



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 21.06.16

Adam Bodnar

VII.602.20.2015. JZ

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

Dziękuję za odpowiedź Pana Ministra z dnia 13 maja 2016 roku (data wpływu do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich: 16 maja 2016 roku; nr pisma: BPRT.ZAPL.0411.1.2.2016.MC) odnoszącą się do podniesionej przeze mnie problematyki uczestnictwa kobiet w życiu publicznym, a w szczególności korzystania z biernego prawa wyborczego. **Niestety, odpowiedzi tej nie mogę uznać za satysfakcjonującą.**

Pragnę przypomnieć, że w moim wystąpieniu z dnia 17 marca 2016 roku do Pana Ministra, zwróciłem uwagę, że zjawisko niedoreprezentowania kobiet w życiu publicznym jest złożone i wielowątkowe. Podkreśliłem, że aby mu przeciwdziałać, konieczne jest podjęcie równoległe szeregu różnorodnych, zaplanowanych i skoordynowanych działań. **W odniesieniu do problematyki równości płci w szeroko pojętym procesie wyborczym, zasadne jest przygotowywanie i wdrażanie rozbudowanych inicjatyw w zakresie edukacji i promocji, a także rozważenie dokonania odpowiednich zmian prawnych.**

Uważam, że duże znaczenie odgrywa dostarczenie potencjalnym kandydatkom niezbędnych informacji o ich prawach wyborczych. Jak pokazuje szereg badań, wiedza Polek i Polaków o ważnych mechanizmach wyborów, w tym zasadach systemu

wyborczego, jest niewielka¹. Ma to zdecydowanie negatywny wpływ na podejmowanie decyzji o starcie w wyborach, czy powoływanie komitetów wyborczych. Pragnę zauważyć, że Rzecznik Praw Obywatelskich wskazywał wielokrotnie na konieczność podejmowania przez państwo rozbudowanych działań edukacyjnych i promocyjnych o prawach wyborczych skierowanych do potencjalnych kandydatek przed wyborami. Problematyka ta była podkreślana m.in. w wystąpieniach do Pełnomocniczek Rządu ds. Równego Traktowania, w których wskazane zostały odpowiednie postanowienia **rządowego Krajowego Programu Działań na rzecz Równego Traktowania na lata 2013-2016** (celu głównego 6 pn. „Zwiększenie udziału kobiet w procesie podejmowania decyzji i celu szczegółowego” oraz celu 6.1 pn. „Zwiększenie liczby kobiet w Parlamencie i we władzach samorządowych, w obszarze Równego traktowanie w dostępie do dóbr i usług”).

Niestety, w swojej odpowiedzi Pan Minister odniósł się zdawkowo do wskazanej przeze mnie konieczności podjęcia rozbudowanych działań edukacyjnych i informacyjnych związanych z prawami wyborczymi. Należy tymczasem podkreślić, że każdego roku odbywa się w Polsce łącznie kilkaset różnego rodzaju wyborów (np. uzupełniających, ponownych, przedterminowych), dlatego konieczność podjęcia działań jest w moim przekonaniu bardzo ważna i aktualna. Jak się wydaje, konieczności tej Pan Minister nie neguje, natomiast **nie wskazał Pan Minister żadnych konkretnych planów działań, w tym w szczególności inicjatyw podejmowanych przez Pełnomocnika, a wchodzących w zakres wspomnianego Krajowego Programu Działań na rzecz Równego Traktowania.**

W odniesieniu do funkcjonowania konkretnych rozwiązań prawa wyborczego w swoim wystąpieniu podkreśliłem problematykę systemu wyborczego do Senatu RP. Zwróciłem uwagę na wyjątkowo niskie uczestnictwo kobiet w wyborach do tego organu. Należy zauważyć, że w wyborach, które odbyły się 25 października 2015 roku, wśród ogółu kandydatów, niespełna 14 % to kobiety (w porównaniu do 42 % w wyborach do Sejmu RP). Mandaty uzyskało wówczas 13 kobiet i 87 mężczyzn. Warto podkreślić, że tendencja ta jest stała i utrzymuje się już od wielu kadencji². W moim przekonaniu jest to bardzo

¹ M.in. B. Roguska, J. Zbieranek, *Polacy o prawie wyborczych i mechanizmach kampanii wyborczych*, Warszawa 2011, B. Roguska, J. Zbieranek, *Polacy o ułatwieniach w głosowaniu. Wiedza, opinie i oczekiwania*, Warszawa 2014.

² 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.

niepokojące zjawisko, dlatego podkreśliłem w swoim wystąpieniu do Pana Ministra, że **należy przeprowadzić analizę pozwalającą na zidentyfikowanie potencjalnych barier w kandydowaniu kobiet w wyborach odbywających się w systemie wyborczym większościowym i wskazanie skutecznych metod ich likwidowania.** Niestety, w przesłanej odpowiedzi nie odniósł się Pan Minister do tej istotnej problematyki.

Pragnę również podtrzymać wyrażoną w wystąpieniu z dnia 17 marca 2016 roku opinię, iż należy rozważyć zmiany prawne mające na celu wpłynięcie na skuteczniejsze, **rzeczywiste zagwarantowanie zasady równości płci i zwiększenie zaangażowania kobiet w proces wyborczy.** Warto bowiem zauważyć, że polski ustawodawca, po długiej debacie, podjął bardzo istotną decyzję o zastosowaniu w ustawach wyborczych tzw. mechanizmu kwotowego. Obecnie, na mocy wprowadzonego w 2011 roku Kodeksu wyborczego (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.), w wyborach proporcjonalnych odbywających się w Rzeczypospolitej Polskiej (do Sejmu RP, Parlamentu Europejskiego, rad powiatów, sejmików województw) na każdej liście wyborczej zgłaszanej przez komitet wyborczy nie może zostać umieszczonych mniej niż 35 % przedstawicieli każdej z płci. Już w toku prac legislacyjnych trwających na przełomie 2010 i 2011 roku formułowano jednak opinie, w których podkreślano mankamenty pewnych elementów wprowadzanego mechanizmu kwotowego powodujące, że charakteryzuje się on ograniczoną skutecznością. W szczególności wskazywano na **brak równoczesnej regulacji odnośnie do kolejności umieszczania kandydatek oraz kandydatów na listach wyborczych.**

Podkreśliłem, że kwestia funkcjonowania mechanizmu kwotowego została podniesiona w raporcie Misji Oceny Wyborów OBWE, która obserwowała wybory do Sejmu RP i do Senatu RP w 2015 roku³. W dokumencie tym wskazano, że **należy rozważyć możliwość wsparcia systemu kwotowego poprzez mechanizmy odnoszące się do kolejności kandydatek i kandydatów na liście.**

Postulat rozważenia i opracowania takiego mechanizmu sformułowalem więc w wystąpieniu do Pana Ministra (jak podkreśliłem w wystąpieniu – wskazać można różne jego modele, z uwagi m.in. na zastosowaną technikę i system wyborczy, w ramach którego są one stosowane; może być to np. tzw. suwak – a więc naprzemienne umieszczanie

³ *Republic of Poland, Parliamentary Elections 25 October 2015. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, Warsaw 2016, s. 9.*

kandydatów i kandydatek na całej liście, na części listy kandydatów – do konkretnego miejsca, ale również inne rozwiązania).

Niestety, w swojej odpowiedzi zawarł Pan Minister krytyczną analizę – jak się wydaje – w dużej mierze skupiając się na jednym, bardzo konkretnym modelu: tzw. suwaku stosowanym na całej liście kandydatów. Nie podzielam Pana negatywnej opinii w tej mierze, a także podniesionych w piśmie argumentów i zastrzeżeń. Uważam jednak, że **wciąż nie wykluczają one możliwości zainicjowania przez Pana działań legislacyjnych i prób wypracowania innego modelu mechanizmu odnoszącego się do kolejności kandydatów i kandydatek, uwzględniającego część krytycznych uwag formułowanych w piśmie Pana Ministra.**

Chciałbym wyraźnie podkreślić, że **postulaty korekty mechanizmu kwotowego zawartego w Kodeksie wyborczym i rozszerzenie go o mechanizm regulujący kwestie kolejności kandydatek i kandydatów na listach wyborczych uważam za uzasadnione. Postulowane przez mnie prace legislacyjne w tym zakresie można będzie odczytywać jako wyraz konsekwencji ustawodawcy, który podjął już przecież doniosłą decyzję o wprowadzeniu mechanizmu kwotowego (poprzedzoną analizą zgodności z Konstytucją RP), dostrzegając ważne przyczyny jego stosowania i pożądane rezultaty.** W kontekście części z podniesionych w piśmie Pana Ministra opinii, chciałbym również przypomnieć, że Kodeks wyborczy wprowadzający mechanizm kwotowy został przyjęty w 2011 roku **jednogłośnie przez wszystkie siły polityczne zasiadające w parlamencie.**

Mając powyższe na względzie, działając w oparciu o art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.), uprzejmie proszę Pana Ministra o zajęcie stanowiska we wszystkich wskazanych powyżej kwestiach i poinformowanie o planowanej aktywności w tym zakresie.