



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 8/03/2019

Adam Bodnar

VII.602.20.2015. JZ

Pan
Adam Lipiński
Pełnomocnik Rządu
do Spraw
Równego Traktowania
Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze

Niedawno obchodziliśmy setną rocznicę wyborów do Sejmu Ustawodawczego, które odbyły się w 1919 roku, w odrodzonej po okresie zaborów Rzeczypospolitej. Warto podkreślić, że w wyborach tych obowiązywała ordynacja wyborcza, na mocy której Polki, jako jedne z pierwszych kobiet na świecie, uzyskały pełnię praw wyborczych. W odradzającej się Polsce starano się bowiem zbudować możliwie skuteczne prawne zręby dla funkcjonowania w przyszłości nowoczesnego państwa, opartego o partycypację wszystkich obywateli. Ta doniosła rocznica skłania do głębszej refleksji nad uczestnictwem kobiet w wyborach, a w szczególności korzystania z biernego prawa wyborczego.

Na podstawie licznych badań i analiz (w tym przygotowywanych przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich) **można sformułować wniosek o wciąż niewielkim udziale kobiet w składzie organów publicznych pochodzących z wyboru w Polsce.** W tym kontekście pragnę zwrócić uprzejmie uwagę Pana Ministra na niedawne ustalenia wspólnego projektu badawczego zrealizowanego przez Uniwersytet SWPS i Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich. W jego ramach przeprowadzone zostały m.in. badania opinii społecznej dotyczące uczestnictwa kobiet w życiu publicznym (politycznym), których ważnym

komponentem była problematyka uczestnictwa w wyborach. Wyniki badań przedstawiono w raporcie (A. Kwiatkowska, *Kobiety w wyborach a mechanizmy antydyskryminacyjne – stan aktualny i prognozy na przyszłość*, Warszawa 2018), który pozwałam sobie przekazać Panu Ministrowi w załączeniu. W szerszym kontekście wyniki te zostały również omówione na wspólnej konferencji zorganizowanej na Uniwersytecie SWPS w Warszawie w dniu 22 listopada 2018 roku.

W toku licznych prezentacji oraz dyskusji eksperckich w ramach tej konferencji poddano analizie m.in. najnowsze dane dotyczące udziału kobiet w wyborach samorządowych. Wskazywano m.in., że odsetek kobiet kandydujących w tych wyborach do rad (gmin, miast, powiatów, sejmików województw) rośnie sukcesywnie w odniesieniu do wyborów przeprowadzonych w 2010 i 2014 roku. Podobną tendencję można zauważyć analizując istotne dane dotyczące odsetka kandydatek, które zostały wybrane i uzyskały w wyborach 2018 roku mandaty do rad (średnio odsetek ten wyniósł w 2018 roku 30 %). Jednak **tempo tego wzrostu nadal nie jest satysfakcjonujące**. Zwracano przy tym uwagę m.in. na ważną kwestię miejsc na listach wyborczych, jakie w praktyce zajmują kobiety (w wyborach proporcjonalnych). Bardzo niepokojący jest, utrzymujący się od wielu lat na podobnym poziomie, niewielki odsetek kobiet wśród wybranych wójtów, burmistrzów czy prezydentów miast (w 2018 roku było to tylko 12 %¹). W toku dyskusji wskazywano również na wciąż niski odsetek kobiet zasiadających w Sejmie RP, a także w Senacie RP. Przypomniano, że w odniesieniu do parlamentów innych państw Polska plasuje się w tym kontekście na bardzo odległej pozycji.

Pragnę zauważyć, że zjawisko niedoreprezentowania kobiet w życiu publicznym (politycznym) jest bez wątpienia złożone i wielowątkowe. Aby mu przeciwdziałać, konieczne jest podjęcie równoległe szeregu różnorodnych, zaplanowanych i skoordynowanych działań. **W odniesieniu do problematyki równości płci w szeroko pojętym procesie wyborczym zasadne jest przygotowywanie i wdrażanie rozbudowanych inicjatyw w zakresie edukacji i promocji, ale także – co pragnę szczególnie podkreślić – rozważenie podjęcia zmian prawnych.**

¹ Na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej: A. Kwiatkowska, Prezentacja: Kobiety w wyborach a mechanizmy antydyskryminacyjne – stan aktualny i prognozy na przyszłość, Warszawa dnia 22 listopada 2018 r.

W moim przekonaniu należy bowiem rozważyć zmiany prawne mające na celu wpłynięcie na skuteczniejsze, rzeczywiste zagwarantowanie zasady równości płci i zwiększenie zaangażowania kobiet w proces wyborczy. Warto zauważyć, że polski ustawodawca, po długiej debacie, podjął bardzo istotną decyzję o zastosowaniu w prawie wyborczym tzw. mechanizmu kwotowego. Obecnie, na mocy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2018 r. poz. 754, 1000 i 1349 oraz z 2019 r. poz. 273, dalej jako: Kodeks wyborczy) 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 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 częstym zachowaniem wyborców jest głosowanie na osoby kandydujące z początkowych miejsc listy².

Przewidywania odnośnie do skuteczności wprowadzonego mechanizmu, jak się wydaje, znalazły swoje potwierdzenie m.in. w omówionej wyżej praktyce wyborów samorządowych 2018, ale także we wcześniejszej praktyce wyborów do Sejmu RP. O ile bowiem zastosowanie mechanizmu kwotowego miało w ubiegłych latach bardzo wyraźny skutek w postaci znaczącego zwiększenia się liczby kandydatek na posłanki, które zostały zgłoszone na listach komitetów wyborczych (co stanowiło warunek ich rejestracji), to były one umieszczane na dalszych miejscach list. Wśród ogółu kandydatek i kandydatów umieszczanych na pierwszych miejscach w 2015 roku tylko niespełna 25 % to kobiety³. Wzrost liczby kobiet wybranych do Sejmu RP, choć zauważalny, trudno uznać za satysfakcjonujący (w wybranym w 2015 roku Sejmie RP kobiety stanowią wciąż jedynie 27

² M. Niewiadomska-Cudak, *Reprezentacja kobiet w parlamencie*, Studia Wyborcze T. XIII, 2012, s. 15.

³ P. Nowek, *Udział kobiet w wyborach parlamentarnych 2015 – analiza danych PKW*, opracowanie własne BRPO.

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

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 kwotowego⁴. 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 podniesiona w raporcie Misji Oceny Wyborów OBWE, która obserwowała wybory w 2015 roku⁵. W dokumencie tym podkreślono, że **należy rozważyć możliwość wsparcia systemu kwotowego poprzez mechanizmy odnoszące się do kolejności kandydatek i kandydatów na liście**⁶.

Warto ponadto odnotować, że **również w Uwagach końcowych Komitetu CEDAW** z dnia 7 listopada 2014 r., dotyczących siódmego i ósmego sprawozdania okresowego Polski z realizacji Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (CEDAW/C/POL/CO/7-8), wyrażone zostało zalecenie zmiany Kodeksu wyborczego pod kątem naprzemiennego umieszczania kobiet i mężczyzn na listach wyborczych (tzw. „system suwakowy”) w celu uzyskania równości (pkt 29a). Polska jest zobowiązana do przedstawiania informacji o działaniach zmierzających do wprowadzenia wspomnianej zmiany w Kodeksie wyborczym.

⁴ *Rzeczpospolita Polska – Wybory parlamentarne 9 października 2011 r. Raport Misji Oceny Wyborów OBWE/ODIHR*, Warszawa 2012, s. 10.

⁵ *Republic of Poland, Parliamentary Elections 25 October 2015. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report*, Warsaw 2016, s. 9.

⁶ Należy przywołać również rekomendacje zawarte w opublikowanym w lutym 2016 roku raporcie OBWE: *Compendium of Good Practices for Advancing Women’s Political Participation in the OSCE Region*, Warsaw 2016.

Postulaty korekty mechanizmu kwotowego, zawartego w Kodeksie wyborczym i rozszerzenia go o mechanizm regulujący kwestię kolejności kandydatek i kandydatów na listach wyborczych, wydają się mieć 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. Z pewnością nie miał natomiast intencji wprowadzenia rozwiązania nieskutecznego.

Należy w tym miejscu przywołać wyniki wspomnianych już badań opinii społecznej zrealizowanych w 2018 roku w ramach wspólnego projektu Uniwersytetu SWPS i Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Z badań tych wynika bowiem generalne **poparcie Polaków wobec stosowania różnorodnych mechanizmów antydyskryminacyjnych – w tym mechanizmów prawnych dotyczących bezpośrednio prawa wyborczego**. Jedynie 27-28 % (w zależności od rodzaju wyborów) ankietowanych jest bowiem zdania, że prawo nie powinno regulować minimalnego odsetka dla każdej z płci na listach wyborczych⁷ (co więcej, grupa ta znacząco zmalała w ostatnich latach).

W obliczu zbliżających się wyborów, chciałbym zwrócić również uwagę na wyjątkowo niski odsetek kobiet w wyborach do Senatu RP. W wyborach 2015 roku, wśród ogółu kandydatów, niespełna 14 % to kobiety. Mandaty uzyskało wówczas 13 kobiet i 87 mężczyzn. Warto zauważyć, że tendencja ta jest stała i utrzymuje się już od wielu kadencji⁸. Jest to bardzo niepokojące zjawisko, dlatego w moim przekonaniu należy kwestię tę monitorować, w tym podjąć analizy, pozwalające na zidentyfikowanie potencjalnych barier w kandydowaniu kobiet w wyborach odbywających się w systemie wyborczym większościowym i wskazanie skutecznych metod ich likwidowania.

Rok 2019 jest dla Polski rokiem szczególnym z uwagi na wybory do Parlamentu Europejskiego oraz do Sejmu i Senatu RP. Zważywszy na rekomendacje Komisji Weneckiej należy mieć na względzie to, że istotne zmiany prawa wyborczego nie powinny być wprowadzane wcześniej niż rok przed terminami elekcji⁹. Prace nad

⁷ Szerzej: A. Kwiatkowska, *Kobiety w wyborach a mechanizmy antydyskryminacyjne – stan aktualny i prognozy na przyszłość*, Warszawa 2018.

⁸ J. Zbieranek, *Polski system wyborczy a równość płci – szkic aktualnych problemów*, [w:] Z. Dąbrowska, K. Kądziela (red.), *Bieda i strach w mieście kobiet*, Warszawa 2013.

⁹ Komisja Wenecka, *Kodeks dobrych praktyk w sprawach wyborczych*, Opinion No. 190/2002CDL-AD(2002)023rev2-cor, Strasbourg 25 października 2018.

postulowanymi przeze mnie zmianami prawnymi należy rozpocząć wkrótce, jednak nie objęłyby już tegorocznych wyborów.

Mając powyższe na względzie, działając w oparciu o art. 16 ust. 1 oraz art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r., poz. 2179), uprzejmie proszę Pana Pełnomocnika o zajęcie stanowiska w sprawie podjęcia działań odnoszących się do problematyki korzystania przez kobiety z biernego prawa wyborczego i poinformowanie mnie o planowanej aktywności w tym zakresie.

Z wyrazami szacunku
(podpis na oryginale)

Załącznik 1.