

INSTYTUT SPRAW  
PUBLICZNYCH

# KOBIETY NA POLSKIEJ SCENIE POLITYCZNEJ

---

MAŁGORZATA DRUCIAREK  
MAŁGORZATA FUSZARA  
ALEKSANDRA NIŻYŃSKA  
JAROSŁAW ZBIERANEK



## **INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYH**

### **Program Prawa i Instytucji Demokratycznych**

Niniejszy raport został opublikowany dzięki wsparciu finansowemu Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR).

Opinie i informacje w nim zawarte niekoniecznie są wyrazem oficjalnego stanowiska Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE.

Raport powstał w oparciu o wyniki badań realizowanych w ramach projektu „Women in the electoral process – towards equal access to political sphere”, finansowanego przez Open Society Foundations.

Koordynator projektu: *Marcin Waszak*

Redakcja i korekta: *Marcin Grabski* (mesem.pl)

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warszawa 2012

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub części jest możliwy wyłącznie za zgodą Instytutu. Cytowanie oraz wykorzystywanie danych empirycznych jest dozwolone z podaniem źródła.

ISBN: 978-83-7689-039-5

Wydawca:

Fundacja Instytut Spraw Publicznych  
00-031 Warszawa, ul. Szpitalna 5 lok. 22  
tel. 22 55 64 260, fax 22 55 64 262  
e-mail: [isp@isp.org.pl](mailto:isp@isp.org.pl)  
[www.isp.org.pl](http://www.isp.org.pl)

Skład, druk i oprawa:

WEMA Wydawnictwo-Poligrafia Sp. z o.o.  
02-729 Warszawa, ul. Rolna 191/193  
tel. 22 828 62 78, fax 22 828 57 79  
e-mail: [wema@wp-wema.pl](mailto:wema@wp-wema.pl)  
[www.wp-wema.pl](http://www.wp-wema.pl)

## Spis treści

Wstęp . . . . .	7
Wprowadzenie . . . . .	11
Debata publiczna wokół mechanizmu kwotowego . . . . .	15
Wybory samorządowe . . . . .	18
Kandydatki w wyborach samorządowych w 2010 roku . . . . .	18
Radne w samorządowych organach władzy stanowiącej . . . . .	20
Kobiety w samorządowych organach władzy wykonawczej . . . . .	24
Ekspansja jednomandatowych okręgów wyborczych w polskim prawie wyborczym . . . . .	28
Opinia publiczna o zmianach . . . . .	31
Perspektywy . . . . .	32
Wybory parlamentarne . . . . .	33
Kandydatki w wyborach parlamentarnych w 2011 roku . . . . .	33
Kobiety w krajowych organach władzy wykonawczej . . . . .	42
Podsumowanie . . . . .	43
Rekomendacje . . . . .	44
Proponowane zmiany legislacyjne . . . . .	44
Proponowane zmiany związane z wewnętrznym działaniem partii politycznych i klubów parlamentarnych . . . . .	45
Proponowanie zmiany dotyczące debaty publicznej . . . . .	45
Bibliografia. . . . .	46
Noty o autorach . . . . .	48



## Wstęp

Prawo do udziału w wyborach jest jednym z podstawowych praw człowieka w państwach o ustroju demokratycznym. Obywatele, czynnie i biernie uczestnicząc w wyborach, mogą wpływać na decyzje polityczne podejmowane przez władze ich kraju. Przez wiele dziesięcioleci prawo to przysługiwało wyłącznie części społeczeństwa, legitymującej się – w zależności od cenzusu przyjętego w danym systemie wyborczym – odpowiednim majątkiem, wykształceniem czy wyznaniem lub odpowiednią przynależnością klasową. Do początku XX stulecia ważnym czynnikiem ograniczającym dostęp do grupy osób uprawnionych do głosowania był cenzus płci. Kobiety nie mogły oddawać głosu w wyborach (nie mówiąc już o kandydowaniu) na tej samej zasadzie, na jakiej obecnie osoby poniżej określonego wieku nie biorą udziału w wyborze swojej reprezentacji politycznej. Pierwszym państwem, które przyznało kobietom czynne prawo wyborcze w wyborach krajowych, była Nowa Zelandia (1893 rok). Po dziesięciu latach również Australijki mogły oddać głos w wyborach. Spośród państw europejskich najwcześniej prawa wyborcze uzyskały obywatelki krajów skandynawskich: Finlandii (1906 rok), Norwegii (1913 rok) oraz Danii i Islandii (1915 rok). Kolejna fala nadawania kobietom praw wyborczych przyszła do Europy wraz z końcem pierwszej wojny światowej. W 1917 roku mieszkanki Holandii, a w 1918 roku obywatelki Austrii, Czechosłowacji, Gruzji i Szwecji otrzymały prawa wyborcze. W 1919 roku Niemcy i Luksemburg uprawnili kobiety do głosowania<sup>1</sup>. W grupie tych państw znalazła się również Polska, która tuż po odzyskaniu niepodległości, 28 listopada 1918 roku, ustanowiła, że: „Wyborcą do Sejmu jest każdy obywatel Państwa bez różnicy płci”, „Wybieralni do Sejmu są wszyscy obywatele (lki) państwa posiadający czynne

---

<sup>1</sup> Dane dotyczące roku, w którym kobiety uzyskały prawa wyborcze w poszczególnych państwach, pochodzą ze strony Inter-Parliamentary Union – <http://www.ipu.org/wmn-e/suffrage.htm> [dostęp: 7 grudnia 2011 roku].

prawo wyborcze”<sup>2</sup>. Tym sposobem polskie obywatelki uzyskały zarówno czynne, jak i bierne prawo wyborcze. Stało się to czternaście lat przed tym, jak analogiczne uprawnienia objęły Hiszpanki, i dwadzieścia sześć lat przed uzyskaniem praw wyborczych przez Francuzki. Szwajcaria nadał kobietom prawa wyborcze dopiero w 1971 roku. Jeśli jednak porównamy statystyki związane z udziałem kobiet w polityce, to się okaże, że Polska – mimo wczesnego równouprawnienia obywaterek w systemie wyborczym – nie wypada w tych zestawieniach najlepiej. W globalnym rankingu Inter-Parliamentary Union<sup>3</sup> znajdujemy się na czterdziestym pierwszym miejscu wśród 136 krajów, wraz z Liechtensteinem, który prawa wyborcze przyzna<sup>3</sup> kobietom w 1984 roku. Również w zestawieniu z państwami należącymi do Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie Polska nie wyróżnia się pozytywnie pod względem obecności kobiet w polityce. Dopiero po wyborach parlamentarnych w 2011 roku udało się nam uzyskać średnią udziału w niższej izbie parlamentu dla wszystkich krajów skupionych w Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie<sup>4</sup>. Nadal jednak nie osiągnęliśmy celu Platformy Pekinńskiej<sup>5</sup>, czyli trzydziestoprocentowej reprezentacji kobiet w sejmie.

W rankingu Global Gender Gap<sup>6</sup> z 2011 roku Polska znalazła się na czterdziestym drugim miejscu wśród 135 krajów. Najslabiej wypadła właśnie w wymiarze politycznym, określanym stopniem obecności kobiet w parlamencie, liczbą kobiet na stanowiskach ministrów i kobiet pełniących urząd premiera.

W związku z ograniczoną obecnością kobiet w polskim życiu politycznym Instytut Spraw Publicznych, dzięki wsparciu finansowemu Open Society Foundations, rozpoczął w styczniu 2011 roku dwuletni projekt badawczy „Kobiety na listach wyborczych”, którego celem jest rozpoznanie przeszkód i ograniczeń, jakie napotyka „kan-

---

<sup>2</sup> Dekret Naczelnika Państwa z dnia 28 listopada 1918 roku o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego (Dz.Pr.P.P. z 1918 r., Nr 18, poz. 46).

<sup>3</sup> Por. <http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif311011.htm> [dostęp: 31 października 2011 roku].

<sup>4</sup> M. Krook, P. Norris, Gender Equality in Elected Office: Six Step Action Plan, Washington University – St. Louis, Harvard University, Organization for Security and Co-operation in Europe, 2011 rok – <http://www.osce.org/odihr/81137> [dostęp: 7 grudnia 2011 roku].

<sup>5</sup> Beijing Declaration and Platform for Action z 15 września 1995 roku wskazuje dwanaście obszarów, w których należy podjąć walkę z dyskryminacją kobiet, okręga te działania konieczne do podjęcia w tym celu przez rządy, instytucje międzynarodowe, organizacje pozarządowe i sektor prywatny.

<sup>6</sup> The Global Gender Gap Report 2011 – <http://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2011> [dostęp: 7 grudnia 2011 roku].

prawo wyborcze”<sup>2</sup>. Tym sposobem polskie obywatelki uzyskały zarówno czynne, jak i bierne prawo wyborcze. Stało się to czternaście lat przed tym, jak analogiczne uprawnienia objęły Hiszpanki, i dwadzieścia sześć lat przed uzyskaniem praw wyborczych przez Francuzki. Szwajcaria nadał kobietom prawa wyborcze dopiero w 1971 roku. Jeśli jednak porównamy statystyki związane z udziałem kobiet w polityce, to się okaże, że Polska – mimo wczesnego równouprawnienia obywaterek w systemie wyborczym – nie wypada w tych zestawieniach najlepiej. W globalnym rankingu Inter-Parliamentary Union<sup>3</sup> znajdujemy się na czterdziestym pierwszym miejscu wśród 136 krajów, wraz z Liechtensteinem, który prawa wyborcze przyznał kobietom w 1984 roku. Również w zestawieniu z państwami należącymi do Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie Polska nie wyróżnia się pozytywnie pod względem obecności kobiet w polityce. Dopiero po wyborach parlamentarnych w 2011 roku udało się nam uzyskać średnią udziału kobiet w niższej izbie parlamentu dla wszystkich krajów skupionych w Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie<sup>4</sup>. Nadal jednak nie osiągnęliśmy celu Platformy Pekinńskiej<sup>5</sup>, czyli trzydziestoprocentowej reprezentacji kobiet w sejmie.

W rankingu Global Gender Gap<sup>6</sup> z 2011 roku Polska znalazła się na czterdziestym drugim miejscu wśród 135 krajów. Najslabiej wypadła właśnie w wymiarze politycznym, określanym stopniem obecności kobiet w parlamencie, liczbą kobiet na stanowiskach ministrów i kobiet pełniących urząd premiera.

W związku z ograniczoną obecnością kobiet w polskim życiu politycznym Instytut Spraw Publicznych rozpoczął w styczniu 2011 roku dwuletni projekt badawczy „Kobiety na listach wyborczych”, którego celem jest rozpoznanie przeszkód i ograniczeń, jakie napotykać kan-

---

<sup>2</sup> *Dekret Naczelnika Państwa z dnia 28 listopada 1918 roku o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego* (Dz.Pr.P.P. z 1918 r., Nr 18, poz. 46).

<sup>3</sup> Por. <http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif311011.htm> [dostęp: 31 października 2011 roku].

<sup>4</sup> M. Krook, P. Norris, *Gender Equality in Elected Office: Six Step Action Plan*, Washington University – St. Louis, Harvard University, Organization for Security and Co-operation in Europe, 2011 rok – <http://www.osce.org/odihr/81137> [dostęp: 7 grudnia 2011 roku].

<sup>5</sup> Beijing Declaration and Platform for Action z 15 września 1995 roku wskazuje dwanaście obszarów, w których należy podjąć walkę z dyskryminacją kobiet, określa także działania konieczne do podjęcia w tym celu przez rządy, instytucje międzynarodowe, organizacje pozarządowe i sektor prywatny.

<sup>6</sup> *The Global Gender Gap Report 2011* – <http://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2011> [dostęp: 7 grudnia 2011 roku].

dydatki w procesie wyborczym. Ważnym impulsem do podjęcia tej tematyki właśnie w latach 2011–2012 były prace legislacyjne nad ustawą zawierającą mechanizmy wyrównania szans kobiet i mężczyzn w procesie wyborczym, a także uchwalenie nowego Kodeksu wyborczego, który wprowadza warunek 35% kwoty dla kobiet i mężczyzn na listach wyborczych. Niniejszy raport jest wynikiem badań prowadzonych w ramach projektu „Kobiety na listach wyborczych”. Przedstawia on ogólną sytuację kobiet w polskim życiu politycznym oraz omawia debatę wokół parytetów i kwot, jaka odbywała się w Polsce przed uchwaleniem nowych przepisów wyborczych. W kolejnych częściach raportu są prezentowane wyniki analiz dotyczących udziału kobiet w ostatnich wyborach, w których nie obowiązywały kwoty, czyli w wyborach samorządowych w 2010 roku. Następnie opisano system jednomandatowych okręgów wyborczych, który – obok mechanizmu kwot – jest ważnym elementem reformy prawa wyborczego w Polsce. Rezultaty obu wprowadzonych zmian przeanalizowano w części poświęconej udziałowi kobiet w wyborach parlamentarnych w 2011 roku. W podsumowaniu zaprezentowano rekomendacje, których zastosowanie mogłoby zwiększyć poziom reprezentacji kobiet w polskiej polityce.





## Wprowadzenie

W polskim życiu politycznym kobiety stanowią grupę mniejszościową. Ich udział we władzach na szczeblu zarówno krajowym, jak i lokalnym nie przekracza 30%. W pięciu w pełni demokratycznych wyborach prezydenckich, które odbyły się w Polsce po drugiej wojnie światowej, tylko dwukrotnie wystartowała kandydatka – Hanna Gronkiewicz-Waltz w 1995 roku i Henryka Bochniarz w 2005 roku. Żadna z nich nie doszła jednak do drugiej tury wyborów. Inaczej niż w wypadku urzędu prezydenta, premierem w Polsce była już kobieta – 10 lipca 1992 roku na stanowisko Prezesa Rady Ministrów została mianowana Hanna Suchocka, przedstawicielka Unii Demokratycznej. Funkcję tę pełniła jednak tylko nieco ponad rok. Do 2005 roku udział kobiet w kolejnych rządach był minimalny, poza gabinetem Jerzego Buzka (1997–2001), w którym kobiety stanowiły ponad 16% składu rządu. Najczęściej wśród ministrów znajdowała się tylko jedna kobieta, a w rządzie Jana Olszewskiego w ogóle nie było kobiet. Dopiero w połowie pierwszej dekady XXI wieku, wraz z ukonstytuowaniem się rządu Kazimierza Marcinkiewicza (Prawo i Sprawiedliwość) 31 października 2005 roku, udział kobiet w Radzie Ministrów osiągnął 20% i w następnych gabinetach pozostawał niezmiennie na tym samym poziomie.

Niski odsetek kobiet pełniących funkcję ministrów w kolejnych rządach może być związany z ograniczonym wpływem kobiet na decyzje podejmowane w ramach partii politycznych. Władze polskich ugrupowań są zdominowane przez mężczyzn (tabela 1).

Niska, nieprzekraczająca 20% reprezentacja kobiet w zarządach głównych polskich ugrupowań politycznych (jedynie w Prawie i Sprawiedliwości odsetek kobiet wynosi 25%, co wynika jednak z tego, że całe Prezydium liczy zaledwie czworo członków) może negatywnie wpływać na szanse członkiń partii na kandydowanie w wyborach, gdyż to liderzy partyjni zasiadający we władzach tych ugrupowań mają największy wpływ na kształt list wyborczych<sup>7</sup>. Widać to na przykładzie

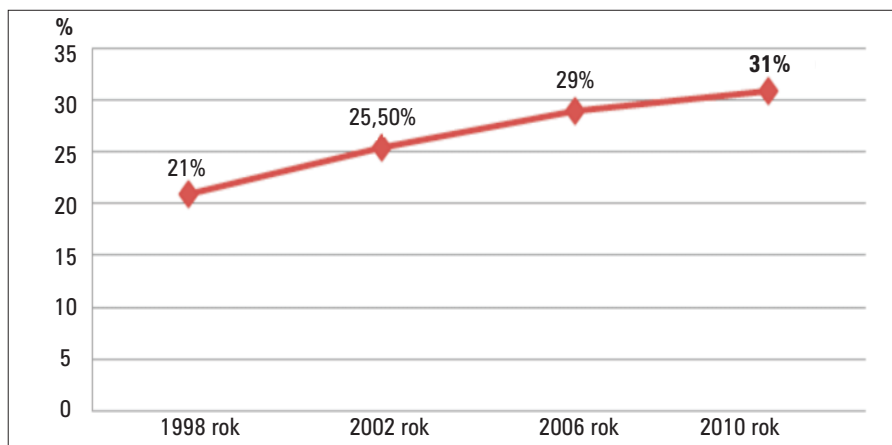
---

<sup>7</sup> M. Chmaj, M. Waszak, J. Zbieranek, *O demokracji w polskich partiach politycznych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.



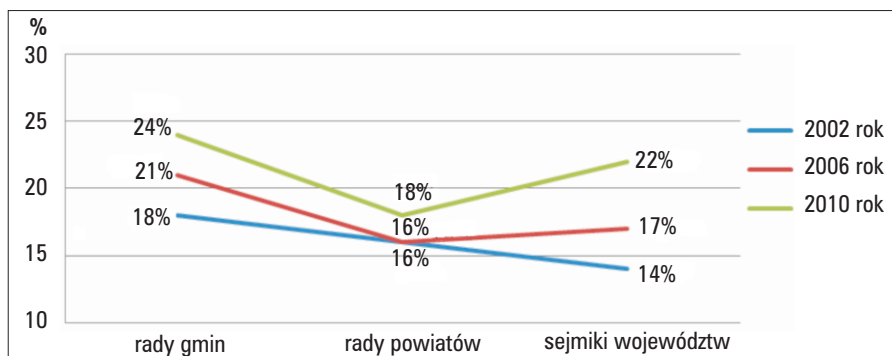
wyborów samorządowych i parlamentarnych. Patrząc na obecność kobiet wśród osób kandydujących do organów władzy lokalnej, można zauważyć, że ich odsetek powoli wzrastał, ale tylko do 31% w 2010 roku (wykres 1). W dodatku z wyborów na wybory wzrost ten był coraz mniejszy. W porównaniu z elekcją z 2006 roku, w wyborach z 2010 roku przybyło jedynie 2% kandydatek.

**Wykres 1.** Odsetek kobiet wśród osób kandydujących do organów stanowiących wszystkich szczebli samorządu wybieranych w danym roku



Źródło: Dane Państwowej Komisji Wyborczej.

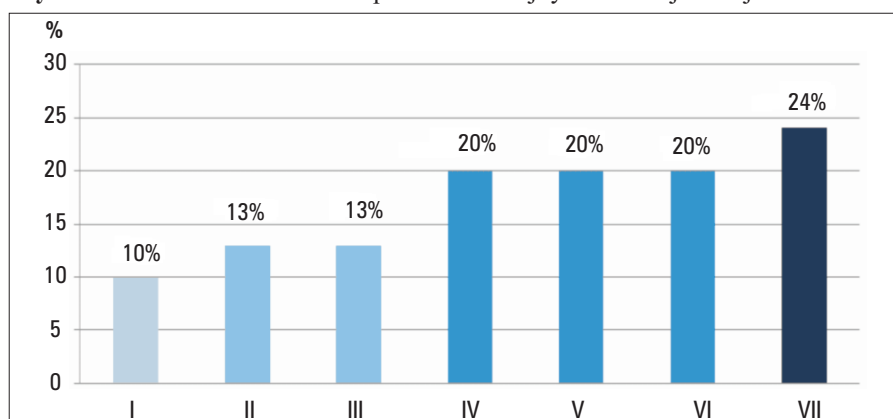
**Wykres 2.** Udział kobiet w poszczególnych organach władzy lokalnej



Źródło: Dane Państwowej Komisji Wyborczej.

Kobiet wybranych do zasiadania we władzach lokalnych jest oczywiście mniej niż kandydatek (wykres 2). Dokładna analiza sytuacji kobiet we władzy lokalnej po wyborach samorządowych z 2010 roku znajduje się w dalszej części niniejszego opracowania.

**Wykres 3.** Odsetek kobiet wśród posłów w kolejnych kadencjach sejmiku



Źródło: Dane Państwowej Komisji Wyborczej.

Podobnie jak w wypadku organów stanowiących władz lokalnych, od 1989 roku liczba kobiet zasiadających w krajowych organach ustawodawczych wzrastała z pewnymi wahaniami (na przykład w latach 1991–1993 w sejmie zasiadało wyjątkowo mało, gdyż jedynie 10% kobiet). Warto podkreślić, że wraz z pierwszymi wolnymi wyborami nastąpił znaczny spadek odsetka parlamentarzystek – w latach 1985–1989 kobiety stanowiły 20% ogółu posłów, w 1989 roku odsetek ten osiągnął zaledwie 13%. Do 2001 roku, w kolejnych kadencjach sejmiku, proporcje posłów i posłanek pozostawały na tym samym poziomie – udział kobiet wynosił 10–13%. W sejmie czwartej kadencji kobiety stanowiły 20% wszystkich posłów. Ten nagły wzrost udziału kobiet w polityce na szczeblu krajowym (wykres 3) należy wiązać z przyjęciem przez trzy najbardziej liczące się wówczas partie polityczne – Sojusz Lewicy Demokratycznej, Unię Pracy i Unię Wolności – zasady, zgodnie z którą żadna z płci nie mogła być reprezentowana na listach wyborczych przez mniej niż 30% kandydatek lub kandydatów<sup>8</sup>. Dodatkowo wpływ na lepszy wynik kobiet miały zapewne akcje środowisk

<sup>8</sup> M. Fuszara, *Kobiety w polityce*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2007.

feministycznych, takie jak organizowane od 1997 roku przez Fundację OŚKa – Ośrodek Informacji Środowisk Kobietych coroczne ogólnopolskie konferencje poświęcone polityce rządu wobec kobiet, działania Przedwyborczej Koalicji Kobiet i plakaty z hasłem: „To mi się przejadło! Popieram wybór kobiet”.

## Debata publiczna wokół mechanizmu kwotowego

Pierwsze próby wprowadzenia mechanizmu kwotowego w Polsce podjęto przy okazji tworzenia ustawy o równym statusie kobiet i mężczyzn. W 1996 roku projekt autorstwa profesor Małgorzaty Fuszary i profesor Eleonory Zielińskiej został wniesiony do parlamentu z inicjatywy Parlamentarnej Grupy Kobiet. Po wielu zmianach w 1997 roku projekt ponownie zaprezentowano, nie miał on jednak szans na uchwalenie w ówczesnej kadencji sejmu. Po wyborach wygranych przez konserwatywną Akcję Wyborczą Solidarność szanse na uchwalenie ustawy o równym traktowaniu były niewielkie. Większość parlamentarna nie uznawała polityki równościowej za priorytet działalności legislacyjnej. Ostatecznie dopiero w 2010 roku uchwalono ustawę, która dotyczy problematyki równościowej. Jej głównym celem jest zapewnienie Komisji Europejskiej o wywiązywaniu się ze zobowiązań nałożonych przez Unię Europejską, stąd tytuł tego aktu prawnego, który brzmi: *Ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania*<sup>9</sup>. Ustawa ta nie porusza jednak zagadnienia równego udziału kobiet i mężczyzn w życiu politycznym.

Mimo niepowodzenia związanego z pierwszymi projektami ustawy o równym statusie kobiet i mężczyzn, zwolenniczki kwot starały się przeforsować w pracach parlamentarnych rozwiązania zapewniające kobietom określoną liczbę miejsc na listach wyborczych. W 2001 roku Olga Krzyżanowska, posłanka Unii Wolności, podjęła kolejną próbę wpisania mechanizmu kwotowego do ordynacji wyborczej. Również i ten wysiłek nie przyniósł satysfakcjonujących rezultatów. Trochę

---

<sup>9</sup> *Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 roku o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania* (Dz.U. z 2010 r., Nr 254, poz. 1700).

większym sukcesem zakończyło się wprowadzenie kwot przez trzy główne wówczas partie polityczne (Unia Wolności, Sojusz Lewicy Demokratycznej, Unia Pracy) tuż przed wyborami w 2001 roku. Mechanizm ten – o charakterze dobrowolnym (przyjęty przez partie, nie zaś uchwalony przez władzę ustawodawczą) i nieobwarowany sankcją – okazał się skutecznym sposobem na zwiększenie udziału kobiet w polityce. Politycy zgodzili się na umieszczenie większej liczby kobiet na listach wyborczych, ale według własnych reguł. Próby wprowadzenia do polskiego systemu wyborczego mechanizmu kwot, gwarantującego kobietom określoną liczbę miejsc na listach wyborczych, były jednak wciąż podejmowane, głównie przez środowiska kobiece. Momentem przełomowym w dyskusji o prawnych mechanizmach gwarantowania równej reprezentacji kobiet i mężczyzn w polityce był Kongres Kobiet – zjazd ponad czterech tysięcy kobiet z całego kraju, który odbył się w czerwcu 2009 roku. Zasługuje on na szczególną uwagę, gdyż jest jednym z przejawów aktywnego pozarządowego ruchu kobiet w Polsce. Kongres został zorganizowany przez grupę kobiet, z których część należy do kobiecych organizacji pozarządowych, ale większość nigdy wcześniej nie była ich członkiniami: są to kobiety z organizacji biznesowych, kobiety-naukowcy z tytułami profesorskimi, aktorki, reżyserki, dziennikarki, kobiety-ministrowie i panie w przeszłości pełniące takie funkcje, kobiety z bardzo różnych środowisk i profesji, o odmiennych zainteresowaniach i opcjach politycznych. Kongres, który poprzedzała seria konferencji regionalnych, spotkał się z ogromnym zainteresowaniem.

Jednym z głównych postulatów Kongresu Kobiet było wprowadzenie równego (50%) udziału obu płci na listach wyborczych, z zastosowaniem tak zwanego mechanizmu suwakowego, czyli zagwarantowania kobietom i mężczyznom miejsc na listach naprzemiennie, co ma na celu wyeliminowanie sytuacji, w której na liście znajduje się odpowiednia proporcja kobiet i mężczyzn, ale jedna z płci jest spychana na dalsze miejsca, zapewniające mniejsze szanse na uzyskanie mandatu. Ogromny entuzjazm wobec aktywizowania kobiet w życiu publicznym, który wytworzył się po kongresie, przyniósł ważny rezultat – powstanie Obywatelskiego Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej „Czas na kobiety”. Celem jego powstania było uchwalenie przez sejm ustawy parytetowej, zakładającej przynajmniej 50% udział kobiet na listach wyborczych. Projekt ustawy był pozbawiony zapisów dotyczących „mechanizmu suwakowego” lub innych gwarancji rozmieszczenia kobiet

i mężczyzn na listach, zachowywał jednak sankcję – prawo do odmowy zarejestrowania listy.

Podpisy pod ustawą zbierano od 26 września 2009 roku. Dzięki społecznej akceptacji dla wyrównywania szans kobiet i mężczyzn w sferze publicznej (w badaniu przeprowadzonym w lipcu 2009 roku przez PBS DGA 61% Polaków opowiedziało się za parytetami) 21 grudnia 2009 roku złożono w sejmie obywatelski projekt ustawy parytetowej. Dalsze losy tego projektu, podobnie jak wielu innych inicjatyw obywatelskich w Polsce, zależały już w głównej mierze od posłów, nie zaś od ekspertek i ekspertów z Obywatelskiego Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej „Czas dla kobiet”. Po wielokrotnym odwołaniu dyskusji na temat projektu i próbach dyskredytacji tej inicjatywy udało się wywalczyć ustawę, która odbiegała w znacznej mierze od pierwotnych założeń projektu, jej cel był jednak ten sam – zagwarantowanie kobietom określonej reprezentacji na listach wyborczych, a tym samym podobnych jak w wypadku mężczyzn (bo w rezultacie nierównych) szans na uzyskanie mandatu w parlamencie.

Mechanizm kwotowy działa jedynie w wyborach proporcjonalnych, w których komitety wyborcze wystawiają więcej niż jednego kandydata lub więcej niż jedną kandydatkę, rejestrując w danym okręgu listę wyborczą. W Polsce ten rodzaj systemu wyborczego obowiązuje w wyborach do izby niższej parlamentu oraz do organów ustawodawczych w województwach i powiatach. W wypadku wyborów do senatu i do rad gmin wybory mają charakter większościowy, co oznacza, że każdy komitet wyborczy wystawia jednego kandydata lub jedną kandydatkę, a osoba, która otrzyma największą liczbę głosów, uzyskuje mandat do zasiadania w organie ustawodawczym. W takim systemie kwoty nie mają zastosowania, gdyż komitety wyborcze nie rejestrują list.

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku, zmieniająca ustawy regulujące ordynacje wyborcze przez wprowadzenie mechanizmu kwotowego, obowiązywała jednak krótko – jedynie sześć miesięcy. Od 1 sierpnia 2011 roku zaczął bowiem obowiązywać nowy Kodeks wyborczy, regulujący całościowo system prawa wyborczego w Polsce. To właśnie przepisy tej ustawy były podstawą zastosowania po raz pierwszy mechanizmu kwot w wyborach parlamentarnych w 2011 roku. Zgodnie z nimi, lista kandydatów każdego komitetu wyborczego musi przynajmniej w 35% składać się z kandydatów-kobiet i kandydatów-mężczyzn (w kodeksie nie używa się pojęcia „kandydatka”). Jeśli lista nie spełni tego wyma-



gania i w ciągu trzech dni od próby rejestracji proporcje płci nie zostaną zachowane, komisja wyborcza postanawia o odmowie rejestracji listy w całości.

## Wybory samorządowe

Wprowadzony mechanizm kwotowy na listach wyborczych, mimo że nie objął swoim działaniem wyborów samorządowych, z pewnością nadał ton debacie publicznej poprzedzającej wybory lokalne w 2010 roku. Temat uczestnictwa kobiet w polityce stał się jedną z kluczowych kwestii omawianych podczas samorządowej kampanii wyborczej. Dodatkowo w czerwcu 2010 roku odbył się II Kongres Kobiet, którego głównym hasłem było: „Czas na wybory! Czas na kobiety! Czas na solidarność!”. Działaczki kongresu rozpoczęły również warsztaty dla aktywnych kobiet, które po raz pierwszy kandydowały w wyborach samorządowych. Szkolenia organizowane przez kongres cieszyły się ogromną popularnością wśród lokalnych kobiet-polityków w całym kraju. Czy przełożyło się to wyraźnie na sukces wyborczy kobiet?

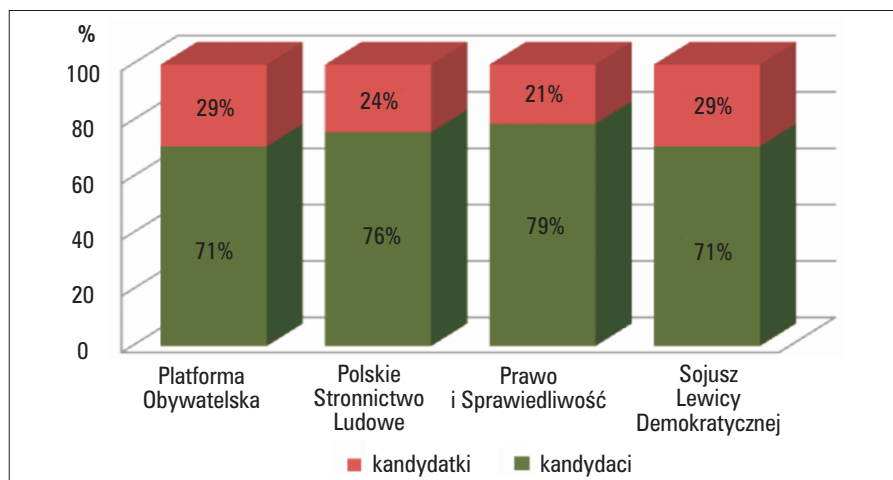
### Kandydatki w wyborach samorządowych w 2010 roku

Analiza wyborów samorządowych w Polsce pokazuje wyraźnie, że odsetek kobiet wśród osób kandydujących do władz lokalnych od lat dziewięćdziesiątych XX wieku systematycznie wzrasta. W 1998 roku co piąta osoba startująca w wyborach samorządowych była kobietą, w 2002 roku kobiety zajmowały niewiele ponad jedną czwartą miejsc na listach, w 2006 roku odsetek ten wzrósł do 29%, a w 2010 roku przekroczył 30% wszystkich osób kandydujących.

Jak wynika z danych zaprezentowanych na wykresie 1, wzrost odsetka kobiet wśród osób kandydujących do władz lokalnych jest zauważalny, ale z wyborów na wybory jest on coraz mniejszy. W wypadku wyborów samorządowych w 2010 roku udział kobiet na listach wyborczych wzrósł jedynie o 2% w porównaniu z poprzednimi wyborami

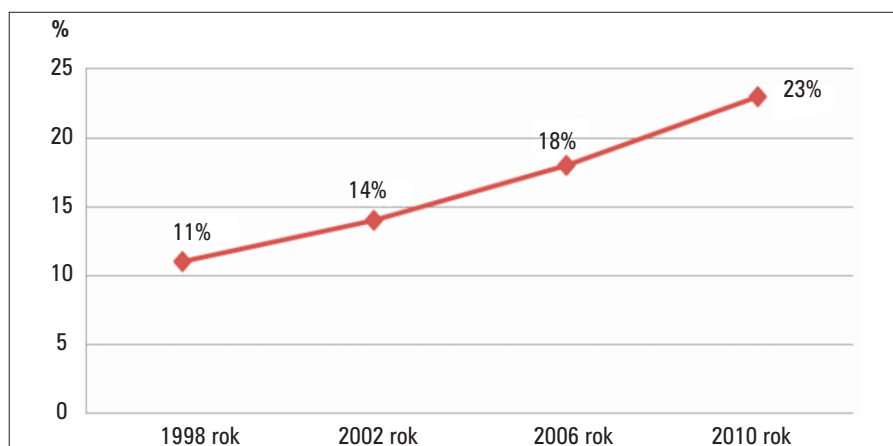
(z 2006 roku). Jak już wcześniej zauważono, mechanizm kwotowy zaczął obowiązywać dopiero w 2011 roku, nie objął więc swoim działaniem opisywanych wyborów lokalnych. Należy jednak dodać, że w tym czasie w Polsce toczyła się ożywiona debata publiczna na temat wzmacniania obecności kobiet w życiu politycznym.

**Wykres 4.** Odsetek kandydatek i kandydatów na listach poszczególnych partii



Źródło: Dane Państwowej Komisji Wyborczej.

**Wykres 5.** Odsetek kobiet-radnych wybranych do sejmików województw w kolejnych wyborach samorządowych



Źródło: Dane Państwowej Komisji Wyborczej.

Żadna partia nie przekroczyła progu 30% kobiet na listach. Do tej liczby zbliżyły się jedynie dwa ugrupowania – Sojusz Lewicy Demokratycznej i Platforma Obywatelska. Najmniej kobiet znalazło się na listach Prawa i Sprawiedliwości – nieco ponad jedna piąta miejsc została zajęta przez kandydatki tej partii.

## Radne w samorządowych organach władzy stanowiącej

W ciągu dwudziestu dwóch lat, jakie minęły od przemiany ustrojowej w Polsce, udział kobiet w sejmikach wzrósł o 12%. W 2010 roku już prawie jedna czwarta mandatów na tym szczeblu władzy samorządowej została objęta przez kobiety. Godne uwagi jest zestawienie odsetka kandydatek do sejmików w konkretnym regionie z wybranymi następnie kobietami-radnymi. Okazuje się bowiem, że gdy udział kandydatek na listach wyborczych osiągał lub zbliżał się do 30%, wówczas procent kobiet w sejmikach utrzymywał się na tym samym poziomie<sup>10</sup>. Pokazuje to, że trzydziestopięcioprocentowa kwota ma szansę zapewnić reprezentację kobiet na poziomie tak zwanej masy krytycznej – czyli 30%. Badania wskazują, że dopiero taki odsetek reprezentantów określonej grupy w organach decyzyjnych zapewnia uwzględnienie perspektywy członków tej grupy<sup>11</sup>.

Badając pod tym kątem rady gmin, można zwrócić uwagę na podobną tendencję. W sytuacji, gdy odsetek kandydatek na listach w wyborach w 2010 roku wynosił przynajmniej 50%, co najmniej jedną trzecią radnych w tych gminach w kadencji 2010–2014 stanowią kobiety. Parytet – jako gwarancja zachowania „masy krytycznej” reprezentacji kobiet – okazuje się mechanizmem efektywnym we wspieraniu rzeczywistego udziału kobiet w polityce. Ze względu jednak na brak uregulowań w tym zakresie, w wyborach z 2010 roku w skali kraju było jedynie 2,5% gmin, w których wśród kandydujących przynajmniej połowa osób była płci żeńskiej. Zdecydowanie więcej jednostek samorządu terytorialnego wśród ubiegających się o mandat w swoich

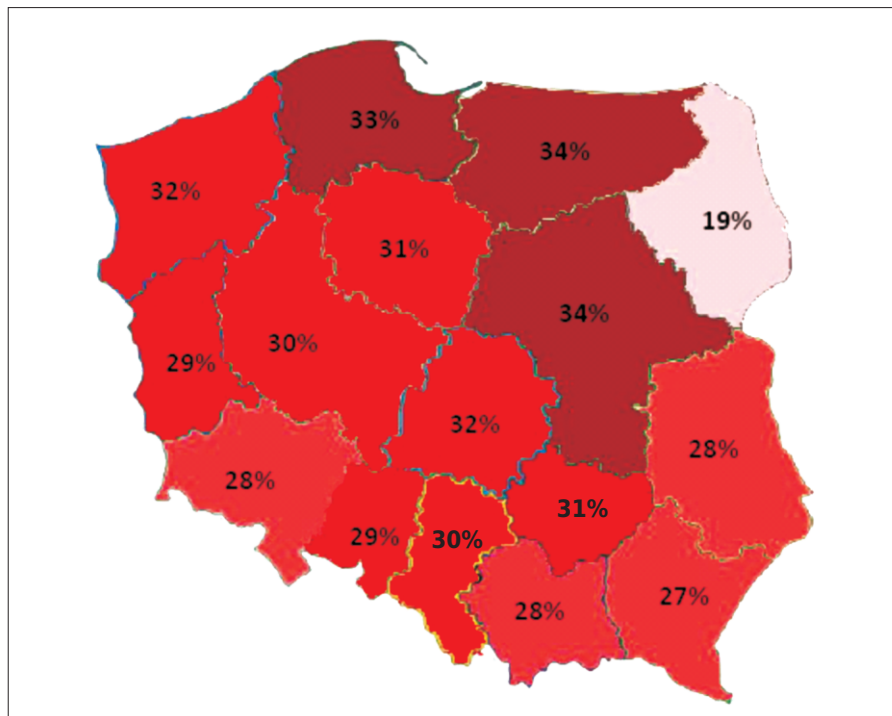
---

<sup>10</sup> Wyjątkiem jest województwo świętokrzyskie, w którym mimo 31% kandydatek do sejmiku jedynie 10% radnych to kobiety, i województwo opolskie, w którym przy dwudziestodziesięcioprocentowym udziale kandydatek na listach w sejmiku zasiada 17% radnych płci żeńskiej.

<sup>11</sup> *Women, Quotas and Politics*, red. D. Dahlerup, Routledge, New York 2006.

radach miało przynajmniej 35% kobiet, czyli kwotę, która obowiązuje w Polskim systemie wyborczym od 2011 roku. Dobrowolnie kwotę zachowano w ponad 35% gmin i 8% powiatów. Zachowanie 35% miejsc na listach dla kobiet skutkowało tym, że w organach wybieranych na podstawie tych list zasiadała przynajmniej jedna kobieta<sup>12</sup>.

**Mapa 1.** Odsetek kandydatek do sejmików województw w wyborach samorządowych w 2010 roku



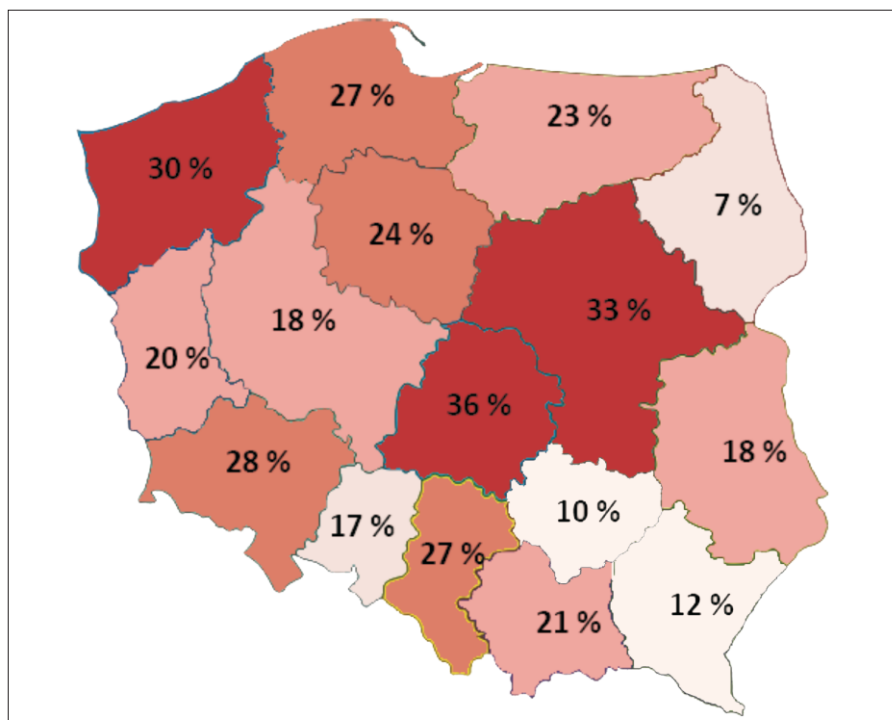
Źródło: Dane Państwowej Komisji Wyborczej.

Mimo kilkakrotnie niższej partycypacji kobiet w organach samorządowych *en masse* zdarzały się również sytuacje, gdy w gminach większość stanowiły radne, nie zaś radni. Po wyborach w 2010 roku sfeminizowane są rady 93 gmin. Największy odsetek takich gmin znajduje się w województwie lubuskim, dolnośląskim i zachodnio-

<sup>12</sup> Jedynie w dwóch wypadkach, gdy do rady gminy wśród osób kandydujących było 35% kobiet, żadna kandydatka nie została radną (gminy Wilga i Nowogard). W gminie Wilga ponad połowa radnych to mężczyźni z listy Polskiego Stronnictwa Ludowego, z kolei w Nowogardzie jedna trzecia radnych to reprezentanci lokalnych komitetów wyborczych.

pomorskim (około 10%). Procentowo najmniej takich gmin jest na Lubelszczyźnie, Podkarpaciu, Podlasiu i w Wielkopolsce (około 1%).

**Mapa 2.** Odsetek kobiet-radnych w sejmikach województw wybranych w wyborach samorządowych w 2010 roku

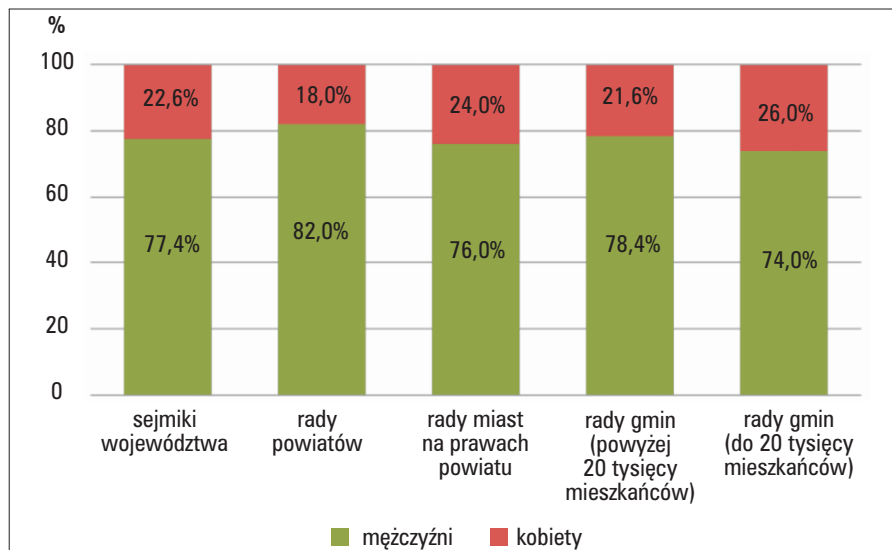


Źródło: Dane Państwowej Komisji Wyborczej.

Najgorszą sytuację w zakresie udziału we władzy samorządowej mają, jak się wydaje, kobiety w Małopolsce. W żadnej gminie kobiety-radne nie stanowią w tym regionie większości, jednocześnie aż w 4,5% gmin w radzie nie zasiada żadna kobieta. Procentowo nieznacznie więcej takich całkowicie zmaskulinizowanych gmin jest na Lubelszczyźnie i na Podkarpaciu. W części z nich kobiecą perspektywę w podejmowaniu ważnych decyzji dotyczących zarządzania gminą zapewnia kobieta-samorządowiec na stanowisku wójta lub burmistrza. Nadal jednak aż w 57 polskich gminach kobiety nie mają żadnego wpływu na działania podejmowane w ramach organów samorządu.

Biorąc pod uwagę obecność kobiet w samorządowych organach stanowiących wszystkich szczebli, należy zauważyć, że najwięcej reprezentantek objęło mandat w radach gmin do 20 tysięcy mieszkańców, a najmniej – w radach powiatów.

**Wykres 6.** Odsetek radnych poszczególnych organów samorządowych, z podziałem na płeć osób piastujących tę funkcję



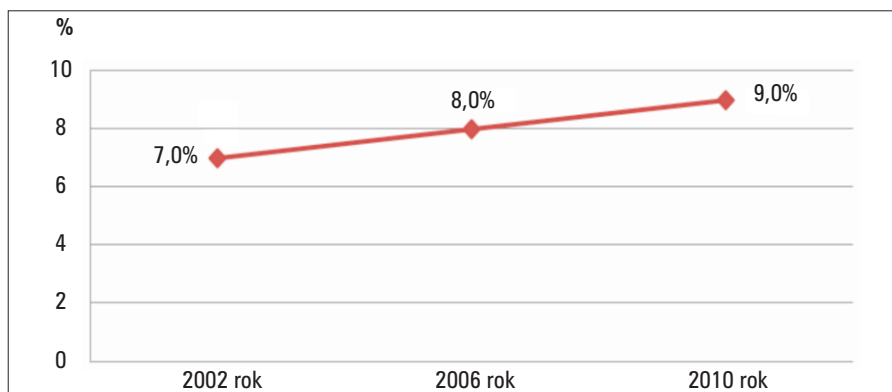
Źródło: Dane Państwowej Komisji Wyborczej.

Podsumowując udział kobiet w organach władzy stanowiącej po wyborach samorządowych z 2010 roku, zauważamy zdecydowanie większą partycypację kobiet we władzach na najniższym szczeblu, czyli w gminach do 20 tysięcy mieszkańców, w których obowiązywała ordynacja większościowa. Wśród radnych takich gmin 26% stanowią kobiety. Nieznacznie mniejszy odsetek kobiet-samorządowców zasiada w radach miast na prawach powiatu (24%). Porównywalny udział kobiet dotyczy sejmików województw i rad gmin. Najmniej kobiet zostało wybranych do rad powiatów – jedynie 18% wszystkich radnych tego szczebla to kobiety.

## Kobiety w samorządowych organach władzy wykonawczej

Jednomandatowe okręgi wyborcze obowiązują w Polsce od 2002 roku na mocy ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Przyglądając się wynikom kobiet w ostatnich wyborach samorządowych, możemy stwierdzić minimalną ich reprezentację w tych organach władzy lokalnej. W 2002 roku wśród wybranych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast było tylko 7% pań. Z wyborów na wybory odsetek ten rósł, ale w minimalnym tempie – jedynie o 1%.

**Wykres 7.** Odsetek kobiet wśród wójtów, burmistrzów i prezydentów miast



Źródło: Dane Państwowej Komisji Wyborczej.

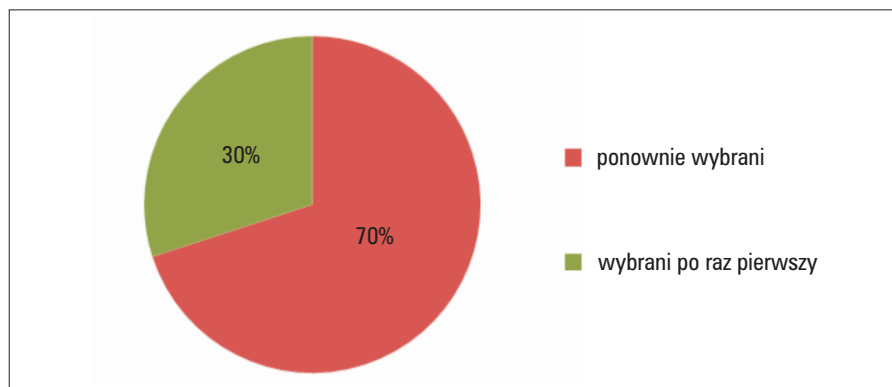
Bezpośrednim powodem ograniczonej reprezentacji kobiet w gminnych organach wykonawczych jest mała liczba kandydatek na te urzędy. W 2006 roku jedynie 12% ogółu kandydatów na stanowisko wójta, burmistrza lub prezydenta miasta stanowiły kobiety, w 2010 roku kobiet wśród kandydatów było trochę więcej, ale nadal tylko 14%.

Kolejnym wytłumaczeniem słabej partycypacji kobiet we władzy wykonawczej na szczeblu gminnym może być ograniczona rotacyjność na urządzie wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Aż 70% osób wybranych w 2010 roku sprawowało swoją funkcję również przed wyborami (wykres 8).

W wypadku mężczyzn proporcja osób ponownie wybranych do osób nowo wstępujących na urząd wójta, burmistrza czy prezydenta jest podobna – 72% to politycy wybrani powtórnie, a jedynie 28% to debiu-

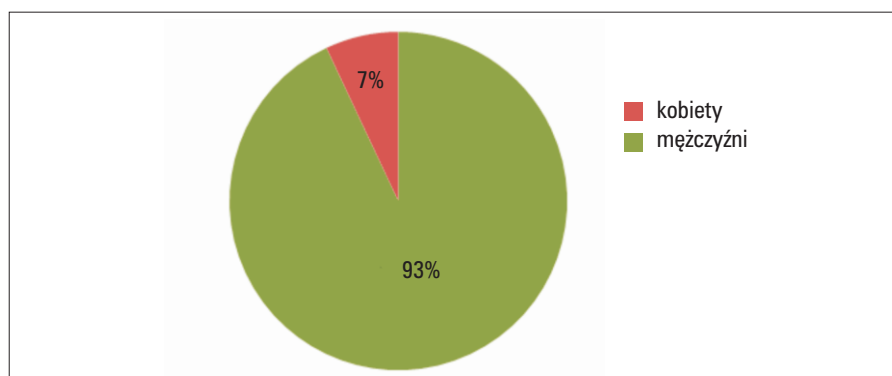
tanci na tych stanowiskach. W wypadku kobiet proporcje kształtują się niemal w stosunku pół na pół – 53% wójtów, burmistrzów i prezydentów płci żeńskiej zostało wybranych ponownie, a 47% z nich to osoby niepełniące tych funkcji w latach 2006–2010. Dobrze obrazuje to wykres 9, na którym wyodrębniono ze względu na płeć dwie grupy spośród osób ponownie wybranych do władzy wykonawczej na szczeblu gminnym.

**Wykres 8.** Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast po wyborach w 2010 roku



Źródło: Instytut Spraw Publicznych na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

**Wykres 9.** Ponownie wybrani wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast



Źródło: Instytut Spraw Publicznych na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.



Jeśli w blisko trzech czwartych gmin wyborcy głosują na osoby, które obecnie sprawują urząd – wśród nich jest zaś znikomy odsetek kobiet (tylko 8%) – nie dziwi bardzo powolne zwiększanie się reprezentacji płci żeńskiej wśród wójtów, burmistrzów i prezydentów polskich miast.

Według badań opinii publicznej, średnio co drugi Polak jest zwolennikiem zapewnienia podobnej liczby miejsc na listach wyborczych dla kobiet i mężczyzn. W 2010 roku, w badaniu przeprowadzonym na zlecenie Instytutu Spraw Publicznych, 48% respondentów opowiedziało się za zrównaniem liczby kobiet i mężczyzn wśród kandydujących w wyborach<sup>13</sup>. Mimo deklarowanego poparcia dla idei parytetów, wśród Polaków nadal dość powszechne jest przekonanie o tym, że kobiety nie nadają się do rządzenia. Z badań terenowych, jakie przeprowadzono pod kierunkiem profesor Małgorzaty Fuszary po wyborach z 2002<sup>14</sup> i 2010 roku, wynika, że poza koniecznością wykonywania obowiązków domowych, które uniemożliwiają kobietom szeroką partycypację w polityce, przeszkodą na drodze kobiet do lokalnych władz są właśnie przekonania o braku odpowiednich kwalifikacji do rządzenia. Przykładem są wypowiedzi zarówno mężczyzn („męski głos to zawsze bardziej konkretny niż kobiety, a i lepsze rozeznanie”<sup>15</sup>), jak i kobiet („Dlatego, że mężczyźni są bardziej aktywni w sferach życia społecznego, bardziej zawsze wojowali, zmieniali, budowali. To jest taka walka polityczna. Trzeba się z kimś sprzeczać, ścierać na poglądy, cały czas coś się dzieje, to jest walka. A rolę kobiety zawsze było to ognisko domowe, zapewnienie spokoju, ciszy, żeby jakoś to funkcjonowało, żeby ten wojownik, który wrócił do domu, miał spokój”<sup>16</sup>).

Pojawiającą się w wypowiedziach respondentów rezerwę wobec wypełniania funkcji politycznych i zarządczych przez kobiety potwierdzają analizy obecności kobiet we władzach wykonawczych nie tylko na poziomie gmin. Mapa 3 obrazuje liczbę kobiet w zarządach województw.

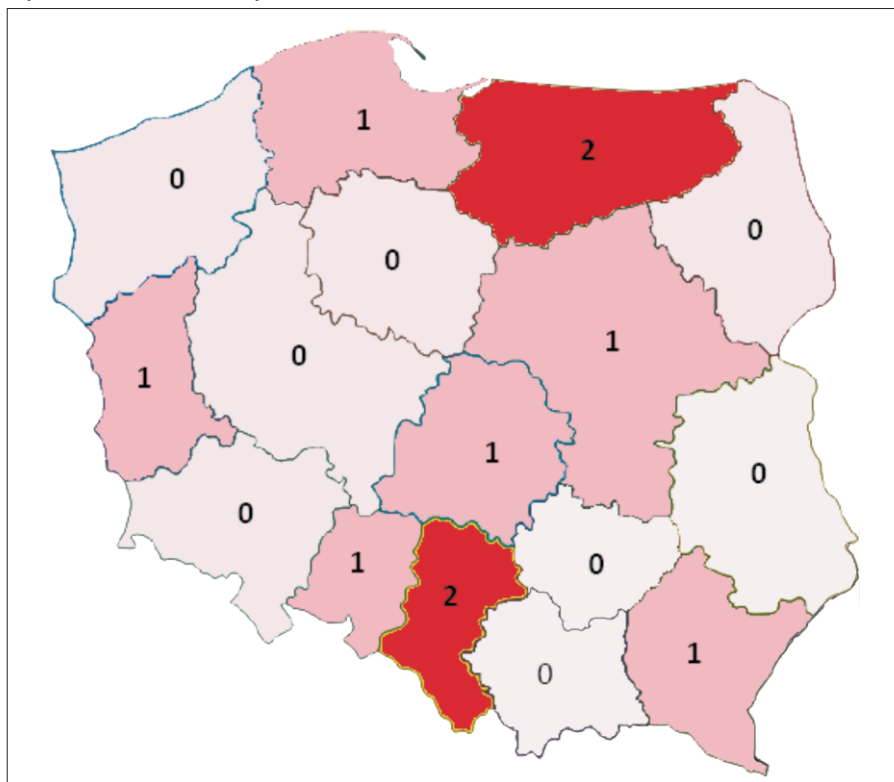
<sup>13</sup> K. Grot, A. Niżyńska, *Polacy o wyborach*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010.

<sup>14</sup> M. Fuszara, *Kobiety w polityce*, op. cit.

<sup>15</sup> Wypowiedź rolnika z okręgu wiejskiego (za: *ibidem*, s. 160).

<sup>16</sup> Wypowiedź radnej za: A. Chełstowska, *Udział kobiet w wyborach samorządowych. Powiat pajęczański* [mps].

**Mapa 3.** Liczba kobiet zasiadających w zarządach województw wybranych po wyborach samorządowych w 2010 roku



Źródło: Instytut Spraw Publicznych.

W zarządach połowy polskich województw w ogóle nie zasiada kobieta, z kolei w żadnym województwie panie nie stanowią większości w tych organach władzy. Na szesnaście województw tylko w jednym funkcję marszałka województwa, a więc przewodniczącego zarządu, pełni kobieta<sup>17</sup>. Tej sytuacji nie można tłumaczyć przywiązaniem wyborców do osób już sprawujących funkcje członków zarządu, gdyż skład tego organu jest wybierany pośrednio przez radnych sejmiku województwa. Nie wiadomo, jak bardzo istotne w tym zakresie jest to, że 77% radnych tego szczebla to mężczyźni. Niewątpliwie jednak kobiety są wykluczone w połowie polskich regionów z podejmowania fundamentalnych decyzji związanych z rozwojem województwa.

<sup>17</sup> Elżbieta Polak z Platformy Obywatelskiej została marszałkiem województwa lubuskiego.

Takie kwestie, jak dystrybucja funduszy unijnych, opracowywanie strategii rozwoju województwa, planowanie budżetu czy gospodarka mieniem województwa, to tylko niektóre zadania zarządu. Nikły udział kobiet w gremiach podejmujących te decyzje nie może być tłumaczony ograniczoną liczbą kobiet w samej radzie. Radni mogą przecież wybierać członków zarządu również spośród osób niezasiadających w sejmiku województwa. Mimo to kobiety bardzo rzadko znajdują się w tym gronie.

## Ekspansja jednomandatowych okręgów wyborczych w polskim prawie wyborczym

Od kilkunastu lat w polskiej debacie publicznej jest formułowany postulat wprowadzenia ordynacji większościowej w modelu jednomandatowych okręgów wyborczych w miejsce wyborów proporcjonalnych. Koncepcja jednomandatowych okręgów wyborczych zyskuje dość duże poparcie społeczne, stała się także jednym z flagowych punktów programu niektórych partii politycznych, w tym rządzącej obecnie już drugą kadencją Platformy Obywatelskiej.

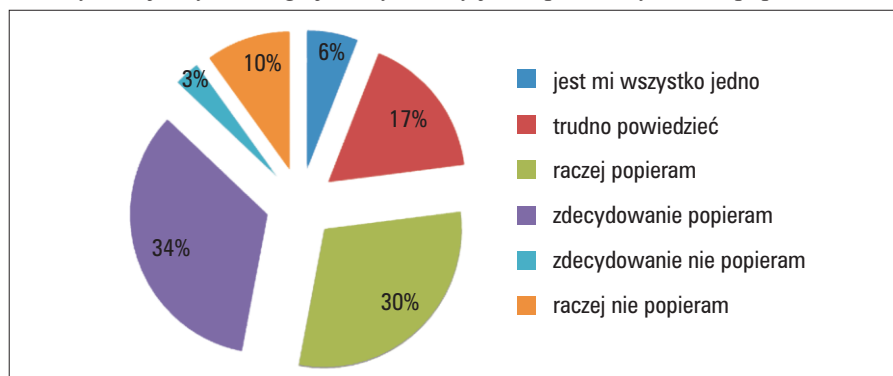
Proponowane zmiany mają dotyczyć przede wszystkim wyborów do sejmiku (w których obecnie obowiązuje ordynacja proporcjonalna), ale są one utrudnione, wymagają bowiem zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Jednomandatowe okręgi wyborcze miałyby, zdaniem ich zwolenników, znaleźć zastosowanie również w wyborach innych organów – senatu i władz samorządowych.

Niemal natychmiast po wyborach parlamentarnych w 2007 roku Platforma Obywatelska podjęła dyskusję nad koniecznością zmiany konstytucji, mającą na celu właśnie wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych. Niewątpliwie było to działanie zgodne z oczekiwaniami większości polskich obywateli, dla których nowe rozwiązanie stało się swoistym remedium na wszystkie niedoskonałości systemu politycznego (wykres 10)<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> *Polacy o proponowanych zmianach w systemie politycznym*. Komunikat z badań, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa, kwiecień 2008 roku.

**Wykres 10.** Odsetek odpowiedzi na pytanie ankiety: „Czy popiera Pan (Pani) wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych, to znaczy takich, w których w jednym okręgu jest wybierany jeden poseł, czy też nie popiera?”



Źródło: *Polacy o proponowanych zmianach w systemie politycznym*. Komunikat z badań, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, kwiecień 2008 roku.

Uwzględniając jednak bardzo sceptyczne nastawienie pozostałych klubów parlamentarnych, w tym koalicyjnego Polskiego Stronnictwa Ludowego, w listopadzie 2007 roku Platforma Obywatelska przygotowała propozycję, która przewidywała, że „połowa posłów lub nawet dwie trzecie byłoby wybieranych w okręgach jednomandatowych, głównie w dużych miastach. Reszta posłów byłaby wybierana według ordynacji proporcjonalnej”<sup>19</sup>. Mimo złagodzenia stanowiska Platforma Obywatelska nadal nie mogła liczyć na takie poparcie w sejmie, które umożliwiłoby nie tylko zmianę konstytucji, ale nawet przyjęcie zwykłej ustawy. Trudności z wprowadzeniem w życie propozycji jednomandatowych okręgów wyborczych spotkały się z żywą reakcją zniecierpliwionych organizacji społecznych popierających ten pomysł (które zapowiadały konieczność przeprowadzenia referendum w tej sprawie<sup>20</sup>) i części prawicowych komentatorów, którzy roztaczali wizję podzielenia całej sceny politycznej w Polsce między dwie partie<sup>21</sup>. Mimo że postulat wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych pojawiał się jeszcze wielokrotnie w debacie publicznej, po licznych rozmowach z Polskim Stronnictwem Ludowym politycy Platfor-

<sup>19</sup> D. Kołakowska, E. Olczyk, *Okręgi jednomandatowe poróżnią koalicjantów?*, „Rzeczpospolita”, 3 listopada 2007 roku.

<sup>20</sup> E. Olczyk, *Bój o jednomandatowe okręgi wyborcze*, „Rzeczpospolita”, 15 listopada 2007 roku.

<sup>21</sup> M. Migalski, *Jak pozbyć się SLD*, „Rzeczpospolita”, 19 lutego 2008 roku.

my Obywatelskiej postanowili się wycofać z tego rozwiązania, ogłaszając „kompromis”, a więc porozumienie z Polskim Stronnictwem Ludowym mające na celu wprowadzenie okręgów jednomandatowych w wyborach do samorządu (choć nie doszło wówczas do porozumienia, czy w wyborach samorządowych każdego szczebla). Prace na pewien czas zostały zawieszono.

Tymczasem propozycja wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych spotkała się ze zdecydowaną krytyką części środowisk eksperckich. Wielokrotnie wskazywano negatywne skutki przyjęcia tego systemu. Wśród argumentów podkreślano blokowanie przez jednomandatowe okręgi wyborcze dostępu kobiet do polityki, jak bowiem wynika z przytaczanych w Polsce badań, wśród zdominowanych przez mężczyzn struktur państwowych kandydatki mają zdecydowanie mniejsze szanse. I tak, dane z 1995 roku na temat rozkładu miejsc w parlamentach ze względu na płeć w państwach o demokracjach ustabilizowanych wskazują, że w skład parlamentów wybieranych metodą większości względnej wchodziło 11% kobiet, a przy ordynacji proporcjonalnej – blisko 20%. Z kolei dane z 2004 roku pokazują relację 14,4% (metoda większości względnej) do 27,6% (system proporcjonalny)<sup>22</sup>. W państwach, które stosują jednomandatowe okręgi wyborcze, zjawisko ograniczenia uczestnictwa kobiet w polityce jest tak poważnym problemem, że wymusił on używanie różnych mechanizmów łagodzących negatywne skutki wspomnianego systemu. Szczególnym przykładem jest koncepcja tak zwanego *twinningu*, czyli łączenia w pary okręgów wyborczych przez zgłaszanie kandydatów obu płci w sąsiadujących okręgach (mechanizm stosowany w Walii i Szkocji)<sup>23</sup>.

Głosy eksperckie pozostały jednak bez większego odzewu. W kolejnych odsłonach prac legislacyjnych, jakie toczyły się w zakresie zmian polskiego prawa wyborczego w latach 2009–2010, Platforma Obywatelska skupiła się na wdrażaniu koncepcji wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do senatu i organów samorządowych, co nie wymagało nowelizacji konstytucji. Zmiany te były o tyle łatwiejsze, że we wspomnianych wyborach funkcjonował już system większościowy, ale głosowano w okręgach wielomandatowych (senat).

<sup>22</sup> R. Markowski, *System wyborczy – system partyjny – jakość demokracji. O jednomandatowych okręgach wyborczych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010, s. 6.

<sup>23</sup> B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 102.

Ostatecznie, po wielu miesiącach prac, 5 stycznia 2011 roku sejm uchwalił nowy Kodeks wyborczy, który 19 stycznia 2011 roku podpisał Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Kodeks wprowadził nowy sposób wybierania senatorów w jednomandatowych okręgach wyborczych. Oznaczało to, że już od wyborów 2011 roku w każdym okręgu mandat uzyska tylko jedna osoba, a każdy wyborca będzie głosował na jednego kandydata lub na jedną kandydatkę. Jak już podkreślano, dotychczas wybierano od dwóch do czterech senatorów – i tyłu kandydujących wskazywał wyborca. W senacie od lat zasiadało zdecydowanie mniej kobiet niż w wybieranym w systemie proporcjonalnym sejmie (w końcu kadencji 2007–2011 na stu senatorów było tylko siedem kobiet).

Zgodnie z Kodeksem wyborczym, jednomandatowe okręgi wyborcze zostały wprowadzone również w wyborach do rad gmin. Tym samym postawiono pierwszy krok na drodze do ekspansji jednomandatowych okręgów wyborczych w polskim systemie wyborczym.

## Opinia publiczna o zmianach

Zgodnie z badaniami przeprowadzonymi przez Instytut Spraw Publicznych i Centrum Badania Opinii Społecznej kilka tygodni przed wyborami parlamentarnymi w 2011 roku, system jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do senatu pozytywnie oceniała większość ankietowanych (66%), spośród których 38% ceniło sobie prostotę tego rozwiązania, a 28% wskazywało, że jest ważne, żeby wygrał najlepszy.

Badani negatywnie oceniający nowe rozwiązanie pozostają w mniejszości (13%), przy czym 5% wskazuje, że w tym systemie mandat może uzyskać osoba z niewielką przewagą głosów nad pozostałymi kandydatami, a 8% preferuje występującą w wielomandatowych okręgach wyborczych możliwość rozłożenia poparcia między kilku kandydujących. O nowym rozwiązaniu nie ma wyrobionej opinii co piąty ankietowany (21%).

Zdecydowanymi zwolennikami jednomandatowych okręgów wyborczych są mężczyźni (73%). Bardziej powściągliwe wobec nowej procedury są kobiety – 60% z nich pozytywnie ocenia system jednomandatowych okręgów, jedynie co czwarta nie ma zdania na ten temat.

**Wykres 11.** Odsetek odpowiedzi na pytanie ankiety: „W wyborach w 2011 roku po raz pierwszy będziemy wybierać senatorów w jednomandatowych okręgach wyborczych. Oznacza to, że w wyborach do senatu będziemy głosować na jedną osobę, a nie – jak dotychczas – na dwie osoby lub więcej osób. Czy popiera Pan (Pani) to rozwiązanie?”



Źródło: *Wiedza i opinie Polaków o prawie wyborczym i mechanizmach kampanii*. Komunikat z badań, Centrum Badania Opinii Społecznej, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, wrzesień 2011 roku.

## Perspektywy

Warto zauważyć, że zmiany wprowadzone w 2011 roku są postrzegane jako pierwszy etap włączania jednomandatowych okręgów wyborczych do polskiego systemu wyborczego. Zastosowanie nowego systemu w wyborach do sejmu jest trudne do osiągnięcia ze względu na konieczność zmiany konstytucji, nadal jednak postulat ten pozostaje w pełni aktualny dla partii rządzącej. Wydaje się, że bardzo realne jest wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych do systemów wyborczych wszystkich szczebli organów samorządu terytorialnego. Zwolennikiem takiego rozwiązania jest prezydent Bronisław Komorowski, który zapowiadał: „Zamierzam – już po wyborach parlamentarnych – zgłosić propozycję zmian w ordynacji w wyborach samorządowych wszystkich szczebli, tak aby wybierać radnych w jednomandatowych okręgach wyborczych”<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> *Jednomandatowe okręgi w Sejmie po wyborach* – <http://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/20613.html> [dostęp: 2 grudnia 2011 roku].

## Wybory parlamentarne

W 2011 roku nastąpiły głębokie zmiany w polskim prawie wyborczym, które niewątpliwie miały wpływ na przeprowadzone jesienią tego roku wybory do parlamentu. W aspekcie uczestnictwa kobiet w polityce zmiany te nie miały jednak charakteru spójnych systemowych reform wyborczych. Z jednej strony, doszło do przełomowego uchwalenia mechanizmu kwot oraz do zapewnienia kobietom i mężczyznom przynajmniej trzydziestopięcioprocentowej reprezentacji na listach wyborczych. Był to ogromny krok naprzód w zakresie wyrównania uczestnictwa kobiet i mężczyzn w organach decyzyjnych. Z drugiej jednak strony, zrobiono krok w tył, wprowadzając system jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do senatu i do rad gmin. Opisane wyżej negatywne konsekwencje zastosowania systemu jednomandatowego nie służą zwiększaniu udziału grup mniejszościowych w polityce. Obie te tendencje stały się w Polsce podczas wyborów parlamentarnych w 2011 roku.

### Kandydatki w wyborach parlamentarnych w 2011 roku

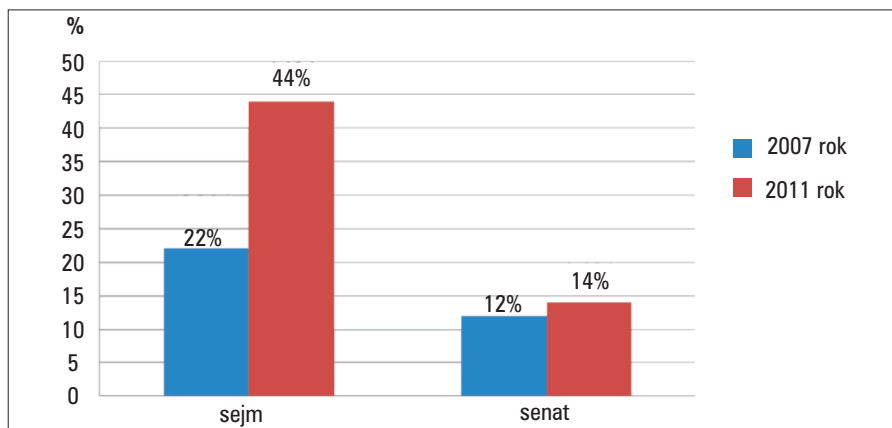
Wybory, które odbyły się w Polsce w 2011 roku, były pierwszą elekcją, podczas której rejestracja komitetu wyborczego zależała od proporcji kandydatów i kandydatek na listach wyborczych. Skutkiem był dwukrotny wzrost odsetka kobiet na listach: do sejmu kandydowały 3063 kobiety, a do senatu kandydowało 69 kobiet, stanowiąc odpowiednio 44% i 14% ogółu kandydujących do obu izb. Dysproporcja między obiema izbami parlamentu wynika z większościowego charakteru wyborów do senatu, które nie są objęte procesem układania list wyborczych i obowiązkiem zastosowania mechanizmu kwotowego.

Partie wywiązały się ze swojego obowiązku z naddatkiem. Prawo i Sprawiedliwość, które umieściło na swoich listach najmniej kobiet, przekroczyło wymagany limit kandydatek o 5% i przeznaczyło dla nich 40% miejsc. Najwięcej miejsc na swoich listach (48%) zapewniła kobietom Polska Partia Pracy, która nie cieszy się jednak dużym poparciem społecznym – w ostatnich wyborach uzyskała jedynie 0,5% wszystkich głosów. Spośród partii liczących się na polskiej scenie po-



litycznej najczęściej wystawiał kobiety Sojusz Lewicy Demokratycznej – 44% miejsc na listach tej partii zajmowały kandydatki. Platforma Obywatelska na 42% miejsc na swoich listach umieściła kobiety, Polskie Stronnictwo Ludowe uczyniło to na 41% list wyborczych.

**Wykres 12.** Kandydatki w wyborach parlamentarnych w 2007 i 2011 roku

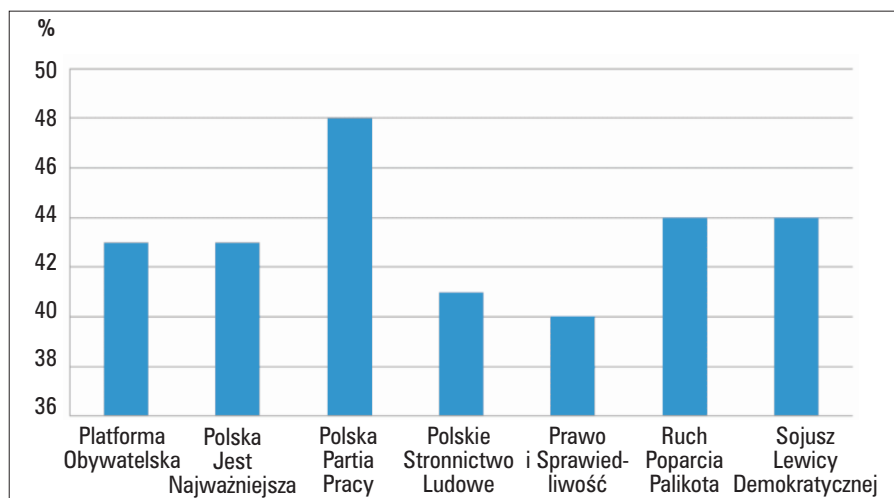


Źródło: Dane Instytutu Spraw Publicznych.

Biorąc pod uwagę kandydatów i kandydatki czterech największych partii (Platforma Obywatelska, Prawo i Sprawiedliwość, Sojusz Lewicy Demokratycznej, Polskie Stronnictwo Ludowe), należy stwierdzić, że na dziewiętnastu listach wyborczych do sejmiku – spośród zarejestrowanych we wszystkich czterdziestu jeden okręgach wyborczych – kobiety zajmowały przynajmniej połowę miejsc. Pod tym względem najlepiej wypadł Sojusz Lewicy Demokratycznej, gdyż aż w dziesięciu okręgach zarejestrował ponad 50% kandydatek. Dla porównania, Prawo i Sprawiedliwości tylko w okręgu radomskim udało się osiągnąć parytet na swoich listach wyborczych.

Sama obecność na liście jest jednak dopiero początkiem długiej drogi do sukcesu wyborczego. Poza wsparciem partii politycznej, sposobem prowadzenia kampanii i przychylnością wyborców ważne jest także miejsce na liście, jakie zajmuje dany kandydat lub dana kandydatka. Najbardziej pożądane są „jedyńki”, czyli miejsca otwierające listę, gdyż to na nie pada najwięcej głosów w wyborach. Ogółem jedynie 21% pierwszych miejsc na listach wszystkich zarejestrowanych komitetów wyborczych zajęły w 2011 roku kobiety. Z tego punktu widzenia

**Wykres 13.** Odsetek kobiet na listach wyborczych poszczególnych partii biorących udział w wyborach parlamentarnych w 2011 roku



Źródło: Dane Państwowej Komisji Wyborczej.

to już nie Sojusz Lewicy Demokratycznej przodował wśród głównych partii jako ugrupowanie najbardziej przyjazne kobietom, najwięcej kandydatek otwierało bowiem listy wyborcze Platformy Obywatelskiej (w czternastu z czterdziestu jeden okręgów). Dla porównania, Prawo i Sprawiedliwość zagwarantowało kobietom dziesięć pierwszych miejsc na zarejestrowanych listach wyborczych, po sześć „jedynek” znalazło się dla kobiet na listach Polskiego Stronnictwa Ludowego i Sojuszu Lewicy Demokratycznej, a najmniej kobiet wystawił na pierwszych miejscach Ruch Poparcia Palikota – jedynie cztery kandydatki. Różnice te odzwierciedlają w dużej mierze rzeczywiste poparcie, jakim poszczególne partie cieszyły się w przedwyborczych sondażach. Poparcie dla ugrupowania Janusza Palikota przez dłuższy czas wahało się na granicy progu wyborczego, dla Polskiego Stronnictwa Ludowego osiągało 6%, a dla Sojuszu Lewicy Demokratycznej – około 10%. Partie te zdawały sobie zapewne sprawę, że jeśli uda im się w wybranych okręgach wprowadzić do sejmu jakichkolwiek polityków, to będą to kandydaci z początku listy, być może więc z tego względu częściej na „jedynce” umieszczali mężczyzn. Prawo i Sprawiedliwość oraz Platforma Obywatelska, mające zagwarantowane w przedwyborczych sondażach około trzydziestoprocentowe poparcie, mogły częściej „zaryzykować” umieszczenie na początku listy kobiety, będąc niemal

pewne, że z tej samej listy do sejmu trafi jeszcze przynajmniej kilka osób kandydujących.

Nie dziwi zatem, że wygrywająca w sondażach Platforma Obywatelska była również jedyną spośród partii znajdujących się w sejmie szóstej kadencji, która we wszystkich okręgach wystawiła kobietę w pierwszej trójce. Platforma Obywatelska już w wyborach w 2007 roku zastosowała tak zwaną miękką kwotę<sup>25</sup>, będącą wynikiem partyjnych regulacji, zgodnie z którą na pierwszych trzech miejscach musiała znaleźć się co najmniej jedna kobieta, a w pierwszej piątce musiały być co najmniej dwie kobiety. W wyborach w 2011 roku Sojusz Lewicy Demokratycznej zagwarantował swoim kandydatkom miejsce w pierwszej trójce w czterdziestu na czterdzieści jeden okręgów. Inaczej sytuacja wyglądała w Polskim Stronnictwie Ludowym oraz w Prawie i Sprawiedliwości. Ludowcy wykluczyli kobiety z pierwszych trójek w 38% okręgów, w których zarejestrowali listy. Jeszcze mniej liderki list znalazły się w szeregach Prawa i Sprawiedliwości – w ponad połowie okręgów partia ta nie wystawiła żadnej kobiety na pierwszych trzech miejscach. Równość proporcji kandydatów i kandydatek na listach wszystkich partii została osiągnięta dopiero przy czternastym miejscu na liście.

Równie istotny co miejsce na liście jest okręg, z którego kandydat lub kandydatka startują w wyborach. W zależności od regionu poparcie dla danej partii jest różne. Mimo silnej pozycji w skali kraju Platforma Obywatelska nie może liczyć na zwycięstwo na Podkarpaciu albo w województwie świętokrzyskim – tradycyjnych bastionach Prawa i Sprawiedliwości. To, które regiony są silnie związane z konkretnym ugrupowaniem, można określić po przyjrzeniu się wynikom wyborów z lat wcześniejszych. Po uwzględnieniu czynnika regionalnego, liczby mandatów zdobytych w poprzednich wyborach i pozycji na liście, możemy dla każdej partii w danym okręgu określić „miejsca biorące”, czyli miejsca, które zapewniają większe niż przeciętne szanse na mandat poselski. Najwięcej „najlepszych” miejsc zarezerwowała dla kobiet Platforma Obywatelska – 38%, co czwarte „miejsca biorące” zajmowała kandydatka Prawa i Sprawiedliwości. Podobny odsetek miejsc mandatowych (23%) przeznaczył dla kobiet Sojusz

---

<sup>25</sup> Kwota niezapisana w regulacjach powszechnie obowiązujących, ale umownie przyjęta przez poszczególne partie polityczne w ich wewnętrznych dokumentach. Szerzej – por. *Women, Quotas and Politics*, *op. cit.*

Lewicy Demokratycznej, a najmniej miejsc z większą szansą na wybór przeznaczyło dla kobiet Polskie Stronnictwo Ludowe.

Najwięcej kobiet dostało się do sejmu z pierwszego miejsca na listach wyborczych partii: trzydzieści jeden posełek zasiadających w ławach sejmowych zostało wybranych z „jedynek”, dwadzieścia pięć uzyskało mandat z drugiej pozycji na listach wyborczych, a dwadzieścia – z trzeciej. Pozostałe trzydzieści trzy posłanki kandydowały z dalszych miejsc na listach wyborczych (niektórym udało się dostać do sejmu nawet z dziesiątego lub czternastego miejsca). Zdarzały się jednak sytuacje, gdy panie otwierające listy wyborcze swoich komitetów nie uzyskały mandatu. Aż dziewięć żeńskich „jedynek” – pięć z Polskiego Stronnictwa Ludowego i cztery z Sojuszu Lewicy Demokratycznej – nie zostało wybranych do sejmu. Wśród nich znalazła się między innymi była minister pracy i polityki społecznej Jolanta Fedak i była wicemarszałek sejmu Ewa Kierzkowska. W czterech wypadkach niewybrane „jedynki” zostały prześcignięte przez mężczyzn startujących z tej samej listy. Zdarzyło się również, że partie wystawiły kobiety na pierwszym miejscu w okręgach, w których w rezultacie nie otrzymały żadnego mandatu (przykładem może być przegrana Katarzyny Piekarskiej, znanej działaczki Sojuszu Lewicy Demokratycznej).

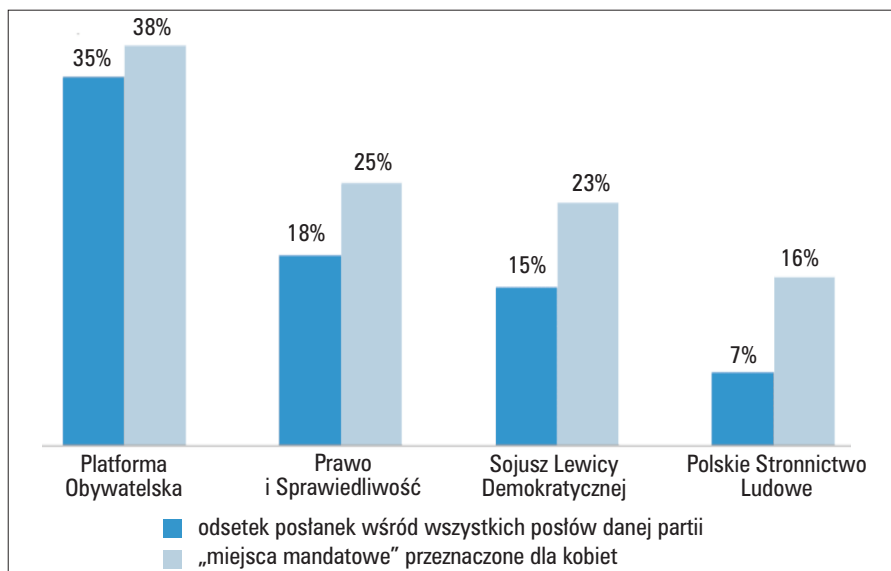
Należy jednak zwrócić uwagę, że dwadzieścia cztery razy kobiety awansowały o kilka miejsc, zdobywając mandat i pozbawiając go tym samym męskiego kandydata z tej samej listy. Tak stało się na przykład w okręgu lubelskim, gdzie z listy Prawa i Sprawiedliwości dwie kandydatki (z piątego i szóstego miejsca na liście) prześcignęły kandydata startującego z trzeciej pozycji. Podobna sytuacja wystąpiła na wałbrzyskiej liście Platformy Obywatelskiej, skąd do sejmu dostała się z siódmego miejsca Agnieszka Kołacz-Leszczyńska, pozostawiając w tyle dwóch kandydatów z piątej i szóstej pozycji na liście.

Mimo to istnieje zależność między obecnością kobiet na „miejscach mandatowych” (określanych na podstawie liczby mandatów uzyskanych w danym okręgu przez poszczególne partie w poprzednich wyborach) a ich udziałem w składzie klubu parlamentarnego danej partii. Im więcej „miejsc biorących” zostało przeznaczonych dla kobiet, tym więcej posełek zasiada w klubie parlamentarnym (wykres 14).

Znalezienie się na czołowych miejscach list nie było jedynym czynnikiem wpływającym na sukces wyborczy. Szanse na mandat były także różnicowane ze względu na region, w którym kandydatka lub kan-

dydat startowali w wyborach. Biorąc pod uwagę listy wszystkich partii, najwięcej kobiet kandydowało w Wałbrzychu, Rybniku i Płocku (ponad 47% osób kandydujących w tych okręgach było płci żeńskiej). Najmniej kandydatek, poniżej 40%, znalazło się na listach komitetów startujących w Rzeszowie. Przyglądając się jednak wynikom wyborów, trudno zauważyć bezpośrednią zależność między ogólną liczbą kandydatek na liście a liczbą mandatów zdobytych przez kobiety w danym okręgu. Jedynie w wypadku Wałbrzycha, gdzie startowało 47,7% kobiet spośród wszystkich osób kandydujących, odsetek mandatów, które przypadły kobietom, przekroczył 60%. Na przykład proporcja mandatów zdobytych przez kobiety w Rzeszowie i w Rybniku jest podobna (około 20%) – mimo dużych dysproporcji między odsetkami kobiet na listach wszystkich komitetów zarejestrowanych w tych okręgach.

**Wykres 14.** Wpływ „miejsc mandatowych” na odsetek posłanek zasiadających w klubach parlamentarnych sejmu siódmej kadencji



Źródło: Dane Instytutu Spraw Publicznych oraz Dominika Batorskiego i Michała Bojanowskiego z Interdyscyplinarnego Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego Uniwersytetu Warszawskiego.

Dane obejmują wyłącznie partie, które brały udział w wyborach w 2007 roku. Wynik koalicji Lewica i Demokraci był prognozą dla miejsc mandatowych Sojuszu Lewicy Demokratycznej w wyborach w 2011 roku.

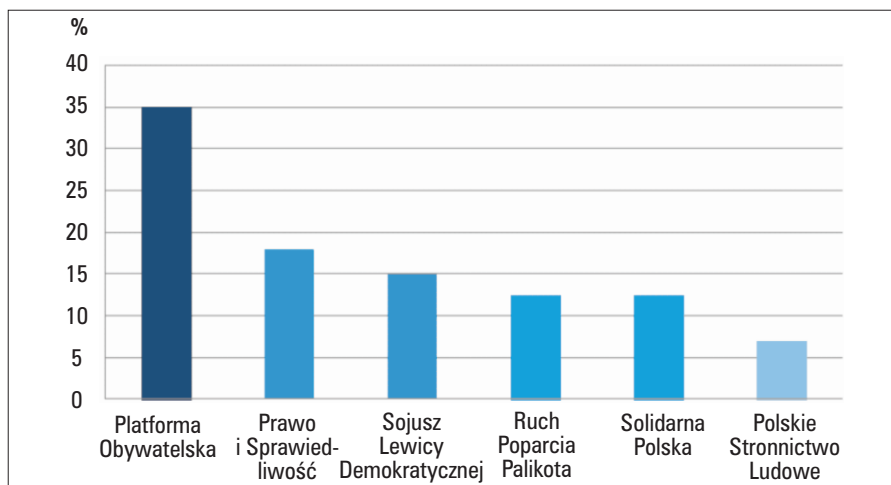
Ważnym czynnikiem jest ponadto obecność w kampanii wyborczej i kształtowany w niej wizerunek. Biorąc pod uwagę audycje wyborcze emitowane w bezpłatnym czasie antenowym w telewizji publicznej od 24 września do 7 października 2011 roku, należy stwierdzić, że kobiety były znacznie rzadziej prezentowane w kampanii<sup>26</sup>. Tylko 27% osób kandydujących, które występowały w bezpłatnych spotach, było płci żeńskiej. W spotach krajowych zaprezentowało się 37 kobiet i 103 mężczyzn, a w spotach regionalnych nadawanych na Mazowszu przedstawiono wyborcom 44 kobiety i 116 mężczyzn. Kobiety były prezentowane głównie w nawiązaniu do swoich ról rodzinnych, wypowiadały się także przede wszystkim na temat polityki rodzinnej. Nie sprzyjało to kreowaniu wizerunku osoby kompetentnej w sprawach funkcjonowania instytucji publicznych i potrafiącej wziąć odpowiedzialność za decyzje wagi państwowej. Żadna z kobiet występujących w 335 spotach krajowych i z regionu Mazowsza nie wypowiedziała się na temat polityki zagranicznej albo kwestii narodowych.

Podsumowując, największy wpływ na wyniki kandydowania kobiet w wyborach do sejmu miały miejsce na liście wyborczej i okręg wyborczy, z uwzględnieniem wyniku partii w poprzednich wyborach. Z tego powodu brak regulacji dotyczących „mechanizmu suwakowego” ograniczył skuteczność mechanizmu kwotowego. Dwukrotny wzrost udziału kobiet na listach wyborczych przełożył się jednak na przekroczenie po raz drugi w historii polskiego parlamentaryzmu poziomu 20% posłanek w sejmie – w latach 1980–1985 w jednoizbowym parlamencie zasiadało 23% kobiet.

W latach 2007–2011 w ławach sejmowych zasiadały 94 posłanki, stanowiąc 20% osobowego składu sejmu. Od 2011 roku w sejmie znalazło się 110 kobiet, czyli 24% członków niższej izby parlamentu. Najwyższy odsetek kobiet zasiada w klubie parlamentarnym Platformy Obywatelskiej (35%), 18% członków klubu Prawa i Sprawiedliwości to posłanki. Nieznacznie mniejszy procent kobiet znajduje się w klubie Sojuszu Lewicy Demokratycznej (15%). W Ruchu Poparcia Palikota oraz w klubie Solidarna Polska odsetek posłanek jest ten sam – 12,5%. Jedynym klubem parlamentarnym, w którym zasiada mniej niż 10% kobiet, jest Polskie Stronnictwo Ludowe.

---

<sup>26</sup> Szersza analiza wizerunku kobiet w kampanii medialnej przed wyborami parlamentarnymi – por. E. Rekosz, *Kobiety i mężczyźni w telewizyjnej kampanii wyborczej. Wybory parlamentarne 2011*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011 [mps].

**Wykres 15.** Reprezentacja kobiet w klubach parlamentarnych sejmu siódmej kadencji

Źródło: Dane Instytutu Spraw Publicznych.

Udział kobiet w konkretnym klubie powinien być odzwierciedlony w poziomie ich reprezentacji we władzach danego klubu. W każdym klubie parlamentarnym przewodniczącym jest mężczyzna. Kobiet na stanowisku wiceprzewodniczącego klubu w sejmie siódmej kadencji jest dziewięć (tabela 2).

**Tabela 2.** Udział kobiet we władzach klubów parlamentarnych sejmu siódmej kadencji

Klub parlamentarny	Odsetek kobiet w prezydium klubu parlamentarnego	Proporcje kobiet i mężczyzn wśród wiceprzewodniczących
Platforma Obywatelska	40%	sześć kobiet/pięciu mężczyzn
Prawo i Sprawiedliwość	38%	dwie kobiety/czterech mężczyzn
Polskie Stronnictwo Ludowe	14%	brak kobiet/trzech mężczyzn
Sojusz Lewicy Demokratycznej	20%	jedna kobieta/dwóch mężczyzn
Ruch Poparcia Palikota	18%	dwie kobiety/czterech mężczyzn

Źródło: Dane Instytutu Spraw Publicznych.

Warto zauważyć, że w sejmie siódmej kadencji po raz pierwszy w historii polskiego parlamentaryzmu marszałkiem została kobieta. W prezydium poza nią zasiada jeszcze jedna posłanka – Wanda Nowicka z Ruchu Poparcia Palikota. Mimo wcześniejszych zapowiedzi klub parlamentarny Sojuszu Lewicy Demokratycznej delegował do prezydium sejmu mężczyznę – posła Jerzego Wenderlicha. W sejmie wybranym w 2011 roku są widoczne ogromne dysproporcje płci w obsadzie funkcji przewodniczących komisji sejmowych o charakterze stałym – na dwadzieścia sześć takich komisji tylko trzy są kierowane przez kobiety. Są to komisje zajmujące się kulturą, etyką poselską i sprawami Unii Europejskiej.

Uchwalenie nowego Kodeksu wyborczego, wprowadzającego mechanizm kwotowy, nie miało bezpośredniego wpływu na udział kobiet w wyborach do senatu. Na mocy nowej ordynacji wyborczej do izby wyższej parlamentu wybór senatorów następuje w ramach jednomandatowych okręgach wyborczych<sup>27</sup>. Zwracając uwagę na strukturę płci wśród osób kandydujących do senatu w 2007 i 2011 roku, możemy dostrzec nieznaczny wzrost liczby kandydatek w stosunku do liczby kandydatów. O mandat senatora w siódmej kadencji senatu ubiegało się 47 kobiet i 338 mężczyzn, z kolei w 2011 roku – 69 kandydatek i 430 kandydatów. Odsetek kobiet wśród osób ubiegających się o mandat senatorski wzrósł nieznacznie z 12,2% do 13,8%. Zupełnie inną proporcję między 2007 a 2011 rokiem można zauważyć, gdy przyjrzymy się liczbie kobiet wybranych do izby wyższej parlamentu. Do senatu siódmej kadencji wybrano osiem kobiet, a do senatu ósmej kadencji – trzynaście (wszystkie zostały wybrane jako kandydatki komitetów partyjnych). Nie powiodło się wielu silnym kandydatkom reprezentującym komitety niezależne, które uzyskały duże poparcie wyborców (między innymi Izabella Sierakowska, którą poparła jedna trzecia głosujących w Lublinie, czy Barbara Dolniak, która uzyskała ponad jedną piątą głosów w Sosnowcu). W czteroosobowym prezydium senatu zasiada jedna kobieta. Na osiemnaście komisji senackich tylko jednej (Komisja Środowiska) przewodniczy kobieta, również tylko jedna senator jest wiceprzewodniczącą komisji (Komisja Spraw Zagranicznych). Realny udział kobiet we władzach izby wyższej parlamentu jest więc minimalny.

<sup>27</sup> Dokładna analiza tej instytucji wraz z jej implikacjami dla udziału kobiet w polityce znajduje się w rozdziale *Ekspansja jednomandatowych okręgów wyborczych w polskim prawie wyborczym* [w niniejszym raporcie].



Widoczny niewielki wzrost liczby kobiet w senacie nie oznacza, że Polska osiągnęła satysfakcjonujący poziom udziału kobiet w izbie wyższej parlamentu. W porównaniu z pozostałymi 76 państwami, w których parlament składa się z dwóch izb, Polska plasuje się na dwudziestym miejscu od końca pod względem odsetka kobiet-senatorów<sup>28</sup>.

## Kobiety w krajowych organach władzy wykonawczej

Po wyborach parlamentarnych w 2011 roku, wygranych po raz pierwszy przez tę samą partię, która tworzyła rząd w poprzedniej kadencji, władzę wykonawczą sprawuje w Polsce ponownie koalicja Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego. Premier Donald Tusk dokonał pewnych zmian personalnych w rządzie, które nie przełożyły się jednak na wyższy udział kobiet na stanowiskach ministerialnych. W poprzednim, dziewiętnastoosobowym gabinecie zasiadało pięć kobiet<sup>29</sup>, obecnie, w dwudziestoosobowym rządzie<sup>30</sup>, funkcję ministra pełnią cztery kobiety: Barbara Kudrycka (resort nauki i szkolnictwa wyższego), Katarzyna Szumilas (resort edukacji), Elżbieta Bieńkowska (resort rozwoju regionalnego) i Joanna Mucha (resort sportu).

---

<sup>28</sup> Dane za: Inter-Parliamentary Union PARLINE Database – <http://www.ipu.org/parlinee/WomenInParliament.asp?REGION=All&typesearch=1&LANG=ENG> [dostęp: 16 listopada 2011 roku].

<sup>29</sup> Stan na dzień zaprzysiężenia rządu 16 listopada 2007 roku.

<sup>30</sup> Stan na dzień zaprzysiężenia rządu 18 listopada 2011 roku.

## Podsumowanie

Wprowadzone w 2011 roku zmiany w prawie wyborczym w Polsce, nakierowane na zwiększenie udziału kobiet w polityce, doprowadziły do dwukrotnego zwiększenia odsetka kobiet na listach wyborczych w porównaniu z wyborami parlamentarnymi z 2007 roku. Wzrost udziału kobiet w parlamencie nie był aż tak spektakularny, na pewno jednak warto zauważyć, że osiągnęliśmy najwyższy w historii polskiego parlamentaryzmu odsetek kobiet w sejmie (24%). Mimo to – w perspektywie europejskiej, a nawet w stosunku do wszystkich krajów Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie<sup>31</sup> – polskie kobiety nadal mają bardzo ograniczoną reprezentację w ciałach ustawodawczych. W dyskusji powyborczej pojawiały się oczywiście głosy oceniające krytycznie mechanizm kwotowy<sup>32</sup>, ale nie można nie zauważyć, że po raz pierwszy kobieta zajmuje również drugie co do ważności w państwie stanowisko marszałka sejmu. Nie jest to bezpośredni skutek działania przepisów Kodeksu wyborczego, który dotyczy wyłącznie obecności kandydatek na listach, ale można zakładać, że debata wokół mechanizmu kwot i udziału kobiet w polityce miała wpływ na kandydaturę Ewy Kopacz. Echa tej debaty, niestety, nie dotarły do całego społeczeństwa. Jak wynika z badań Centrum Badania Opinii Społecznej i Instytutu Spraw Publicznych<sup>33</sup>, prawie połowa Polaków (41%) w ogóle nie wiedziała na miesiąc przed wyborami, na czym polega nowy mechanizm kwotowy. Ponad jedna czwarta twierdziła, że ma on zagwarantować kobietom odpowiedni odsetek miejsc w ławach sejmowych, a jedynie 22% respondentów wiedziało, że mechanizm kwotowy polega na przeznaczeniu dla kobiet 35% miejsc na listach wyborczych do sejmu.

W wyborach w 2011 roku także po raz pierwszy wybieraliśmy senatorów w jednomandatowych okręgach wyborczych. Mimo założeń większościowego systemu wyborczego, wyborcy głosowali w przeważającej mierze na przedstawicieli partii, nie zaś na niezależne osoby kandydujące. Wśród stu wybranych senatorów w izbie wyższej zna-

<sup>31</sup> M. Krook, P. Norris, *Gender Equality in Elected Office: Six Step Action Plan*, *op. cit.*

<sup>32</sup> Wypowiedź Jarosława Kaczyńskiego, prezesa Prawa i Sprawiedliwości, z 11 października 2011 roku (za: R. Grochal, *Kobiet więcej, ale ciągle mało*, „Gazeta Wyborcza”, 12 października 2011 roku).

<sup>33</sup> *Wiedza i opinie Polaków o prawie wyborczym i mechanizmach kampanii*. Komunikat z badań, Centrum Badania Opinii Społecznej, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, wrzesień 2011 roku.

lazło się jedynie trzynaście kobiet. Nastąpił wzrost liczby kobiet w porównaniu z poprzednią kadencją senatu (wówczas było jedynie siedem kobiet-senatorów), nadal jednak reprezentacja kobiet w tym organie władzy nie osiąga nawet 15%, a udział kobiet-senatorów we władzach komisji senackich jest znikomy.

## Rekomendacje

Biorąc pod uwagę przedstawione czynniki, wpływające na poziom reprezentacji kobiet w polityce lokalnej i krajowej, można zaproponować następujące zmiany, które pozwoliłyby zwiększyć udział kobiet w podejmowaniu decyzji politycznych. Rekomendacje można podzielić na trzy grupy: wymagające zmian legislacyjnych, związane z wewnętrznym działaniem partii politycznych i klubów parlamentarnych oraz dotyczące debaty publicznej wokół obecności kobiet w polityce.

### Proponowane zmiany legislacyjne

- Należy zainicjować debatę nad powrotem na wszystkich szczeblach wyborów do systemu proporcjonalnego, który – jak wskazują dostępne analizy – bardziej sprzyja wyrównywaniu szans kobiet i mężczyzn. Jednocześnie warto rozpocząć dyskusję nad możliwymi rozwiązaniami wyrównania szans kobiet w większościowych systemach wyborczych (*twinning, all women's short-list*).
- Prawo wyborcze przewidujące kwoty w wyborach proporcjonalnych powinno być uzupełnione systemem obowiązkowej naprzemienności kobiet i mężczyzn w pierwszej dziesiątce na listach wyborczych.
- Rozporządzenia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w sprawie zasad i sposobu łącznego prowadzenia kampanii wyborczej w programach radiowych i telewizyjnych przez komitety wyborcze uprawnione do rozpowszechniania audycji wyborczych w wyborach powinny zawierać zobowiązanie partii do przeznaczania zrównoważonej części czasu dla kandydatów i kandydatek w bezpłatnych audycjach wyborczych emitowanych w telewizji publicznej.

## Proponowane zmiany związane z wewnętrznym działaniem partii politycznych i klubów parlamentarnych

- Kluby i koła parlamentarne powinny propagować występowanie kobiet w imieniu klubu i koła, zwłaszcza w debatach parlamentarnych.
- Partie powinny propagować zrównoważony udział kobiet i mężczyzn w swoich władzach.

## Proponowane zmiany dotyczące debaty publicznej

- Należy rozwinąć wielopłaszczyznową debatę nad politycznymi priorytetami kobiet i mężczyzn. Powinna się ona toczyć między innymi w Parlamentarnej Grupie Kobiet.
- Tworząc stanowiska pełnomocników do spraw równości w agendach rządowych, należy wzmacniać politykę równościową i zwalczać stereotypy związane z płcią.
- Poznanie priorytetów kobiet wymaga współpracy przedstawicielek parlamentu i kobiecych organizacji pozarządowych, w których toczą się takie debaty. Dotychczasowe badania pokazują, że pozostawanie w kręgu tradycyjnych przekonań na temat tego, co „polityczne”, a co „niepolityczne”, powoduje, że parlamentarzystki często przejmują sposób działania realizowany wcześniej przez mężczyzn i skupiają się na podobnych celach, dostosowując się do zastanej sytuacji, co różni się z oczekiwaniami kobiecego elektoratu. Wprowadzenie demokracji deliberatywnej w formie szerokich debat na temat politycznych priorytetów, w której wezmą udział reprezentanci różnych grup społecznych, pomogłoby w zbliżeniu oczekiwań elektoratu i działań polityków obojga płci.

## Bibliografia

### Publikacje

- Chmaj M., Waszak M., Zbieranek J., *O demokracji w polskich partiach politycznych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.
- Fuszara M., *Kobiety w polityce*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2007.
- Fuszara M., *Kobiety w samorządach lokalnych: wybory 2011*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.
- Krook M., Norris P., *Gender Equality in Elected Office: Six Step Action Plan*, Washington University – St. Louis, Harvard University, Organization for Security and Co-operation in Europe, 2011 rok.
- Markowski R., *System wyborczy – system partyjny – jakość demokracji. O jednomandatowych okręgach wyborczych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010.
- Michalak B., Sokala A., *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.
- Women, Quotas and Politics*, red. D. Dahlerup, Routledge, New York 2006.

### Raporty z badań

- Polacy o proponowanych zmianach w systemie politycznym*. Komunikat z badań, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, kwiecień 2008 roku.
- Wiedza i opinie Polaków o prawie wyborczym i mechanizmach kampanii*. Komunikat z badań, Centrum Badania Opinii Społecznej, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, wrzesień 2011 roku.

### Artykuły prasowe

- Grochal R., *Kobiet więcej, ale ciągle mało*, „Gazeta Wyborcza”, 12 października 2011 roku.
- Kołąkowska D., Olczyk E., *Okregi jednomandatowe poróżnią koalicjantów?*, „Rzeczpospolita”, 3 listopada 2007 roku.
- Migalski M., *Jak pozbyć się SLD*, „Rzeczpospolita”, 19 lutego 2008 roku.
- Olczyk E., *Bój o jednomandatowe okręgi wyborcze*, „Rzeczpospolita”, 15 listopada 2007 roku.

## Internet

Inter-Parliamentary Union PARLINE Database

<http://www.ipu.org/parlinee/WomenInParliament.asp?REGION=All&typesearch=1&LANG=ENG>.

Państwowa Komisja Wyborcza

<http://www.pkw.gov.pl>.

Portal Samorządowy

<http://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/,20613.html>.

*The Global Gender Gap Report 2011*

<http://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2011>.

## Noty o autorach

**Małgorzata Druciarek** – badaczka i koordynatorka projektów w Instytucie Spraw Publicznych. Ukończyła socjologię na Wydziale Nauk Politycznych i Socjologii Uniwersytetu w Granadzie. W ramach pracy badawczej specjalizuje się w problematyce uczestnictwa kobiet w życiu publicznym oraz partycypacji politycznej.

**Prof. dr hab. Małgorzata Fuszara** – prawniczka, socjolożka, współtwórczyni i kierownik Gender Studies przy Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego. Ekspertka Rady Europy do spraw wprowadzania równości płci do głównego nurtu działań politycznych i społecznych. Autorka licznych prac i książek poświęconych udziałowi kobiet w polityce i życiu publicznym.

**Aleksandra Niżyńska** – magister prawa, doktorantka w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego. Studiowała w Niemczech w Universität Bremen. W ramach pracy naukowej z zakresu socjologii prawa specjalizuje się w problematyce demokracji bezpośredniej oraz zawodów prawniczych.

**Dr Jarosław Zbieranek** – kierownik Programu Prawa i Instytucji Demokratycznych w Instytucie Spraw Publicznych. Doktor nauk prawnych i politolog. Autor wielu publikacji z zakresu między innymi prawa wyborczego i finansowania polityki.