



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 08-03-2021 r.

Adam Bodnar

VII.602.20.2015.JZ/XI.411.4.2020.AS

**Pani  
Anna Schmidt  
Pełnomocnik Rządu  
do Spraw Równego Traktowania**

**e-PUAP**

Szanowna Pani Pełnomocnik,

problematyka udziału kobiet w życiu politycznym stanowi od lat jeden z ważniejszych obszarów analiz podejmowanych przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich. Pragnę uprzejmie zwrócić uwagę Pani Minister na ustalenia wspólnego projektu badawczego zrealizowanego przez Biuro RPO oraz badaczy z Uniwersytetu SWPS. W jego ramach przeprowadzone zostały m.in. kompleksowe analizy korzystania przez kobiety z biernego prawa wyborczego w wyborach powszechnych przeprowadzonych w latach 2018-2019, a także badania opinii społecznej dotyczące szeroko pojętego uczestnictwa kobiet w życiu publicznym (politycznym). Końcowe wnioski z części z nich zostały przedstawione w raporcie Rzecznika Praw Obywatelskich pt. „Kwoty i co dalej? Udział kobiet w życiu politycznym w Polsce. Analiza i zalecenia”<sup>1</sup> (dalej jako: raport). Wyrażam nadzieję, że ustalenia zawarte w tej publikacji okażą się przydatne w dalszych działaniach Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania.

W raporcie przedstawione zostały analizy wyborów do Sejmu RP i Senatu RP oraz Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w 2019 r. Zwrócono szczególną uwagę m.in. na kwestię funkcjonowania w praktyce mechanizmów kwot płci, a także konstrukcje list kandydatów (w wyborach o proporcjonalnym systemie wyborczym). Analizowano również wybory w systemie większościowym.

W odniesieniu do krajowych wyborów parlamentarnych w 2019 r. autorki raportu stwierdziły m.in., że przyniosły one ze sobą największy **odsetek kobiet w Sejmie (28,7%) i w Senacie (24%)** w całej potransformacyjnej historii Polski. Oceniono jednak, że **tempo wspomnianego wzrostu trudno uznać za satysfakcjonujące**. W odniesieniu do wyborów

---

<sup>1</sup> Raport dostępny w wersji elektronicznej pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/udzial-kobiet-w-zyciu-politycznym-w-polsce>

do Sejmu podkreślono ważną kwestię miejsc na listach wyborczych, jakie zajmują kobiety. 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%). Z badań wynika natomiast, że w praktyce to właśnie ten czynnik ma bardzo istotne znaczenie dla szans wyborczych kobiet.

W analizie dotyczącej wyborów do Senatu zwrócono natomiast uwagę na negatywne w perspektywie równości płci konsekwencje większościowego systemu wyborczego. Jego specyfika sprawiła, że aż w 63 okręgach wyborczych (na 100) nie kandydowała żadna kobieta, a obywatele wybierać mogli wyłącznie spośród mężczyzn. Z kolei tylko w jednym okręgu wyborczym nie startował żaden mężczyzna.

W dalszej części raportu przedstawiona została analiza wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w 2019 roku pod kątem korzystania z biernego prawa wyborczego przez kobiety. Wskazano na relatywnie wysoki odsetek kandydatek na listach, który wyniósł w tych wyborach 46,7% wszystkich wystawionych przez komitety wyborcze kandydatów, a więc znacznie więcej, niż wymagają tego przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2020 poz. 1319, t.j.; dalej jako: Kodeks wyborczy). Na podkreślenie zasługuje również fakt objęcia przez kandydatki na wielu listach wyborczych pierwszego miejsca – łącznie bowiem 32% tzw. wyborczych „jedynek” stanowiły kobiety (w porównaniu z 20% w poprzednich wyborach do PE, które odbyły się w 2014 roku). Ostatecznie **wśród wybranych posłów do Parlamentu Europejskiego z Polski, 35% stanowiły kobiety**, co jest bez wątpienia zauważalną zmianę (w 2014 roku – 24%, w 2009 roku – 22%, w 2004 roku – 15%), choć w ujęciu porównawczym wśród państw członkowskich UE pod tym względem Polska plasowała się na ósmej pozycji od końca.

Zjawisko niedoreprezentowania kobiet w życiu politycznym, a w szczególności w wyborach, jest niewątpliwie złożone i wielowątkowe. Mając na uwadze ustalenia przedstawionego powyżej raportu, jak również wyniki wcześniejszych, prowadzonych od wielu lat analiz pragnę podtrzymać stanowisko, że aby zjawisku temu przeciwdziałać, konieczne jest podjęcie równoległe różnorodnych, dobrze zaplanowanych i skoordynowanych działań. W moim przekonaniu, w odniesieniu do problematyki równości płci w szeroko pojętym procesie wyborczym, zasadne jest **przygotowywanie i wdrażanie rozbudowanych inicjatyw z jednej strony: w zakresie edukacji i promocji, z drugiej strony – poważne rozważenie podjęcia dalszych zmian prawnych.**

W odniesieniu do działań edukacyjno-promocyjnych pragnę podkreślić jak istotne znaczenie odgrywa dostarczenie wszystkim potencjalnym kandydatkom niezbędnych informacji o ich prawach wyborczych. Jak pokazuje bowiem szereg badań, w tym tych, których wyniki znajdują odzwierciedlenie w rekomendowanym Pani Pełnomocnik raporcie,

**wiedza Polek i Polaków o mechanizmach wyborów, w tym podstawowych zasadach systemu wyborczego, jest niewielka.** Tymczasem brak wiedzy wywiera zdecydowanie negatywny wpływ na podejmowanie decyzji o starcie w wyborach oraz powoływanie komitetów wyborczych. Rzecznik wskazywał już w ubiegłych latach (również w korespondencji z Pełnomocnikiem Rządu ds. Równego Traktowania) na konieczność podejmowania przez państwo w tym zakresie rozbudowanych działań<sup>2</sup>.

Pragnę podkreślić, że zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich **działania informacyjne i promocyjne powinny być kierowane również do ugrupowań politycznych.** Warto w tym miejscu podkreślić, że punkt 47(b) Rekomendacji ogólnej CEDAW nr 23 z 1997 r. zaleca, aby państwa-strony określiły, wdrożyły i monitorowały działania mające na celu „zachęcanie organizacji pozarządowych oraz stowarzyszeń publicznych i politycznych do przyjmowania strategii na rzecz zachęcania kobiet do udziału w ich działalności”. W okresie przedwyborczym działania powinny obejmować również (po ich rejestracji) komitety wyborcze. Powinny mieć na celu uwypuklenie problematyki równości płci w różnych wymiarach działalności tych podmiotów w odniesieniu do procedury wskazywania kandydatek i kandydatów jak również późniejszego planowania oraz praktycznego przeprowadzania kampanii wyborczych (również w mediach). Jak zauważyła bowiem w swoim raporcie z monitorowania wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP z 2019 roku **Misja ODIHR Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE):** „Żaden z komitetów wyborczych nie informował ODIHR [...] o dodatkowych wewnętrznych działaniach na rzecz wsparcia kandydatki kobiet”<sup>3</sup>. Misja **sformułowała rekomendację dotyczącą podejmowania działań zachęcających do zgłaszania kandydatki kobiet.** Jak zauważono również: „**Kandydatki i polityczki nie cieszyły się dużą uwagą mediów w trakcie kampanii.** Choć kobiety stanowiły około 46% kandydujących do Sejmu i 16% do Senatu, media poświęciły im zaledwie 12-16% czasu relacji z kampanii wyborczej”<sup>4</sup>.

Przechodząc do drugiej grupy działań, w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich należy rozważyć dalsze zmiany prawne mające na celu wpłynięcie na skuteczniejsze, rzeczywiste zagwarantowanie zasady równości płci i zwiększenie zaangażowania kobiet w proces wyborczy. Jak już było wspomniane polski ustawodawca, po długiej debacie, podjął bardzo istotną decyzję o **zastosowaniu w prawie wyborczym tzw. mechanizmu kwotowego.** Obecnie, na mocy Kodeksu wyborczego, w wyborach proporcjonalnych, na każdej liście wyborczej zgłaszanej przez komitet wyborczy, nie może zostać umieszczonych mniej niż 35% przedstawicieli każdej z płci. Już w toku prac legislacyjnych nad tym

---

<sup>2</sup> Zob. m.in. wystąpienie dostępne pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/sprawy-generalne/pdf/2019/3/VII.602.20.2015/1591575.pdf>.

<sup>3</sup> Rzeczpospolita Polska – Wybory parlamentarne 13 października 2019 r. Krótkoterminowa misja obserwacji wyborów ODIHR. Sprawozdanie końcowe Warszawa 2020, s. 14.

<sup>4</sup> Rzeczpospolita Polska – Wybory parlamentarne 13 października 2019 r. Krótkoterminowa misja obserwacji wyborów ODIHR. Sprawozdanie końcowe Warszawa 2020, s. 24.

rozwiązaniem trwających na przełomie 2010 i 2011 roku, formułowano jednak opinie, w których podkreślano mankamenty pewnych elementów wprowadzanego mechanizmu kwotowego powodujące, że charakteryzuje się on ograniczoną skutecznością. W szczególności wskazywano na **brak równoczesnej regulacji odnośnie do kolejności umieszczania kandydatek oraz kandydatów na listach wyborczych**. Rozwiązanie, stosowane w wielu państwach, w różnych wariantach, często obejmuje np. obowiązek naprzemiennego umieszczania na liście kandydatek i kandydatów, stąd potoczna jego nazwa „zamek błyskawiczny” lub „suwak”. Podkreślano, że takie uzupełnienie jest szczególnie istotne w Polsce, gdzie bardzo częstym zachowaniem wyborców jest głosowanie na osoby kandydujące z początkowych miejsc listy.

Wyniki analiz wyborów z 2019 roku, które zostały przedstawione w rekomendowanym raporcie, zdają się te oceny i przewidywania potwierdzać. O ile bowiem zastosowanie mechanizmu kwotowego miało w ubiegłych latach wyraźny skutek w postaci znaczącego zwiększenia się liczby kandydatek, które zostały zgłoszone na listach komitetów wyborczych (co stanowiło warunek ich rejestracji), to były one umieszczane na dalszych miejscach list. Wzrost liczby kobiet wybranych, choć zauważalny, trudno uznać za w pełni satysfakcjonujący.

W tym kontekście pragnę przywołać opinie i rekomendacje Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), która monitoruje wybory, a także formułuje oceny oraz rekomendacje koniecznych zmian. W raporcie OBWE, oceniającym przebieg wyborów parlamentarnych w Polsce w 2011 roku, podniesiono problematykę równości płci w wyborach i funkcjonowanie mechanizmu kwotowego<sup>5</sup>. Podkreślono w nim, że o ile wprowadzenie mechanizmu kwotowego jest zgodne z rekomendacjami OBWE, to nie wpłynął on w przyjętym w Polsce modelu na praktykę umieszczania kandydatów na listach w „systemie zamka błyskawicznego”. W konkluzji raport stwierdził, że „reprezentacja kobiet uległa tylko skromnej poprawie w stosunku do stanu z 2007 roku, co nasuwa wątpliwości co do obecnego sposobu wprowadzania w życie parytetu”.

Kwestia funkcjonowania mechanizmu kwotowego została też podniesiona w raporcie Misji Oceny Wyborów OBWE, która obserwowała wybory w 2015 roku<sup>6</sup>. W dokumencie tym podkreślono, że należy rozważyć możliwość wsparcia systemu

---

<sup>5</sup> *Rzeczpospolita Polska – Wybory parlamentarne 9 października 2011 r. Raport Misji Oceny Wyborów OBWE/ODIHR*, Warszawa 2012, s. 10.

<sup>6</sup> *Republic of Poland, Parliamentary Elections 25 October 2015. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report*, Warsaw 2016, s. 9.

kwotowego poprzez mechanizmy odnoszące się do kolejności kandydatek i kandydatów na liście<sup>7</sup>.

Pragnę zauważyć, że postulaty korekty mechanizmu kwotowego, zawartego w Kodeksie wyborczym i rozszerzenia go o mechanizm regulujący (w pewnym zakresie) kwestię kolejności kandydatek i kandydatów na listach wyborczych (tzw. suwak), wydają się mieć poważne uzasadnienie. Warto podkreślić, że działania w tym zakresie można by odczytywać jako wyraz konsekwencji ustawodawcy, który podjął już przecież doniosłą decyzję o wprowadzeniu mechanizmu kwotowego, dostrzegając ważne przyczyny jego stosowania i licząc na osiągnięcie pożądaných rezultatów w nieodległym czasie.

Należy w tym miejscu przywołać wyniki przedstawionych w raporcie badań opinii społecznej. Z badań tych wynika bowiem generalne **poparcie Polek i Polaków wobec stosowania różnorodnych mechanizmów antydyskryminacyjnych – w tym mechanizmów prawnych dotyczących bezpośrednio prawa wyborczego**. Jedynie 27-28% (w zależności od rodzaju wyborów) ankietowanych osób jest bowiem zdania, że prawo nie powinno regulować minimalnego odsetka dla każdej z płci na listach wyborczych (co więcej, grupa ta znacząco zmalała w ostatnich latach). **Zwolennicy mechanizmu kwotowego stanowią z kolei znaczną grupę respondentów, bo ponad 50% (53-54%), 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.**

Pragnę również podkreślić potrzebę dalszego monitorowania i przeprowadzenia analiz pozwalających na zidentyfikowanie potencjalnych barier w kandydowaniu kobiet w wyborach odbywających się w systemie wyborczym większościowym i wskazanie skutecznych metod ich likwidowania.

Mając powyższe na względzie, działając w oparciu o 16 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 17b pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627), uprzejmie proszę Panią Pełnomocnik o zajęcie stanowiska w sprawie podjęcia działań odnoszących się do problematyki udziału kobiet w życiu politycznym, a w szczególności korzystania przez kobiety z biernego prawa wyborczego i poinformowanie mnie o planowanej aktywności w tym zakresie.

Łączę wyrazy szacunku

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

---

<sup>7</sup> Należy przywołać również rekomendacje zawarte w opublikowanym w lutym 2016 roku raporcie OBWE: *Compendium of Good Practices for Advancing Women's Political Participation in the OSCE Region*, Warsaw 2016.

/-podpisano elektronicznie/