., komitety wystawiły łącznie 43,5% kobiet (556 z 1279 kandydatów) (tabela 15). Wówczas największy odsetek kobiet wystawionych przez komitet ogólnopolski znalazł się również na listach lewicy: Europa Plus Twój Ruch (50,0%) i SLD-UP (45,5%). Najmniej kobiet znalazło się na listach Polskiego Stronnictwa Ludowego (40%).

Tabela 14. Kobiety i mężczyźni na listach wyborczych do Parlamentu Europejskiego (2019)

Komitet wyborczy	kobiety	mężczyźni	% kobiet
KKW Lewica Razem – Partia Razem, Unia Pracy, RSS	67	62	51,9%
KKW Koalicja Europejska PO PSL SLD .N Zieloni	66	64	50,8%
KW Wiosna Roberta Biedronia	65	65	50%
KWW Kukiz'15	57	72	44,2%
KW Prawo i Sprawiedliwość	56	74	43,1%
KWW Konfederacja Korwin Braun Liroy Narodowcy	53	77	40,8%
KWW Polska Fair Play Bezpartyjni Gwiazdowski	28	32	46,7%
KWW Polexit – Koalicja	8	10	44,4%
KWW Jedność Narodu	4	6	40%
Ogółem	404	462	46,7%

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej (2019). Wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2019 r., dostępne pod adresem <https://pe2019.pkw.gov.pl/pe2019/>; na szaro zaznaczono komitety, które zarejestrowały listy tylko w części okręgów wyborczych.

Tabela 15. Kobiety i mężczyźni na listach wyborczych do Parlamentu Europejskiego (2014)

Komitet wyborczy	% kobiet
Koalicyjny Komitet Wyborczy Europa Plus Twój Ruch	50,0%
Koalicyjny Komitet Wyborczy Sojusz Lewicy Demokratycznej-Unia Pracy	45,4%
Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość	43,9%
Komitet Wyborczy Polska Razem Jarosława Gowina	43,4%
Komitet Wyborczy Solidarna Polska Zbigniewa Ziobro	43,0%
Komitet Wyborczy Platforma Obywatelska RP	42,3%
Komitet Wyborczy Nowa Prawica Janusza Korwin-Mikke	41,5%
Komitet Wyborczy Wyborców Ruch Narodowy	41,4%
Komitet Wyborczy Polskie Stronnictwo Ludowe	40,0%
Komitet Wyborczy Partia Zieloni	48,9%
Komitet Wyborczy Demokracja Bezpośrednia	41,7%
Komitet Wyborczy Samoobrona	36,8%
Ogółem	43,5%

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej (2014). Wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2014 r., dostępne pod adresem <https://pe2014.pkw.gov.pl/pl/>; na szaro zaznaczono komitety, które zarejestrowały listy tylko w części okręgów wyborczych.

W wyborach w 2019 r. w porównaniu z 2014 r. udział kobiet na listach wyborczych wzrósł więc o 3 punkty procentowe, niemal zbliżając się do równego udziału obu płci. Jest to istotna – prawie dwukrotna – różnica w porównaniu do płciowego składu list sprzed wprowadzenia mechanizmu kwotowego: 22,9% (w 2009 r., tabela 16) i 23,5% (w 2004 r.). **Świadczy to o skuteczności mechanizmu: odsetki miejsc dla kobiet po jego wprowadzeniu przewyższają wartości wymagane ustawowo, a także rosną w każdym kolejnych wyborach.**

Tabela 16. Kobiety i mężczyźni na listach wyborczych do Parlamentu Europejskiego (2009)

Komitet wyborczy	% kobiet
Komitet Wyborczy Polska Partia Pracy	45,6%
Koalicyjny Komitet Wyborczy Porozumienie dla Przyszłości – Centrolawica (PD+SDPL+Zieloni 2004)	32,5%
Komitet Wyborczy Prawica Rzeczypospolitej	27,2%
Komitet Wyborczy Libertas	20,6%
Komitet Wyborczy Platforma Obywatelska RP	20%
Koalicyjny Komitet Wyborczy Sojusz Lewicy Demokratycznej – Unia Pracy	18,5%
Komitet Wyborczy Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej	18,4%
Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość	17,7%
Komitet Wyborczy Polskie Stronnictwo Ludowe	16,9%
Komitet Wyborczy Unia Polityki Realnej	10,2%
Koalicyjny Komitet Wyborczy Naprzód Polsko – Piast	25%
Komitet Wyborczy Polska Partia Socjalistyczna	50%
Ogółem	22,9%

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej (2009). Wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2009 r., dostępne pod adresem <https://pe2009.pkw.gov.pl/PUE/PL/WYN/M/index.htm>; na szaro zaznaczono komitety, które zarejestrowały listy tylko w części okręgów wyborczych.

Różnice w odsetku kobiet na listach kandydatów do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. wystąpiły również między okręgami wyborczymi. Najwięcej kobiet na listach (powyżej 50%) wystawionych zostało w okręgu 12 z siedzibą we Wrocławiu (51,7%) i w okręgu 6 z siedzibą w Łodzi (50,9%); najmniej – w okręgu numer 8 z siedzibą w Lublinie (42,9%) (tabela 17). W porównaniu do roku 2014 zwiększyły się zatem różnice między okręgami pod kątem odsetka kobiet na listach.

W wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. **nie tylko zwiększył się odsetek kobiet na listach wyborczych, ale udało im się uzyskać – uśredniając – wyższe pozycje względem wcześniejszych wyborów.** Chociaż kobiety nadal otrzymały gorsze pozycje na listach niż mężczyźni, a średnia pozycja kobiet na listach wyborczych do PE (5,64) była nadal gorsza od średniej pozycji mężczyzn (5,34), to jednak po raz

pierwszy różnica ta nie była istotna statystycznie³⁹. Dla porównania – w poprzednich wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. różnica ta była większa i statystycznie istotna: średnia pozycja kobiet wynosiła 5,85, a mężczyzn 5,09.

Tabela 17. Kobiety i mężczyźni na listach wyborczych do Parlamentu Europejskiego w podziale na okręgi

Okręg wyborczy	2019			2014		
	kobiety	mężczyźni	% kobiet	kobiety	mężczyźni	% kobiet
1 Gdańsk	34	35	49,28	44	58	43,1
2 Bydgoszcz	27	33	45,00	38	52	42,2
3 Olsztyn	29	31	48,33	47	59	44,3
4 Warszawa I	32	38	45,71	42	57	42,4
5 Warszawa II	36	44	45,00	39	49	44,3
6 Łódź	30	29	50,85	52	66	44,1
7 Poznań	29	31	48,33	41	48	46,1
8 Lublin	30	40	42,86	45	55	45
9 Rzeszów	31	37	45,59	38	52	42,2
10 Kraków	36	44	45,00	40	58	40,8
11 Katowice	32	38	45,71	48	62	43,6
12 Wrocław	31	29	51,67	40	50	44,4
13 Gorzów Wielkopolski	27	33	45,00	42	57	42,4

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej (2019). Wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego, op. cit. oraz danych Państwowej Komisji Wyborczej (2014), op. cit.

Średnie pozycje kobiet i mężczyzn na listach wyborczych nie mają jednak decydującego znaczenia – w każdym wyborach niemal całość mandatów uzyskują osoby zajmujące początkowe miejsca na liście wyborczej. Ze względu na tendencję wyborców do głosowania przede wszystkim na górne pozycje list, kluczowa jest obsada zwłaszcza wyborczych „jedynek”. W wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. obsadzono z nich ponad połowę (53,8%) mandatów, z drugiej pozycji – 30,8%, z trzeciej – 7,7%, z czwartej – 5,8%, 1 osoba zdobyła również mandat startując z ostatniego miejsca. Z pozostałych miejsc na listach wyborczych ani jedna osoba nie zdobyła mandatu.

Stąd też, zobrazowana w tabeli 18 tendencja do obsadzania kobiet na pozycjach „niebiorących”, czyli dających bliskie zeru szanse zdobycia mandatu – największy odsetek kobiet przypadł na miejsce szóste i dziewiąte (po 62%) i siódme (59%). Z kolei na pozycjach dających największą szansę sukcesu wyborczego – pierwszym i drugim – kobiet jest tylko ok. 1/3 (odpowiednio 32% i 34%). W porównaniu z wyborami w 2014 r. znacząco (o 60%) przybyło jednak kobiet na pierwszych, najważniejszych miejscach list (z 20% do 32%).

³⁹ $t=1.54$, $df=863.3$, $p=0.13$.

Tabela 18. Odsetek kobiet na kolejnych miejscach na listach wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego z 2014 r. i 2019 r.

Miejsce na liście	2019			2014		
	kobiety	mężczyźni	% kobiet	kobiety	mężczyźni	% kobiet
1	28	59	32,2	26	104	20
2	30	57	34,5	55	75	42,3
3	45	42	51,7	47	82	36,4
4	37	50	42,5	62	68	47,7
5	47	40	54,0	51	79	39,2
6	54	33	62,1	72	57	55,8
7	51	36	58,6	60	69	46,5
8	38	49	43,7	70	58	54,7
9	53	33	61,6	69	55	55,6
10	21	63	25,0	44	76	36,7

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej (2019). Wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego, op. cit. oraz danych Państwowej Komisji Wyborczej (2014), op. cit.

Dodatkowo – **najlepsze miejsca przydzielają kobietom komitety cieszące się słabszym poparciem ogólnokrajowym** (tabela 19). Spośród komitetów ogólnopolskich najwięcej „jedynek” przyznały posiadające kilkuprocentowe poparcie kobietom komitety lewicowe – Wiosna (61,5%) i Lewica Razem (53,8%). Najmniej kobiet na jedynkach było na listach Konfederacji (7,7%) i Koalicji Europejskiej (23,1%).

Tabela 19. Odsetek kobiet na kolejnych miejscach na listach wyborczych w podziale na komitety wyborcze (2019)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Wiosna	61,5	38,5	61,5	46,2	53,8	53,8	46,2	46,2	61,5	30,8
LR	53,8	46,2	69,2	23,1	76,9	46,2	69,2	30,8	76,9	25
PiS	38,5	38,5	53,8	30,8	30,8	46,2	53,8	23,1	69,2	46,2
K15	30,8	30,8	38,5	46,2	53,8	76,9	61,5	46,2	38,5	16,7
KE	23,1	30,8	46,2	61,5	38,5	61,5	53,8	69,2	92,3	30,8
Konfederacja	7,7	7,7	30,8	53,8	53,8	92,3	84,6	38,5	23,1	15,4
PFP	0	66,7	83,3	16,7	83,3	66,7	33,3	50	66,7	0
Polexit	0	50	0	100	50	50	50	50	100	0
JN	0	0	100	0	100	0	0	100	100	0

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej (2019). Wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego, op. cit.; na szaro zaznaczono komitety, które zarejestrowały listy tylko w części okręgów wyborczych.

Spełnianie wymogów wybranych mechanizmów kwotowych przez listy wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r.

Kolejnym elementem badania było sprawdzenie, na ile listy w wyborach do Parlamentu Europejskiego spełniały wymagania różnych systemów kwotowych. Zagadnienie to jest istotne w związku z możliwymi modyfikacjami systemu kwotowego obowiązującego obecnie w Polsce w wyborach do Sejmu, Parlamentu Europejskiego i części organów uchwalodawczych wybieranych w wyborach samorządowych. Sprawdzone również, na ile listy z wyborów w 2019 r. różniły się od list występujących w poprzednich wyborach w 2014 r. – pierwszych wyborach do Parlamentu Europejskiego po wprowadzeniu systemu kwotowego w Polsce.

Spełnianie wymogów trzech systemów kwotowych⁴⁰ przez listy wyborcze do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. obrazuje tabela 20⁴¹.

Tabela 20. Spełnianie przez listy wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. wymogów wybranych systemów kwotowych

Komitet wyborczy	liczba list ogółem	% list z kobietą w pierwszej trójce	% list z parytetem	% list z suwakiem
KKW Lewica Razem – Partia Razem, Unia Pracy, RSS	13	13	11	6
KKW Koalicja Europejska PO PSL SLD .N Zieloni	13	12	8	0
KW Wiosna Roberta Biedronia	13	13	9	6
KWW Kukiz'15	13	10	5	1
KW Prawo i Sprawiedliwość	13	11	2	0
KWW Konfederacja Korwin Braun Liroy Narodowcy	13	5	1	0
KWW Polska Fair Play Bezpartyjni Gwiazdowski	6	6	4	0
KWW Polexit – Koalicja	2	1	1	1
KWW Jedność Narodu	1	1	0	0
Ogółem	87	72	41	14
% list spełniających	-	82.8%	47.1%	16.1%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej (2019). Wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego, op. cit.; na szaro zaznaczono komitety, które zarejestrowały listy tylko w części okręgów wyborczych.

⁴⁰ Zob. kwestie definicyjne s. 22-23 niniejszego raportu.

⁴¹ Podobne analizy dotyczące wyborów do Sejmu 2019 r. zob. tabela 5.

Spośród zarejestrowanych przez komitety wyborcze 87 list kandydatów zdecydowana większość spełniała najprostsze, ale istotne z punktu szans wyborczych kobiet, z uwzględnionych w badaniu kryteriów – przynajmniej jedną kandydatkę na pierwszych trzech miejscach na liście. W przypadku wszystkich list spełniały ten warunek komitety Lewica Razem i Wiosna Roberta Biedronia), a także Polska Fair Play Bezpartyjni Gwiazdowski (we wszystkich sześciu listach, jakie zarejestrował komitet) i Jedność Narodu (komitet wystawił tylko jedną listę). W niemal wszystkich okręgach listy z przynajmniej jedną kobietą w pierwszej trójce wystawiły również: Koalicja Europejska (bez jednego okręgu), Prawo i Sprawiedliwość (bez dwóch okręgów) i Kukiz'15 (w 10 spośród 13 okręgów). Natomiast w przypadku pozostałych komitetów warunek ten był słabiej spełniany: Konfederacja Korwin Braun Liroy Narodowcy wystawiła kobietę na jednej z pierwszych trzech pozycji tylko w przypadku 5 list z 13, a komitet Polexit – Koalicja tylko na jednej z zarejestrowanych przez komitet dwóch list.

Parytet płci, definiowany w przypadku list wyborczych jako jednakowa liczba kandydatów obu płci, albo różniącą się nie więcej niż o jeden (ze względu na to, że nie wszystkie listy miały parzystą liczbą kandydatów), był rzadszym zjawiskiem. W stosunku do większości list zastosowały go tylko trzy komitety: Lewica Razem (na 11 listach), Wiosna (na 9 listach) i Koalicja Europejska (na 8 listach). Z kolei na listach komitetów Prawo i Sprawiedliwość oraz Konfederacja parytet był prawie nieobecny (wystąpił na, odpowiednio, dwóch i jednej liście).

Ostatnim analizowanym mechanizmem, uznawanym za **najsukuteczniejszy jeśli chodzi o zapewnienie reprezentacji kobiet odpowiadającej ich udziałowi w populacji, jest mechanizm suwakowy, łączący w sobie parytet z równościową metodą lokowania kandydatów na liście. Jednocześnie jest to mechanizm najrzadziej stosowany** (w wyborach w 2019 r. tylko na 16% list wyborczych). Naprzemienne pozycje dla kandydatów obu płci (uwzględniając zarówno sytuację z wszystkimi miejscami nieparzystymi dla kobiet, jak i z wszystkimi parzystymi) zastosowano na połowie list Lewicy Razem i Wiosny (po 6 list) i komitetu Polexit – Koalicja (na jednej z dwóch list, które wystawił komitet); jedną listę z suwakiem zarejestrował również komitet Kukiz'15.

Porównując wybory do Parlamentu Europejskiego 2019 r. z poprzednimi w 2014 r. **wzrosła zwłaszcza liczba list z parytetem płci** (tabela 21). W 2014 r. równą liczbę kobiet i mężczyzn wystawiono na 34,6% list, a w 2019 r. – na prawie połowie (47,1%). W obu przypadkach parytety najchętniej przyjmowały komitety lewicowe (w 2014 r. była to partia Zieloni (na wszystkich pięciu listach jakie wystawił komitet) oraz Europa Plus Twój Ruch (na 12 z 13 list). W 2019 r. dodatkowo więcej list z parytetem wystawiła Koalicja Europejska w porównaniu z jej partiami składowymi startującymi w 2014 r. jako samodzielne komitety: za wyjątkiem Zielonych, 8 na 13 list SLD-UP, 4 na 13 list PO i żadna z list PSL nie spełniała wówczas warunku tego mechanizmu.

Tabela 21. Spełnianie przez listy wyborcze w wyborach do PE w 2014 r. wymogów wybranych systemów kwotowych

Komitet wyborczy	liczba list ogółem	% list z kobietą w pierwszej trójce	% list z parytetem	% list z suwakiem
Koalicyjny Komitet Wyborczy Europa Plus Twój Ruch	13	13	12	13
Koalicyjny Komitet Wyborczy Sojusz Lewicy Demokratycznej-Unia Pracy	13	13	5	2
Komitet Wyborczy Demokracja Bezpośrednia	6	3	2	0
Komitet Wyborczy Nowa Prawica – Janusza Korwin-Mikke	13	8	2	0
Komitet Wyborczy Partia Zieloni	5	5	5	4
Komitet Wyborczy Platforma Obywatelska RP	13	12	4	0
Komitet Wyborczy Polska Razem Jarosława Gowina	13	11	5	0
Komitet Wyborczy Polskie Stronnictwo Ludowe	13	12	0	0
Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość	13	10	3	0
Komitet Wyborczy Samoobrona	2	1	0	0
Komitet Wyborczy Solidarna Polska Zbigniewa Ziobro	13	8	4	0
Komitet Wyborczy Wyborców Ruch Narodowy	13	3	3	0
Ogółem	130	99	45	19
% list spełniających	-	76,2%	34,6%	14,6%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej (2014), op. cit.; na szaro zaznaczono komitety, które zarejestrowały listy tylko w części okręgów wyborczych

Wzrósł również (z 76,2% do 82,8%) **odsetek list z przynajmniej jedną kobietą na pierwszych trzech pozycjach listy**. Wynikało to jednak przede wszystkim z przejścia prawej strony sceny politycznej przez Prawo i Sprawiedliwość i, co za tym idzie, mniejszej liczby zarejestrowanych list komitetów prawicowych, z reguły rzadziej stosujących tę zasadę. W wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. nie startowały komitety prawicowe, których początkowe pozycje list wyborczych w 2014 r. w największym stopniu były zdominowane przez mężczyzn; przede wszystkim był to Ruch Narodowy (tylko w 3 na 13 z jego list kobieta otrzymała miejsce w pierwszej trójce). Z komitetów najbar-

dziej obniżających odsetek list z parytetem pozostał w 2019 r. komitet związany z Januszem Korwin-Mikke – w 2014 r. jako Nowa Prawica – Janusza Korwin-Mikke wystawił on 8 na 13 list z przynajmniej jedną kobietą na pierwszych trzech pozycjach listy, a w 2019 r., jako Konfederacja Korwin Braun Liroy Narodowcy, jeszcze mniej, bo 5 list na 13.

Liczba list, na których zastosowano najkorzystniejszy dla kobiet system suwakowy pozostała niska (14,6% w 2014 r. i 16,1% w 2019 r.) i, z niewielkimi wyjątkami występującymi w 2019 r., ograniczona – do komitetów lewicy.

Kobiety wśród wygranych do Parlamentu Europejskiego

Większy odsetek kobiet na listach, a przede wszystkim na pierwszych miejscach list wyborczych, korzystnie wpłynął na ich szanse wyborcze. Mandat europarlamentarzystki uzyskało 18 z 404 kandydatek (4,5%). Wśród mężczyzn, na 462 kandydatów zwycięzcami okazało się 34 (7,36%) – wpływ na tę różnicę miała przede wszystkim dominacja mężczyzn na pierwszych miejscach list wyborczych, najbardziej znacząca w przypadku największych komitetów (KE i PiS), które zdobyły większość mandatów (tabela 22).

Tabela 22. Kobiety i mężczyźni wśród wygranych i przegranych wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. według miejsca na liście wyborczej

Komitet	Płeć	Mandat	Miejsce na liście wyborczej									
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ogółem	K	Nie	19	25	43	36	47	54	51	38	53	20
	K	Tak	9	5	2	1	0	0	0	0	0	1
	M	Nie	40	46	40	48	40	33	36	49	33	63
	M	Tak	19	11	2	2	0	0	0	0	0	0
KE	K	Nie	0	3	6	7	5	8	7	9	12	3
	K	Tak	3	1	0	1	0	0	0	0	0	1
	M	Nie	1	3	7	4	8	5	6	4	1	9
	M	Tak	9	6	0	1	0	0	0	0	0	0
PiS	K	Nie	0	1	5	4	4	6	7	3	9	6
	K	Tak	5	4	2	0	0	0	0	0	0	0
	M	Nie	0	3	4	8	9	7	6	10	4	7
	M	Tak	8	5	2	1	0	0	0	0	0	0
Wiosna	K	Nie	7	5	8	6	7	7	6	6	8	4
	K	Tak	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	M	Nie	3	8	5	7	6	6	7	7	5	9
	M	Tak	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej (2019). Wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego, op. cit.

Na pierwszych miejscach list wyborczych kobiety równie skutecznie osiągały mandat co mężczyźni – wśród ogółu komitetów 32% „jedynek” uzyskało mandat, przy czym z podobnym prawdopodobieństwem były to kobiety co mężczyźni. O różnicy w mandatach zdecydowała zatem ponad dwukrotna przewaga mężczyzn na jedynekach.

Ograniczając się do komitetów, które uzyskały mandaty – na „jedynekach” KE znalazły się tylko trzy kobiety (wszystkie zdobyły mandat), podczas gdy mężczyzn było dziesięciu (dziewięciu zdobyło mandat). Mniejsza różnica wystąpiła na listach PiS, które wystawiło na pierwszych miejscach pięć kobiet i ośmiu mężczyzn (wszyscy zdobyli mandat). Tylko w przypadku Wiosny na pierwszych miejscach list dominowały kobiety.

Pomimo tej nierównowagi, **mocne zwiększenie obecności kobiet na jedynekach w porównaniu z wyborami z 2014 r. przełożyło się na większy odsetek europarlamentarzystek**. W wyborach w 2019 r. 34,6% mandatów do Parlamentu Europejskiego przypadło kobietom, co stanowi najwyższą wartość w historii i wzrost o ponad 10 punktów procentowych w stosunku do wyborów z 2014 r. (wówczas wyniosła 23,5%).

Warty odnotowania jest jednak zmiana polityki wobec kobiet dwóch największych grupowań. Koalicja Europejska, pomimo że wprowadziła parytet na większości list, posiadała jeden z najniższych odsetków kobiet **na pierwszych miejscach list, które w znacznym stopniu gwarantują sukces wyborczy niż sama obecność dużej liczby kobiet na liście, ale na dalekich pozycjach**. W dużym stopniu było to efektem uzgodnień wewnątrzkoalicyjnych z pozostałymi partnerami, z których każdy chciał uzyskać pierwsze miejsca dla swoich liderów (zazwyczaj mężczyzn). Przede wszystkim dotyczy to drugiego co do siły członu Koalicji, czyli PSL, które startując samodzielnie we wszystkich pozostałych wyborach europarlamentarnych wystawiało niewielki odsetek kobiet. Przełożyło się to na mniejszą liczbę mandatów dla kobiet startujących z list Koalicji. Podczas gdy w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. mandaty z list Platformy Obywatelskiej zdobyło 7 kobiet na 19 mandatów ogółem (czyli 37% mandatów uzyskały kobiety), w 2019 r. mandaty z list Koalicji Europejskiej wywalczyło tylko 6 kobiet na 22 mandatów ogółem (27%).

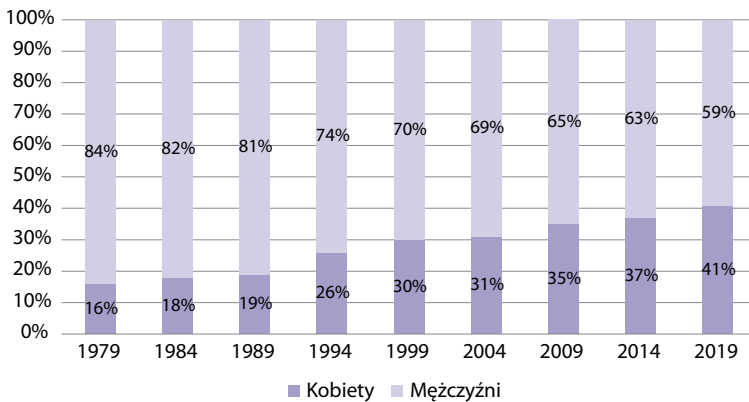
Należy jednak wziąć pod uwagę, że liczba list z kobietą w pierwszej trójce i z parytetem, spadła po wejściu w koalicję. Potwierdza to zasadę, że **koalicje wyborcze są niekorzystne z punktu widzenia szans wyborczych kobiet**, gdyż zmniejsza się liczba rejestrowanych list i, tym samym, pierwszych miejsc na listach, do rozdzielenia między działaczy.

Jednocześnie mocno w porównaniu z wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. poprawiła się pozycja kobiet na listach największej obecnie siły politycznej – PiS. Podczas gdy pięć lat temu spośród 13 list Prawa i Sprawiedliwości tylko na jednej kobieta była liderem listy, to w 2019 r. partia wystawiła już pięć kobiet na „jedynekach”. Przełożyło się to na wzrost odsetka kobiet, które uzyskały mandaty – z 3 na 19 zdobytych przez PiS w 2014 r. (15,8%) do 11 z 27 mandatów w 2019 r. (40,7%). Ta przemiana Prawa i Sprawiedliwości była głównym czynnikiem determinującym wzrost odsetka kobiet wśród polskich parlamentarzystów w Parlamencie Europejskim w ostatnich wyborach.

Podsumowanie

Wybory do Parlamentu Europejskiego przełożyły się na największy w historii odsetek kobiet wśród wygranych w tej instytucji – obecnie 41% europarlamentarzystów to kobiety (wykres 1). Wśród państw członkowskich największy odsetek kobiet uzyskała te pozycje w Szwecji (55%) i Finlandii (54%). W nowych państwach członkowskich, które dołączyły do Unii w 2004, 2007 i 2013 roku, udział kobiet jest niższy, za wyjątkiem Łotwy i Słowenii, w których wybrana została taka sama liczba kobiet i mężczyzn (Parlament Europejski 2019).

Wykres 1. Udział w płci w Parlamencie Europejskim (1979-2019)



Źródło: Parlament Europejski (2019). MEP's gender balance by year, dostępne na stronie: <https://europarl.europa.eu/election-results-2019/en/mep-gender-balance/2019-2024/>

Polska, z 35% udziałem kobiet wśród europarlamentarzystów, plasuje się na ósmej od końca pozycji wśród państw członkowskich. Jednak udział ten, w porównaniu z wcześniejszymi wyborami do Parlamentu Europejskiego (2014 – 24%, 2009 – 22%, 2004 – 15%), świadczy o wzroście aktywności politycznej kobiet. W wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. kobiety stanowiły 46,7% wszystkich wystawionych przez komitety wyborcze kandydatów, a więc znacznie więcej niż wymagała tego ordynacja wyborcza. **Świadczy to o skuteczności mechanizmu: odsetki miejsc dla kobiet po jego wprowadzeniu rosły w kolejnych wyborach, nawet wówczas gdy osiągnięty został udział wymagany ustawowo.** Dodatkowo, więcej kobiet uzyskało pierwsze miejsca na listach wyborczych – w 2019 r. 32% „jedynek” stanowiły kobiety (w porównaniu z 20% w poprzednich wyborach).

Wzrost udziału kobiet na listach kandydatów jest zróżnicowany ze względu na kryterium ideologiczne klasyfikacji komitetu. Komitety lewicowe i centrowe, ze względu na własne regulacje wewnętrzne, przekraczające wymagania ustawowe, wystawiają większy odsetek kobiet i dają im lepsze pozycje na listach wyborczych w porównaniu do komitetów prawicowych. W wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. czynnikiem dodatkowo ograniczającym szanse wyborcze kobiet okazała się również polaryzacja polskiej sceny politycznej – zgrupowanie wielu partii w koalicyjnym Komitecie Wyborczym Koalicja Europejska, przełożyło się na sytuację, w której każdy z partnerów koalicji chciał uzyskać pierwsze miejsca dla swoich liderów (zazwyczaj mężczyzn), przez co zmalał odsetek kobiet na tych pozycjach.

V. Postawy Polek i Polaków wobec wyborczych mechanizmów wyrównawczych

Systemy kwotowe są powszechnie stosowanym narzędziem równościowym, mającym na celu zwiększenie obecności grupy mniejszościowej lub z innych przyczyn niedoreprezentowanej w danej dziedzinie życia. Najbardziej znaną dziedziną zastosowania systemów kwotowych są mechanizmy zwiększające udział kobiet w polityce. Gwarancje określonej liczby miejsc na listach wyborczych stwarzane przez system kwotowy mają na celu zniwelowanie dodatkowych przeszkód, doświadczanych ze względu na płeć, w uzyskaniu reprezentacji politycznej. **System kwotowy na listach wyborczych do ciał kolegialnych wybieranych w ordynacji proporcjonalnej wprowadzony w Polsce 2011 r. jest narzędziem skutecznie zwiększającym odsetek kobiet na poziomie kandydatek i wybranych. Jednak ze względu na brak mechanizmu naprzemiennego obsadzania kandydatów według płci (system suwakowy) lub zagwarantowania określonej liczby kobiet na najwyższych kilku miejscach listy (system sufitywy), przyjęte rozwiązanie w mniejszym stopniu przekłada się na obecność kobiet w ciałach wybieranych.**

Celem projektu *Bierne prawa wyborcze kobiet* współprowadzonego przez Biuro Rzecznika Prawa Obywatelskich oraz Uniwersytet SWPS było uzyskanie pogłębionej wiedzy na temat dalszego funkcjonowania wprowadzonego w 2011 r. mechanizmu wprowadzającego kwotę 35% miejsc dla każdej płci na listach wyborczych w wyborach proporcjonalnych w odniesieniu do poziomu samorządowego. Zbadano w nim szereg kwestii odnoszących się do różnic obserwowanych w partycypacji politycznej kobiet i mężczyzn, w tym:

- przekonania Polaków o przyczynach słabszej obecności kobiet w polityce, zróżnicowania w partycypacji politycznej występujące między kobietami i mężczyznami,
- czynniki zwiększające i zmniejszające prawdopodobieństwo głosowania na kobiety,
- wiedzę Polaków o funkcjonowaniu systemu kwotowego oraz ich preferencje wobec tego narzędzia, a więc jakie potencjalne usprawnienia tego projektu mają szansę na uzyskanie poparcia społecznego.

Badanie przeprowadzone było na przełomie października i listopada 2018 r. (między I a II turą wyborów samorządowych). Pozwoliło to na uchwycenie aktualnych opinii respondentów i zredukowało liczbę błędów odpowiedzi wynikających z postępującej-

go z czasem zapomnienia lub deformacji informacji. Badanie zostało przeprowadzone przez Kantar Polska.

Zawarta w niniejszym rozdziale analiza wyników badania *Bierne prawa wyborcze kobiet* została uzupełniona odniesieniami do wyników badania *Kobiety w życiu publicznym* (2019 r.)⁴².

Przekonania o przyczynach ograniczonej obecności kobiet w polityce

W powszechnym wyobrażeniu sfera polityki jest drugą w kolejności przestrzenią, po rynku pracy, w której występuje problem nierówności płciowych⁴³. Warto podkreślić, że **zdaniem ponad połowy Polaków (58%) istnienie nierówności szans kobiet i mężczyzn stanowi ważny problem społeczny**⁴⁴.

W ujęciu historycznym przyczyn niższego odsetka kobiet w polityce upatruje się w późniejszym uzyskaniu przez nie praw wyborczych, a także funkcjonowaniu stereotypów płciowych przekładających się na odmienne postrzeganie ról społecznych kobiet i mężczyzn⁴⁵. W świadomości społecznej funkcjonuje wiele uzasadnień dla niższej niż wynikałoby to z udziału procentowego w populacji obecności kobiet w sferze publicznej, w tym w składzie głównych ciał politycznych. W badaniu, w celu analizy rozpowszechnienia popularnych przekonań wyjaśniających niższą reprezentację polityczną kobiet, zastosowano baterię pytań wskazujących na **społeczne, psychologiczne bądź instytucjonalne przyczyny** tego stanu rzeczy. Ta seria pytań była powtórzona z badania przeprowadzonego w 2009 r.⁴⁶, co umożliwiło przyjrzenie się zmianom zachodzącym w czasie (wykres 2).

Odpowiedzi w przeprowadzonym w 2009 r. badaniu wskazywały na rosące rozpowszechnienie przekonań równościowych w społeczeństwie. Za najważniejsze przyczyny małej liczby kobiet wśród polskich polityków uznawano przyczyny społeczno-kulturowe: blokowanie im dostępu przez mężczyzn-polityków (65% wskazań na „tak”) oraz brak czasu, który mogłyby poświęcić na politykę, spowodowany obowiązkami domowymi i opiekuńczymi (58% wskazań na „tak”). Respondenci negatywnie odnieśli się

⁴² Zob. *Kobiety w życiu publicznym. Raport Kantar Polska dla Biura Rzecznika Praw Obywatelskich*. Badanie przeprowadzone w listopadzie 2019 r. na reprezentatywnej próbie. Raport dostępny pod adresem: https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Kobiety_w_zyciu_publicznym_Raport_Kantar_Polska.pdf.

⁴³ Takiego zdania była prawie połowa (43%) respondentów, biorących udział w badaniu *Kobiety w życiu publicznym* (2019), op. cit., s. 6.

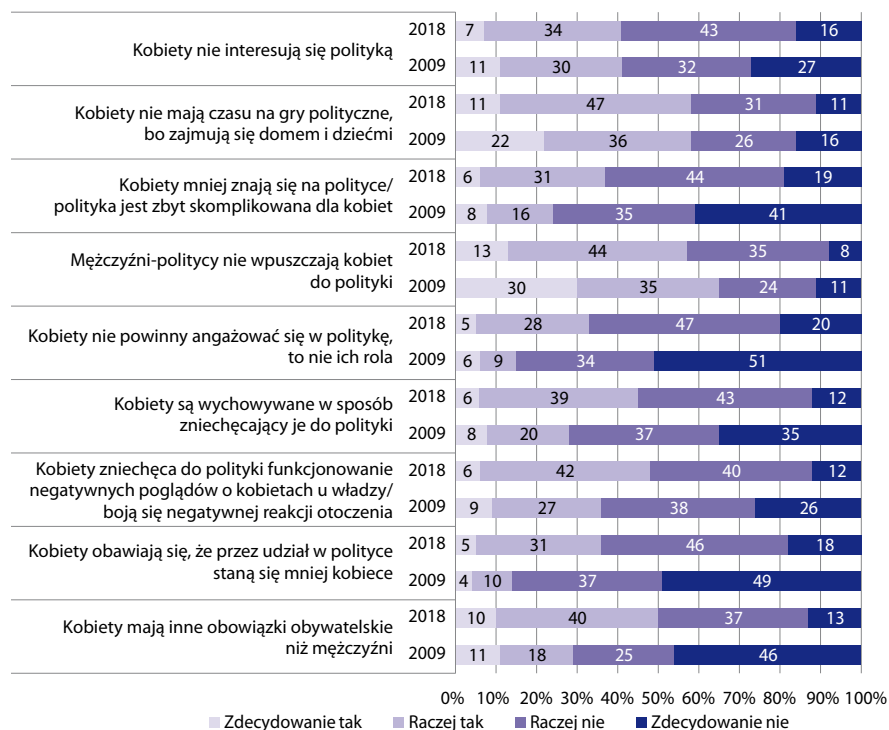
⁴⁴ Zob. *Kobiety w życiu publicznym* (2019), op. cit., s. 11.

⁴⁵ Postrzeganie ról płciowych w społeczeństwie przez pryzmat stereotypów potwierdza badanie *Kobiety w życiu publicznym* (2019). Wynika z niego, iż Polacy często podczas oceny ról związanych z płcią w życiu publicznym kierują się stereotypami. Rzadziej dostrzegane są natomiast umiejętności zawodowe kobiet, a także kompetencje pozwalające na wykonywanie obowiązków domowych wśród mężczyzn.

⁴⁶ A. Kwiatkowska, *Koncepcja obywatelstwa w teorii feministycznej*, w: J. Raciborski (red.), *Praktyki obywatelskie Polaków*, Warszawa: IFIS PAN 2010.

natomiast do tego o nierówności między kobietami i mężczyznami w posiadanej wiedzy (76% wskazań na „nie”) i zainteresowaniach (59%). Można więc sądzić, że **faktyczny wzrost kompetencji publicznych kobiet, wynikający m.in. z większej aktywności zawodowej i wykształcenia tej grupy, jest powszechnie dostrzegany, co przekłada się na świadomość swojej wartości u kobiet oraz dostrzeżenie ich konkurencyjności przez mężczyzn**. Zgodnie z analizami uwzględniającymi zmienne społeczno-demograficzne, prawdopodobieństwo wskazań na czynniki środowiskowe i zanegowania znaczenia czynników biologicznych zwiększało się ze wzrostem wykształcenia, dochodu oraz wielkości miejsca zamieszkania, a także wzrostem poziomu kompetencji politycznych.

Wykres 2. Przekonania dotyczące niewielkiej liczby kobiet w polityce (badania z 2009 r. i 2018 r.)



Źródło: A. Kwiatkowska, *Koncepcja obywatelstwa*, op. cit. oraz obliczenia własne na podstawie danych z badania *Bierne prawa wyborcze kobiet* (2018), op. cit.

Natomiast w badaniu z 2018 r. uzyskano odmienny obraz. Przede wszystkim **zaobserwowano silny wzrost odpowiedzi na kategorie środkowe kosztem skrajnych, co świadczy o braku zdecydowanych opinii respondentów lub niechęci do ich wypowiedzania**. Drugą mocno widoczną tendencją jest **wzrost odpowiedzi konserwatywnych, upatrujących przyczyn słabszej obecności kobiet w polityce w ich**

wewnętrznych przekonaniach i powinnościach, wynikających z odrębnej roli społecznej i obywatelskiej. Prawie dwukrotnie wzrosła liczba osób zgadzających się z twierdzeniami, że „kobiety nie powinny angażować się w politykę, to nie ich rola” (z 15 do 33% wskazań) oraz, że „kobiety obawiają się, że poprzez udział w polityce staną się mniej kobiece” (z 14 do 36%). Znacząco wzrosła również grupa twierdząca, że „kobiety mają inne obowiązki obywatelskie niż mężczyźni” (z 29 do 50%) oraz, że „mniej znają się na polityce [która] jest dla nich zbyt skomplikowana (z 24 do 37%). Na tym samym, wysokim poziomie pozostaje wskazywane twierdzenie, że „kobiety nie interesują się polityką” (po 41% w obu badaniach).

Z drugiej strony, częściej pojawiają się również odpowiedzi wskazujące na **społeczne przyczyny wykluczenia kobiet, a zwłaszcza funkcjonowanie negatywnych stereotypów oraz odmienną socjalizację obywatelską.** Z 28 do 45% wzrósł poziom akceptacji twierdzenia „kobiety są wychowywane w sposób zniechęcający je do polityki”, a z 36 do 48% – że „kobiety zniechęca do polityki funkcjonowanie negatywnych poglądów o kobietach u władzy, boją się negatywnej reakcji otoczenia”.

Znaczenie barier o charakterze społecznym, związanych ze stereotypowym postrzeganiem ról kobiecych i męskich, dla politycznego zaangażowania kobiet potwierdziło także kolejne badanie Rzecznika Praw Obywatelskich⁴⁷. Czynnikiem najczęściej postrzeganym przez respondentów jako przeszkody w zaangażowaniu się kobiet w działalność społeczną są te związane z domem i rodziną (obawa, że rodzina na tym ucierpi – 33%, zbyt małe zaangażowanie partnera przy obowiązkach domowych – 33%, brak akceptacji dla działalności kobiet ze strony rodziny – 26%, czy niedostateczna systemowa opieka nad dziećmi – 22%).

Nadal jednak **dwoma najczęściej podawanymi wyjaśnieniami niskiego odsetka kobiet w polityce pozostają wyjaśnienia systemowe:** blokowanie wejścia w przestrzeń polityczną przez mężczyzn-polityków funkcjonujących w roli *gate-keeperów* (spadek z 65% do 57%) oraz nierówny podział obowiązków w ramach gospodarstwa domowego („kobiety nie mają czasu na gry polityczne, bo zajmują się domem i dziećmi”, po 58% w badaniach z 2009 r. i 2018 r.).

Statystycznie istotne różnice między odpowiedziami kobiet i mężczyzn wystąpiły tylko w przypadku dwóch pytań. Kobiety znacznie rzadziej (31%) niż mężczyźni (43%) uważają, że polityka jest zbyt skomplikowana dla kobiet, przez co dysponują one mniejszą wiedzą w tej sferze, co utrudnia im aktywną partycypację⁴⁸, a także, że kobiety nie powinny angażować się w politykę, ponieważ to nie jest ich rola⁴⁹ (29% do 38%). **Zbieżność odpowiedzi kobiet i mężczyzn** – poza tymi dwoma przypadkami – **wskazuje na powszechność narracji odnoszącej się do zróżnicowania ról płciowych.** Nie zaobserwowano również różnic ze względu na przynależność do grupy wiekowej lub wykształcenie.

⁴⁷ Zob. *Kobiety w życiu publicznym* (2019), op. cit., s. 21.

⁴⁸ $\chi^2=19,556$, $df=3$, $p=0.000$.

⁴⁹ $\chi^2=13,890$, $df=3$, $p=0,003$.

Wiedza i preferencje wobec systemu kwotowego

W tej części badania skupiono się na oszacowaniu wiedzy respondentów w zakresie obecności kobiet w polityce oraz samego funkcjonowania systemów kwotowych. Uznano, że przynajmniej podstawowa wiedza w tym zakresie jest niezbędna do posiadania ugruntowanych preferencji co do systemów kwotowych oraz że jest wskaźnikiem, na ile postulaty ruchu kobiecego oraz wychodzące im naprzeciw działania władz państwowych docierają do szerokiego grona obywateli. **Posiadana wiedza o różnicach w partycypacji politycznej między kobietami i mężczyznami oraz przyczynach tego stanu rzeczy, a także wiedza o mechanizmach antydyskryminacyjnych sprawia, że wyborcy są mniej podatni na niemerytoryczne komunikaty polityczne**, ponieważ są w stanie osobiście zweryfikować ich treść. Wiedza pozwala również jednostkom na bardziej skuteczne działania podejmowane zgodnie z własnymi interesami. Celem było również zbadanie związku wiedzy z preferencjami, a tym samym oszacowanie potencjalnego wpływu kampanii informacyjnych dotyczących kwot i odpowiedź na pytanie, czy wśród osób dysponujących wiedzą na ten temat preferencje wobec systemów kwotowych są odmienne w porównaniu do osób, które taką wiedzę nie dysponują.

Założono, na podstawie prowadzonych dotychczas badań⁵⁰, że wiedza o systemach kwotowych w Polsce, podobnie jak szeroko rozumiana wiedza polityczna Polaków, jest fragmentaryczna i zróżnicowana według kryteriów społeczno-demograficznych. Analiza danych z badania potwierdziła te przypuszczenia.

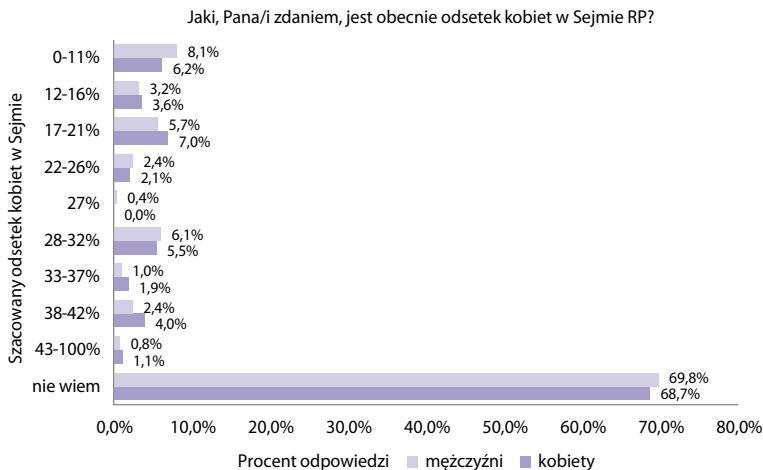
Odpowiedzi badanych wskazują, że ich **wiedza na temat funkcjonowania kobiet w polityce oraz systemów kwotowych jest bardzo ograniczona**. Respondenci, zapytani o to, **jaki obecnie jest odsetek kobiet w Sejmie RP, zazwyczaj wprost deklarowali niewiedzę (69%)**. Pozostałe odpowiedzi były mocno rozproszone. Dokładną wartość (27%) podały dwie osoby ze 1052-osobowej próby. W przedziale po 5 punktów procentowych w każdą stronę od wartości prawdziwej, czyli od 22 do 32% – znalazło się w 26% odpowiedzi tych osób, które zdecydowały się wskazać jakąś liczbę (co stanowiło 8% wszystkich odpowiadających). Ponad 62% osób wśród tych, którzy wymienili jakąś liczbę, nie doszacowało odsetka kobiet w Sejmie, a 37% osób podało zawyżoną wartość.

Jeszcze więcej osób (73%) wskazało, że nie wie, jaki jest aktualnie odsetek kobiet na stanowiskach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Wśród pozostałych osób, które zdecydowały się wskazać jakąś liczbę, wartość prawdziwą (11%) wskazała tylko jedna osoba, a w przedziale plus/minus 5 punktów procentowych (6-16%) znała

⁵⁰ Zob. Kwiatkowska A., *Koncepcja obywatelstwa...*, op. cit., M. Cześniak, A. Kwiatkowska, R. Markowski R., *Między nami ignorantami*, „Polityka” 2016 nr 3057 (27 kwietnia), s. 24-26., M. Żerkowska-Balas, M. Cześniak., M. Zaremba, *Dynamika wiedzy politycznej Polaków*, „Studia Socjologiczne” 2017, nr 3, s. 7-31 czy M. Cześniak, A. Kwiatkowska, *Uczestnictwo wyborcze w 2014 i 2015 roku*, w: R. Markowski (red.), *Demokratyczny Audyt Polski 2: Demokracja wyborcza w Polsce lat 2014–2015*, Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich 2017

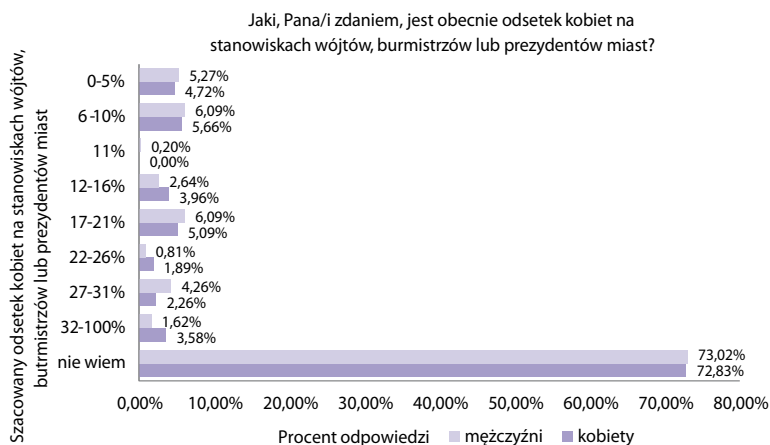
zło się 34% odpowiedzi (9% ogółu respondentów). Szacując odsetek kobiet na stanowiskach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast 40% osób, nie wliczając odpowiedzi „nie wiem”, podało zaniżoną wartość, a niecałe 60% osób wskazało wartość zawyżoną.

Wykres 3. Szacowany odsetek kobiet w Sejmie



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania *Bierne prawa wyborcze kobiet* (2018), op. cit.

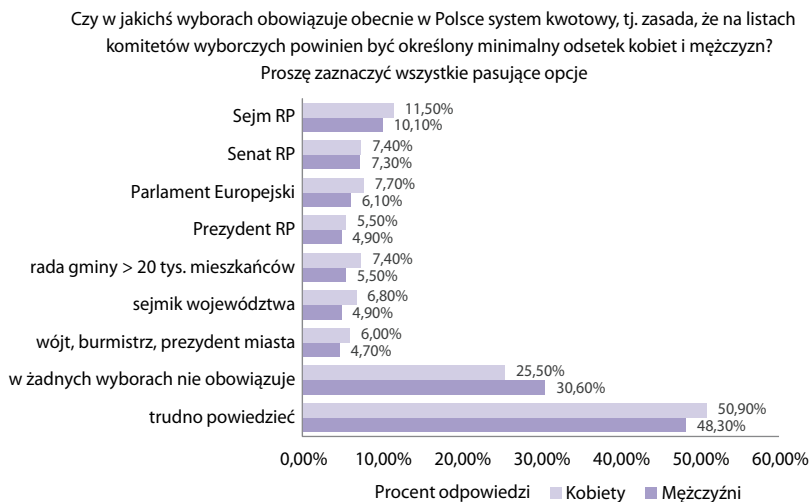
Wykres 4. Szacowany odsetek kobiet na stanowiskach wójta, burmistrza, prezydenta miasta



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania *Bierne prawa wyborcze kobiet* (2018), op. cit.

Także wiedza o funkcjonowaniu wprowadzonego w 2011 r. systemu kwotowego na listach wyborczych jest znikoma. Połowa (50%) respondentów zadeklarowała, że nie dysponuje żadną wiedzą o jego funkcjonowaniu, dalsze 28% stwierdziło, że nie obowiązuje on w żadnych polskich wyborach. O funkcjonowaniu systemu kwotowego w różnych wyborach przekonanych było zaledwie 5-10% osób, a fakt, że wskazywano zarówno ciała kolegialne z ordynacją proporcjonalną, jak i jednoosobowe organy wykonawcze wybierane większością ilustruje brak wiedzy w zakresie ordynacji wyborczej. Respondenci nie rozróżniają organów, w których faktycznie system kwotowy występuje i tych, gdzie jest to technicznie niemożliwe. Przykładowo, niewiele więcej osób sądzi, że system kwotowy obowiązuje w wyborach do Sejmu RP (11%) niż do Senatu RP (7%), w których obowiązujący system jednomandatowych okręgów wyborczych uniemożliwia funkcjonowanie kwot na listach. Podobna liczba osób sądzi, że system kwotowy obowiązuje w wyborach do Parlamentu Europejskiego (7%), na urząd prezydenta RP (5%), do rady gminy powyżej 20 tys. mieszkańców (7%), sejmiku województwa (6%) oraz na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (5%) (patrz wykres 5). Co interesujące, odpowiedzi kobiet i mężczyzn nie różniły się znacząco od siebie poza jednym przypadkiem: mężczyźni (31%) częściej niż kobiety (26%) wskazywali, że system kwotowy w Polsce nie obowiązuje w żadnych wyborach.

Wykres 5. Wiedza o funkcjonowaniu systemu kwotowego w Polsce



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania *Bierne prawa wyborcze kobiet* (2018), op. cit.

Okazuje się jednak, że pomimo powszechnego braku wiedzy na temat funkcjonowania systemu kwotowego, większość badanych wyraziła sprecyzowane preferencje co do optymalnego jego kształtu. W badaniu zapytano o preferencje wobec różnych form kwot, chcąc zbadać poziom akceptacji dla potencjalnych modyfikacji istniejącego systemu kwotowego. Poza obowiązującym systemem, pytano o:

- system kwotowy na listach 35% z suwakiem, czyli naprzemiennym umieszczaniem kobiet i mężczyzn na liście,
- system kwotowy na listach 50%,
- system kwotowy na listach 50% z suwakiem.

Interesujące były preferencje na trzech poziomach: w wyborach samorządowych, w wyborach do Sejmu RP oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

Tabela 23. Preferencje wobec typu systemu kwotowego w wyborach samorządowych, do Sejmu i do Parlamentu Europejskiego

	samorząd	Sejm	Parlament Europejski
Kobiety powinny mieć zagwarantowaną połowę miejsc na listach	21,8	20,8	19,7
Kobiety powinny mieć zagwarantowaną połowę miejsc na listach wyborczych, a dodatkowo kobiety i mężczyźni powinni być umieszczani na listach naprzemiennie (na zasadzie tzw. suwaka)	16,2	13,6	14,7
Kobiety powinny mieć zagwarantowane 35% miejsc na listach wyborczych	10,2	11,9	11,4
Kobiety powinny mieć zagwarantowane 35% miejsc na listach wyborczych, a dodatkowo kobiety i mężczyźni powinni być umieszczani na listach naprzemiennie (na zasadzie tzw. suwaka)	5,9	6,8	7,3
Prawo nie powinno określać, jaki ma być odsetek kobiet na listach wyborczych	28,3	28,3	27,4
Trudno powiedzieć	17,6	18,5	19,5

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania *Bierne prawa wyborcze kobiet* (2018), op. cit.

Zgodnie z zebranymi danymi, opinie na temat systemów kwotowych są spolaryzowane (tabela 23). **Niecałe 30% osób (27-28%, w zależności od typu wyborów) jest zdania, że prawo nie powinno określać, jaki ma być odsetek kobiet na listach wyborczych.** Z drugiej strony, **znaczoną grupę obywateli, bo ponad 50% (53-54%) stanowią zwolennicy mechanizmu kwotowego, z czego około 35% (34-38%, w zależności od typu wyborów) opowiada się za wprowadzeniem parytetu na listach,** a więc silniejszego uregulowania niż obecnie obowiązujące – zarówno w wersji bez mechanizmu suwakowego (średnio 21%), jak i z nim (średnio 15%). Obecnie obowiązująca

opcja wskazywana jest przez mniej osób, bo 10-12%, a jej modyfikacja przez dodanie suwaka – przez około 7%. Wskazania na proponowane rozwiązania są zbliżone niezależnie od wybieranego organu. W każdym przypadku niecałe 20% osób wybrało opcję „trudno powiedzieć”. Poparcie dla systemów kwotowych – niezależnie od poziomu wyborów – jest wyższe wśród kobiet: częściej niż mężczyźni (o przeciętnie 10 punktów procentowych) wskazują one jako najbardziej preferowaną opcję parytet; z kolei mężczyźni częściej (o średnio 10 punktów procentowych) są zdania, że prawo nie powinno określać jaki ma być odsetek kobiet na listach wyborczych.

Zebrane wyniki wskazują, że **systemy kwotowe cieszą się poparciem ponad połowy wyborców. Wydaje się jednak, że omawiany wcześniej brak wiedzy na temat ich funkcjonowania, przyczynił się do pewnej losowości wyrażanych opinii.** Najczęściej wskazywane preferencje wobec klasycznego systemu parytetowego wytłumaczyć można faktem, że w polskim dyskursie publicznym częściej niż „system kwotowy” wykorzystywany był termin „parytet”, a więc w przypadku reprezentacji ze względu na płeć – szczególnie forma systemu kwotowego, określająca udział płci na poziomie 50%. Również w obywatelskim projekcie „ustawy parytetowej”, powstałym z inicjatywy Kongresu Kobiet, który stał się podstawą obowiązującej obecnie ustawy, stosowano ten poziom gwarancji reprezentacji płci na listach wyborczych (i zredukowano go do 35% dopiero w trakcie prac nad ustawą w parlamencie). Stąd też wynikać może większe przekonanie społeczeństwa do formuły „wszystkim po równo”, niż do obecnie funkcjonującej. **Prawdopodobnie dla większości respondentów niezrozumiała jest również funkcja mechanizmu suwakowego.**

Zdania co do tego, czy systemy kwotowe są korzystne dla demokracji, są podzielone. Przede wszystkim zwraca tu uwagę duża grupa osób bez określonej opinii (41%). Wśród reszty respondentów więcej badanych (38%) uznaje systemy kwotowe za korzystne dla demokracji (w tym 6% za zdecydowanie korzystne i 31% za raczej korzystne). Częściej takie zdanie wyrażają kobiety (39%) niż mężczyźni (36%), a największa różnica dotyczy odpowiedzi „zdecydowanie tak”, którą kobiety podają dwukrotnie częściej niż mężczyźni (8 do 4%). Pozostali uważają, że mechanizm ten wywiera raczej niekorzystny (27%) lub zdecydowanie niekorzystny (10%) wpływ na demokrację.

Niezależnie od pytań o parytety na listach, obecnie najpowszechniej stosowaną formę instytucjonalnego wyrównania wykluczenia politycznego kobiet, respondenci zapytani zostali jakie dodatkowe mechanizmy wsparcia kobiet by zaakceptowali. Znalazły się tutaj trzy typy mechanizmów: w formie dodatkowych świadczeń na rzecz kandydatek (przyznawane partiom na promowanie kobiet, np. w formie wewnątrzpartyjnych parytetów lub kwot; fundusze na szkolenia leaderskie dla kobiet), a także formy niepieniężne, jak dodatkowy czas antenowy dla kandydatek lub zapewnienie im innych niezbędnych świadczeń (np. opieki nad dziećmi) oraz sankcje o charakterze finansowym lub wyborczym nakładane na partie za nieprzestrzeganie wymogów systemu kwotowego. Wyniki przedstawione zostały w tabeli 24.

Tabela 24. Preferencje wobec dodatkowych mechanizmów wyrównujących szanse wyborcze kobiet

	zdecydowanie tak	raczej tak	RAZEM TAK	raczej nie	zdecydowanie nie	RAZEM NIE	trudno powiedzieć
zapewnienie innych świadczeń kandydatkom (np. opieka nad dziećmi)	9,4	39,3	48,7	21,6	8,4	30,0	21,3
fundusze na szkolenia leaderskie dla kandydatek	9,6	36,7	46,2	22,2	9,6	31,8	22,0
dodatkowy czas antenowy dla kandydatek	8,7	35,7	44,4	24,7	9,0	33,7	21,9
obowiązkowe liczby kobiet ("parytety") w organach decyzyjnych partii	9,2	35,2	44,4	22,2	8,6	30,8	24,8
dodatkowe fundusze dla partii politycznych za promowanie kobiet np. za wewnątrzpartyjne parytety lub kwoty	8,5	33,7	42,2	25,0	9,3	34,3	23,5
sankcje wyborcze (odmowa zarejestrowania listy) dla komitetów za brak na listach parytetu, tj. równej liczby kandydatek i kandydatów	7,6	35,3	42,9	23,9	9,1	32,9	24,1
sankcje finansowe dla komitetów za brak określonego odsetka kandydatek na listach	9,1	31,3	40,4	26,5	9,2	35,7	23,9
zarezerwowane mandaty tylko dla kobiet (tzw. kwoty "wynikowe")	7,5	34,4	41,9	24,5	8,3	32,8	25,2

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania *Bierność polityczna kobiet* (2018), op. cit.

Wszystkie zaproponowane respondentom formy dodatkowych mechanizmów wyrównujących szanse wyborcze kobiet uzyskały podobny poziom poparcia (w tabeli 24 zostały przedstawione w kolejności od najbardziej do najmniej popieranym, jednak różnice są nieznaczne). **W przypadku każdej opcji niecała połowa osób (40-49%) opowiadała się za jej wprowadzeniem, podczas gdy ponad 30% (30-36%) było przeciwno, a ponad 23% nie miało zdania.** Największym poparciem cieszyły się „miękkie” formy wspierania kobiet: zapewnienie dodatkowych świadczeń, takich jak opieka nad dziećmi, fundusze na szkolenia leaderskie czy też dodatkowy czas w mediach przyznawany kandydatkom⁵¹. W przypadku każdej z oferowanych opcji, istnieją statystycznie

⁵¹ Badanie *Kobiety w życiu publicznym* (2019) ujawniło podobną tendencję. Najczęściej popieranymi przez respondentów postulatami, mającymi na celu zrównanie praw kobiet i mężczyzn w zakresie udziału w życiu publicznym, były te związane z wychowywaniem dzieci (gwarancja miejsca w żłobku i przedszkolu – 40%; zwiększenie emerytury za okres wychowania dzieci – 37%). Z kolei na wymóg równego udziału kobiet i mężczyzn w zarządach partii wskazało 24% badanych (21% mężczyzn i 26% kobiet), a na listach wyborczych – 23% z nich (21% mężczyzn i 24% kobiet).

istotne różnice między odpowiedziami kobiet i mężczyzn (kobiety częściej opowiadają się za każdą z nich).

Fakt, że podobna liczba osób popiera miękkie, łagodne formy wsparcia kobiet (jak np. fundusze na szkolenia liderkie) oraz najmocniejsze formy kwot, jakim są zarezerwowane mandaty na poziomie wybieranego zgromadzenia (tzw. kwoty wynikowe) czy też możliwość przyznania partiom dodatkowych funduszy na promocję kobiet przy powszechnej niechęci do finansowania partii z budżetu państwa, świadczy o tym, że można mówić o istnieniu w społeczeństwie ogólnej, niepogłębionej tendencji do popierania lub nie mechanizmów wyrównujących szanse wyborcze kobiet. **Ze względu na brak od lat publicznej dyskusji na temat wyrównywania szans wyborczych kobiet, opinie na temat mechanizmów mających temu służyć mają podłoże raczej emocjonalne niż zakorzenione w preferencjach i interesach jednostek.** Uzasadniają to również bardzo wysokie korelacje pomiędzy wszystkimi elementami pytania⁵². Zwiększa to znaczenie kampanii informacyjnych prowadzonych na temat systemów kwotowych i dodatkowych mechanizmów wspierających, których wprowadzenie jako czynnika zachęcającego do aktywności społecznej, w tym politycznej, potwierdziła blisko połowa osób w badaniu z 2019 r.⁵³

Kryteria wyboru kandydata

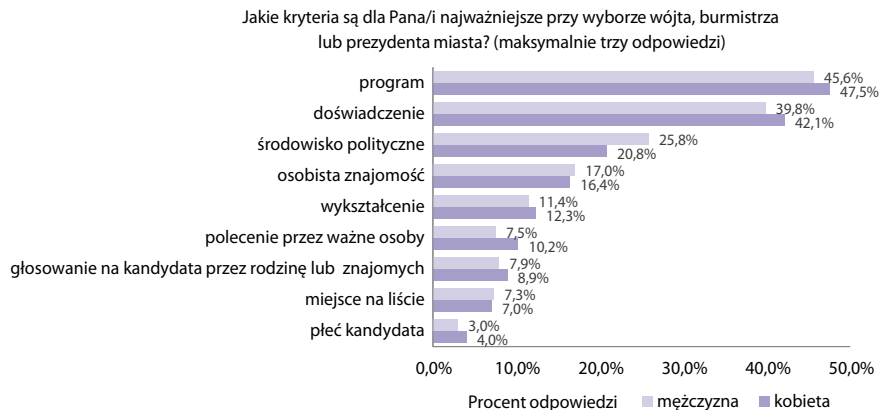
Spośród respondentów 59% zadeklarowało udział w I turze wyborów (59% wśród mężczyzn i 63% kobiet), co nie odbiega znacząco od oficjalnych danych podanych przez PKW (54,90% w I turze). Badani poproszeni zostali o wskazanie trzech najważniejszych dla nich kryteriów przy wyborze wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (można było wybrać spośród dziewięciu predefiniowanych opcji – wymienianych przez ankietera w losowej kolejności – lub zaproponować własne).

Najważniejszymi kryteriami dla badanych okazały się: program kandydata (47% wskazań) oraz doświadczenie (41%), a w mniejszym stopniu środowisko polityczne kandydata (23%), osobista znajomość kandydata (17%) i jego wykształcenie (12%). Pozostałe opcje wskazywane były przez mniej niż 1/10 osób; były to: polecenie kandydata przez ważne osoby (9%), głosowanie na niego przez rodzinę lub znajomych (8%), jego miejsce na liście (7%) i – jako ostatnia opcja z najmniejszą liczbą wskazań: płeć kandydata (4%). Nie zaobserwowano różnic statystycznych pomiędzy odpowiedziami kobiet i mężczyzn.

⁵² R w przedziale 0.61-0.69, p=0.000.

⁵³ W badaniu *Kobiety w życiu publicznym* (2019), op. cit. dwie piąte ankietowanych (42%) stwierdziło, że byłoby skłonnych do podjęcia działalności społecznej, gdyby otrzymała odpowiednie wsparcie.

Wykres 6. Kryteria wyboru kandydata na stanowisko wójta, burmistrza lub prezydenta miasta



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania *Bierne prawa wyborcze kobiet* (2018), op. cit.

Wśród badanych, którzy wzięli udział w wyborach samorządowych, 16,5% głosowało na kobiety w wyborach na stanowisko wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, a pozostali (83,5%) na mężczyzn. Płeć kandydata nie różnicowała kobiet i mężczyzn w udzielonych odpowiedziach. Czynnikiem różnicującym nie okazało się również wykształcenie. Wystąpiły natomiast różnice z grupach wiekowych⁵⁴. Najczęściej mężczyźni wybierają grupy skrajne: najmłodszy i najstarsi. Tylko 12,1% osób w wieku 18-27 lat głosowało na kobiety; jeszcze mniej osób wybierało je w dwóch najstarszych grupach: 58-67 lat (11,3%) i grupie 68+ (9,4%).

Tabela 25. Głosowanie na kobiety i mężczyzn na stanowiska wójta, burmistrza i prezydenta miasta w grupach wiekowych

		Głosował na kobietę/mężczyznę na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta	
		na mężczyznę	na kobietę
grupy wiekowe	18-27	87,9%	12,1%
	28-37	75,3%	24,7%
	38-47	81,6%	18,4%
	48-57	77,3%	22,7%
	58-67	88,7%	11,3%
	68+	90,6%	9,4%
Ogółem		83,5%	16,5%

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania *Bierne prawa wyborcze kobiet* (2018), op. cit.

⁵⁴ Chi2=13,939, df=5, p=0,016

Tabela 26. Głosowanie na kobiety i mężczyzn na stanowiska wójta, burmistrza i prezydenta miasta w grupach społeczno-zawodowych

Grupa społeczno-zawodowa	Głosował na kobietę/mężczyznę na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta	
	na mężczyznę	na kobietę
kierownicy / specjaliści	79,60%	20,40%
prywatni przedsiębiorcy	73,70%	26,30%
pracownicy administracji i usług	80,00%	20,00%
robotnicy	82,90%	17,10%
rolnicy	70,60%	29,40%
zajmuje się domem	76,90%	23,10%
emeryci / renciści	90,90%	9,10%
uczniowie i studenci	100,00%	0%
bezrobotni	73,30%	26,70%
Ogółem	83,50%	16,50%

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania *Bierne prawa wyborcze kobiet* (2018), op. cit.

Występują różnice ze względu na wielkość miejsca zamieszkania⁵⁵, jednak nie mają one charakteru liniowego.

Tabela 27. Głosowanie na kobiety i mężczyzn według miejsca zamieszkania

Miejsce zamieszkania	Głosował na kobietę/mężczyznę na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta	
	na mężczyznę	na kobietę
wieś	82,20%	17,80%
miasto do 20 tys.	90,50%	9,50%
miasto 20 – 100 tys.	86,10%	13,90%
miasto 100 – 500 tys.	91,60%	8,40%
miasto 500 tys. +	71,30%	28,70%
Ogółem	83,50%	16,50%

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania *Bierne prawa wyborcze kobiet* (2018), op. cit.

Częściej na kobiety głosowały osoby aktywne zawodowo (19,75%) niż niepracujące (11,4%)⁵⁶. Różnice statystycznie istotne zaobserwowano również między grupami społeczno-zawodowymi⁵⁷: **najrzadziej głosowali na kobiety uczniowie i studenci (0%), emeryci i renciści (tylko 9,1%, co jest powiązane ze zróżnicowaniami w grupach wiekowych) i robotnicy (17,1%).** Najczęściej wskazują głosowanie na kobiety rolnicy (29,4%), co wynika w dużej mierze z większej możliwości wy-

⁵⁵ $\chi^2=16,456$, $df=4$, $p=0,002$.

⁵⁶ $\chi^2=6,765$, $df=1$, $p=0,009$

⁵⁷ $\chi^2=16,409$, $df=8$, $p=0,037$

boru – na terenach małych gmin, w mniejszym stopniu zależnych od decyzji władz centralnych największych partii, startuje więcej kobiet-kandydatek i mają silniejszą niż przeciętnie pozycję.

Zbadane determinanty głosowania na kobiety bądź mężczyzn mają charakter raczej systemowy (pozycja kobiet na listach w danej grupie okręgów) niż społeczno-demograficzny (odnotowano wpływ wieku i grupy społeczno-zawodowej).

Podsumowanie

Przeprowadzone badanie wskazało na dwoistość postaw Polaków wobec obecności kobiet w życiu politycznym.

Z jednej strony, w ciągu ostatnich lat zaobserwować można **przesunięcie przekonań społecznych w kierunku konserwatywnym, akcentującym odmienną – wobec mężczyzn – rolę społeczną i obywatelską kobiet**, ich odmienne preferencje, zainteresowania i zdolności. Nadal jednak dwoma najczęściej podawanymi wyjaśnieniami niskiego odsetka kobiet w polityce pozostają wyjaśnienia systemowe: **nierówny podział obowiązków w ramach gospodarstwa domowego skutkujący nadmiernym obciążeniem kobiet oraz blokowanie dostępu do przestrzeni publicznej przez mężczyzn-polityków**.

Z drugiej strony, **odnotowuje się brak uprzedzeń wobec progresywnych mechanizmów równościowych**. Podczas gdy niecałe 30% osób twierdzi, że prawo nie powinno regulować minimalnego odsetka dla każdej z płci na liście, to ponad 50% stanowią zwolennicy mechanizmu kwotowego, z czego około 35% opowiada się za wprowadzeniem parytetu na listach, a więc silniejszego uregulowania niż obecnie obowiązujące.

Wyjaśnieniem obserwowanej dwoistości może być **powszechny brak wiedzy w zakresie aktualnej sytuacji kobiet w przestrzeni publicznej, funkcjonujących mechanizmach antydyskryminacyjnych, czy szerzej – obowiązującej ordynacji wyborczej**. Jedynie kilka procent badanych jest w stanie przynajmniej częściowo rozróżnić organy, w wyborach do których obowiązuje lub nie system kwotowy na listach.

VI. Zalecenia

Przeprowadzone analizy potwierdzają praktyczne znaczenie rozwiązań systemowych w celu zapewnienia równych szans kobiet i mężczyzn udziału w życiu politycznym, a przez to w najważniejszych dla wspólnoty (narodowej czy lokalnej) procesach decyzyjnych. Dane wskazują, że aktualne regulacje prawa wyborczego – pomimo raczej niskiego stopnia ich znajomości przez ogół społeczeństwa – przyczyniły się do pozytywnej zmiany. Kobiety jednak nadal pozostają niedoreprezentowane w wybieralnych organach odpowiedzialnych za tworzenie prawa. W związku z tym konieczne jest podjęcie dalszych działań, również legislacyjnych, które umożliwią faktyczną realizację obowiązujących postanowień w zakresie równouprawnienia płci.

Rzecznik Praw Obywatelskich – niezależny organ do spraw równego traktowania adresuje swoje zalecenia w szczególności do organów władzy publicznej, ale też do partii politycznych, które niezależnie od obowiązków wynikających z przepisów ustawowych mogą dodatkowo przyczynić się do postępu w omawianym zakresie. Rzecznik apeluje ponadto o dalsze zaangażowanie organizacji pozarządowych – przyjęte w 2011 r. przepisy dotyczące kwot pokazują, że aktywizm społeczny ma ogromne znaczenie dla kreowania i wdrażania rozwiązań zgodnych ze standardami ochrony praw człowieka i przestrzegania zasady równości.

Organy władzy publicznej

- 1) Prowadzenie edukacji szkolnej w zakresie równouprawnienia płci, w sposób wolny od stereotypów dotyczących płci oraz socjalizującej dziewczęta i chłopców do pełnienia różnych ról społecznych. Wzmocnienie oddziaływań zachęcających młodzież do udziału w życiu publicznym poprzez dostarczanie odpowiedniej jakości wiedzy o systemie prawno-instytucjonalnym i kształtowanie umiejętności praktycznych.
- 2) Podejmowanie działań zwiększających świadomość społeczną w zakresie niedoreprezentowania kobiet w sferze politycznej, przyczyn i konsekwencji takiego stanu rzeczy oraz mechanizmów wspierających obecność kobiet w polityce. Zainicjowanie kampanii społecznej zachęcającej kobiety do większego zaangażowania w życie polityczne, stanowiącej wyraźny sygnał poparcia dla takiej aktywności kobiet.
- 3) Wprowadzenie przepisów z zakresu równości płci (dotyczących m.in. zrównoważonej płciowo reprezentacji gości-polityków, czy równego dostępu polity-

ków i polityczek do czasu antenowego) do ustawodawstwa medialnego w celu wzmocnienia pozytywnego medialnego obrazu kobiet, w tym uczestniczących w polityce. Wpływ mediów – tradycyjnych i nowych – na decyzje wyborcze ujmowany przez pryzmat różnic w sposobie (re)prezentacji kobiet i mężczyzn aktywnych w sferze politycznej wymaga bowiem ustalenia ram prawnych ukierunkowanych na zapewnienie przekazu medialnego wolnego od seksizmu, przemocy, stereotypów, uprzedzeń i dyskryminacji motywowanej płcią oraz regularnego monitoringu stanu równości płci przez organy regulacyjne mediów.

- 4) Uwzględnienie problematyki równości płci, w tym potrzeby zwiększenia udziału kobiet w polityce, w priorytetach Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania oraz w Krajowym Programie na rzecz Równego Traktowania na lata 2021-2030.
- 5) Uzupelnienie systemu kwotowego obowiązkiem naprzemiennego umiejscowienia kobiet i mężczyzn na listach wyborczych w wyborach do Sejmu RP, Parlamentu Europejskiego oraz organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Rozważenie zastąpienia kwot – parytetem, czyli obowiązkiem zapewnienia na listach równej liczby kandydatek i kandydatów, z uwzględnieniem systemu suwakowego.
- 6) Wprowadzenie prawnego obowiązku partii politycznych rejestrujących komitety wyborcze opracowania i przyjęcia wewnętrznego planu działania na rzecz równości płci i powiązanie jego realizacji z finansowaniem partii politycznych z budżetu państwa. Działania partii w tym zakresie powinny być poddawane ewaluacji przez niezależny organ.
- 7) Dostosowanie kultury organizacyjnej organów kolegialnych pochodzących z wyborów (Sejm, Senat, sejmiki wojewódzkie, rady powiatowe i gminne) do wymagań zasady równości płci, poprzez dążenie do zapewnienia odpowiedniej reprezentacji kobiet i mężczyzn, włączając w to: skład powoływanych organów reprezentacyjnych, komisji, ciał doradczych, wykorzystywany podczas debat równościowy, niedyskryminujący język, a także równe zasady uczestnictwa w obradach danego zgromadzenia, z uwzględnieniem ról społecznych i rodzinnych pełnionych przez ich członkinie i członków (np. dostosowanie terminów posiedzeń czy godzin głosowań do zadań opiekuńczych).
- 8) Włączenie perspektywy równości płci w proces reform polityk publicznych z uwzględnieniem międzynarodowych standardów i dobrych praktyk wzmocnienia udziału kobiet w życiu politycznym.
- 9) Realizowanie regularnych badań na temat uczestnictwa kobiet w sferze politycznej i monitoring efektów wprowadzonych regulacji prawnych i innych działań.
- 10) Współpraca z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego działającymi na rzecz równości płci w procesie projektowania i realizacji polityk publicznych w celu zapewnienia adekwatności podejmowanych działań do rzeczywistych potrzeb zwiększenia udziału kobiet w życiu politycznym.

Partie polityczne

- 1) Wprowadzenie mechanizmów wspierających zwiększenie uczestnictwa kobiet w dokumentach założycielskich partii, regulaminach, statutach itd., w tym wprowadzenie wyraźnych odniesień do równości i sprawiedliwości w ich treści oraz używanie języka wolnego od uprzedzeń i stereotypów oraz wrażliwego na płć.
- 2) Ustanowienie przejrzystej procedury awansu w strukturach partyjnych, opartej na kryteriach merytorycznych i ukierunkowanej na zapewnienie zrównoważonej reprezentacji płci w procesach i gremiach decyzyjnych oraz organach kierowniczych partii.
- 3) Zapewnienie przejrzystego procesu doboru osób kandydujących w wyborach powszechnych, przy zastosowaniu wewnętrznych mechanizmów wyrównawczych (np. wyższych niż wymagane kwot albo parytetu, a także suwaka), uregulowanych w dokumentach wewnętrznych partii.
- 4) Równy dla kobiet i mężczyzn dostęp do zasobów finansowych partii, w tym finansowania kampanii wyborczych, z uwzględnieniem determinowanych rolami społecznymi różnic w sytuacji ekonomicznej kobiet i mężczyzn.
- 5) Wprowadzenie perspektywy równości płci do kultury organizacyjnej partii przez uwzględnienie działań na rzecz wyeliminowania takich negatywnych zjawisk jak seksizm, molestowanie czy molestowanie seksualne.
- 6) Przyjęcie rozwiązań organizacyjnych ukierunkowanych na pozyskanie nowych członkiń (np. grupy i sekcje kobiece partii, mentoring i szkolenia zwiększające kompetencje przywódcze kobiet, wprowadzenie zasad funkcjonowania partii ułatwiających godzenie obowiązków partyjnych z rodzinnymi, które w dalszym ciągu w znacznie większym stopniu obciążają kobiety niż mężczyzn).
- 7) Regularny audyt wpływu zasad funkcjonowania partii na sytuację kobiet i mężczyzn w celu zidentyfikowania wyzwań w tym zakresie i wypracowania odpowiednich środków naprawczych.
- 8) Współpraca z kobiecymi organizacjami pozarządowymi w celu zachęcania kobiet do większego zaangażowania w życie polityczne oraz komunikowania postulatów z zakresu równości płci w relacjach z organami władzy publicznej, w szczególności – parlamentem i rządem.

Organizacje społeczeństwa obywatelskiego

- 1) Kontynuowanie działań zachęcających kobiety z różnych środowisk do aktywności politycznej, w tym wspieranie kobiet rozpoczynających taką aktywność przez działania mentoringowe, przygotowujące je do politycznego przywództwa.
- 2) Prowadzenie kampanii społecznych zwiększających widoczność kobiet w polityce, a przez to kreujących postawy społeczne przychylne wzmocnieniu udziału kobiet w polityce oraz upowszechniające zalecenia organów międzynarodowych w kwestii równej reprezentacji politycznej kobiet i mężczyzn.

- 3) Nawiązanie i utrzymywanie współpracy z partiami politycznymi w celu zwiększenia liczby kobiet w strukturach partyjnych i na listach wyborczych oraz dostarczanie wiedzy eksperckiej w procesie identyfikowania niedostatków funkcjonowania partii i wprowadzania działań naprawczych w kontekście przestrzegania zasady równoprawienia płci.
- 4) Monitoring programów i kampanii wyborczych pod kątem równości płci i formułowanie w tym zakresie stosownych zaleceń.
- 5) Współpraca z mediami różnych sektorów na rzecz budowania pozytywnego wizerunku kobiet w polityce i propagowania komunikacji audiowizualnej wolnej od stereotypów.
- 6) Prowadzenie działań na rzecz zmian legislacyjnych w celu wzmacniania udziału kobiet w polityce.
- 7) Monitoring działań organów władzy publicznej pod kątem oceny realizacji zobowiązań z zakresu równego traktowania kobiet i mężczyzn w sferze polityki oraz formułowanie uwag.
- 8) Budowanie ogólnospołecznego poparcia dla wzmacniania reprezentacji politycznej kobiet przez nawiązywanie współpracy z różnymi grupami społecznymi, m.in. biznesem, środowiskiem akademickim, w wymiarze krajowym i międzynarodowym.

Nasze opracowanie dotyczy kwestii zrównoważonego udziału kobiet i mężczyzn w życiu politycznym. Ma to kluczowe znaczenie, jeśli chodzi o urzeczywistnienie konstytucyjnej zasady równości płci. Analizujemy m.in. regulacje prawa wyborczego dotyczące kwoty płci na listach i pokazujemy, jakie zmiany zachodzą w tym obszarze. Omawiamy też problem reprezentacji kobiet w wybieralnych organach odpowiedzialnych za tworzenie prawa. Wreszcie wskazujemy, jakie działania wydają się być konieczne, zwłaszcza w zakresie legislacji, aby realizacja wszystkich obowiązujących aktualnie postanowień dotyczących równouprawnienia płci stała się możliwa w praktyce.