



DOI: 10.18427/iri-2018-0100

A választási rendszerek változása: Női kvóták

Horváth Ágnes

Eszterházy Károly Egyetem, Eger

A választási rendszerek átalakulása, a nők közéleti szerepvállalásának megváltozása többféle okra vezethető vissza. Tapasztalhatjuk, hogy a világban a modernizáció eredményeként mindenhol jelentős változások vannak folyamatban, amelyek következtében a politikai döntéshozatalba egyre több nő kapcsolódik be. Az is kétségtelen, hogy a több mint egy évszázada folyó küzdelme – ami a nők választójogáról és politikai egyenlőségére irányul – még mindig nem érhet véget.

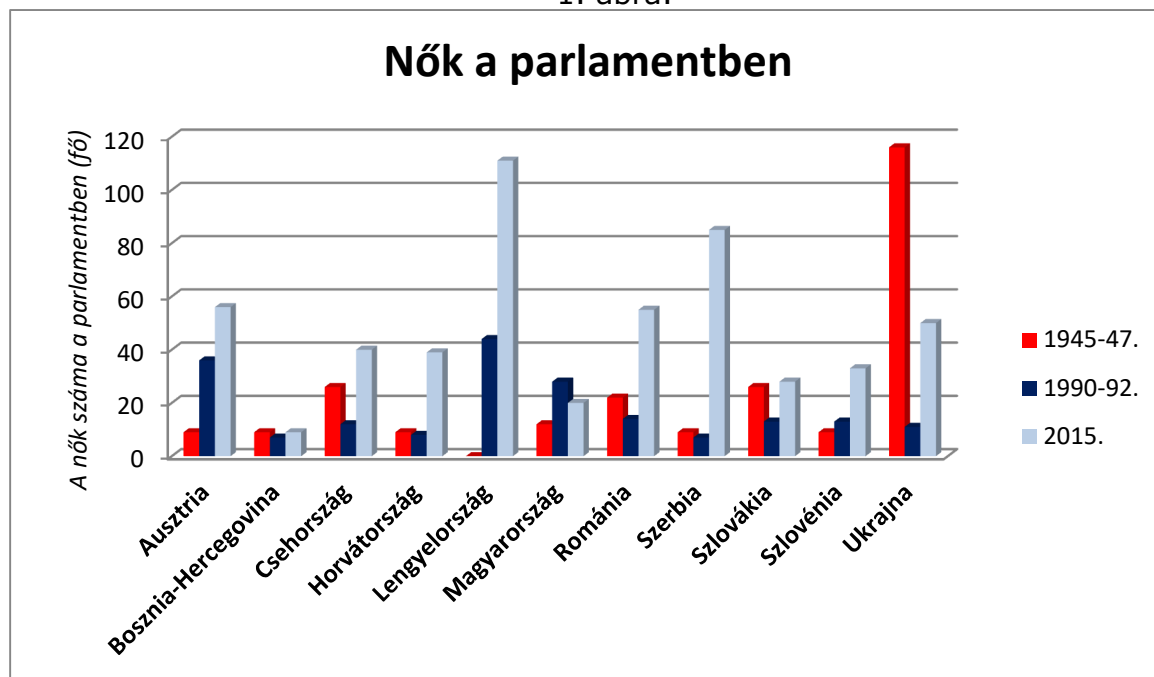
A globalizáció egyik politikai hatásaként egyre nagyobb szerepet kapnak a különböző nemzetközi szervezetek, illetve jelentős nyomást gyakorolnak a világtrendek, de milyen szerepe van az egyes országok politikai, illetve társadalmi berendezkedésének?

Egyet jelent-e a kvóta bevezetése a rendszer demokratizálásával, a részvételi demokrácia kiterjesztésével? Napjainkban azon országok közül is többen bevezetik a választási kvótát, ahol a nők szinte teljesen ki vannak rekesztve a politikából, ugyanúgy, ahogy azokban az államokban, ahol a nők már régóta jelen vannak a munkaerőpiacon és a politikai életben, mint például a skandináv országokban.

Magyarországon 1990 után a rendszerváltás során és után az új demokratikus rendszerben arra lehetett volna számítani, hogy a nők sokkal nagyobb számban kerülnek be a politikai döntéshozó testületekbe, mint korábban. Ezzel szemben Közép-és Kelet- Európában és a volt Szovjetunió területein pontosan ellentétes folyamatnak lehetünk tanúi. Minimum stagnál, de az esetek jelentős részében csökkent a nők aránya a különböző köztestületekben. A nők számának és politikai súlyának csökkenése ellentétes az Európában és a világon tapasztalható tendenciákkal.

Míg Magyarországon a rendszerváltás előtt is csak marginális kérdés volt a nemek közti esélyegyenlőség és csak egy kipipálandó célterület volt a szocialista rendszerekben is, addig ez a helyzet a demokratikus jogállam időszakában sem változott meg radikálisan. A nők politikai és gazdasági emancipációja üres frázis maradt napjainkig Magyarországon, hisz nem került ki egy olyan politikai, vagy gazdasági vezető sem a nők közül, mint az tapasztalható Nyugat-Európában, vagy Amerikában (Fésűs & Palasik, 2007). A nyugati világban, de szerte a világon egyre több első számú női vezetővel találkozhatunk: Magyarország e tekintetben még a régiós összehasonlításban is az utolsók között szerepel.

1. ábra.



Forrás: *The Implementation of Quotas: European Experiences*

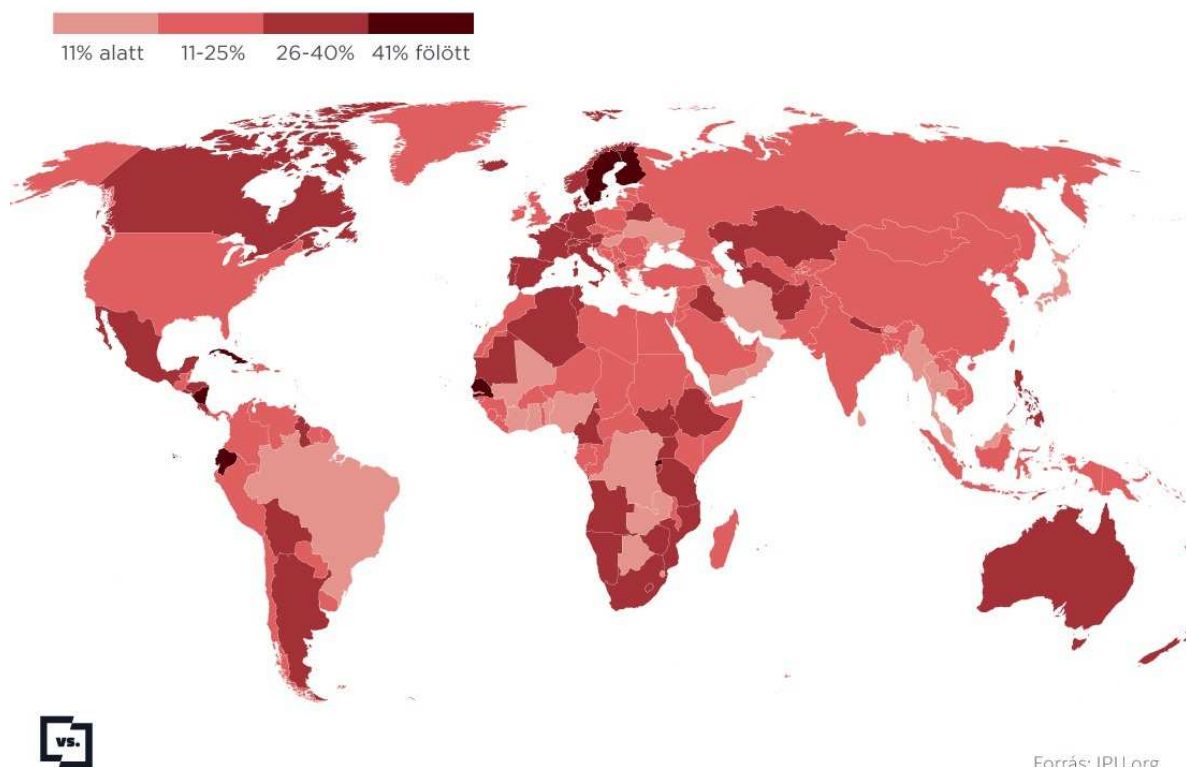
http://www.idea.int/publications/quotas_europe/upload/Idea_quota_low.pdf

Magyarország (és kilenc másik, jórészt posztsovjet állam) 2004-es európai uniós csatlakozása óta az esélyegyenlőség kérdése is sematizálódott.

Jelen tanulmány arra keres választ, hogy a kvótarendszer bevezetése milyen változásokat generál, illetve milyen további kérdéseket vet fel a választási rendszerekkel kapcsolatban. Megvizsgáljuk azokat az összefüggéseket, amelyek a kvóták típusai és a politikai berendezkedések között kimutathatók. Az alábbi térkép vizuálisan is meggyőzi az olvasót, hogy az általános, titkos választójog biztosítása szükséges, de nem elégséges feltétele a nők közéleti szerepvállalásának, politikai döntésekben való részvételének.

2. ábra.

PARLAMENTEK NŐI TAGJAI VILÁGSZERTE (SZÁZALÉK)



Tanulmányunk következő fejezetében áttekintjük mit jelent a kvóta, bemutatjuk a kvóták lehetséges osztályozását. Megvizsgáljuk, hogy a világ különböző típusú államai mikor, hogyan viszonyultak a kvótához: ha elfogadták, milyen formában, ha elutasították, milyen indokkal tették. Mi befolyásolja a kvóta bevezetését, különös tekintettel amikor a női kvótáról beszélünk?

A kvóták kapcsán egyik alapvető vizsgálandó területünk az egyenlőségre, esélyegyenlőségre gyakorolt hatások elemzése. A kvóta bevezetésében érdekeltek egyre inkább az „esélyek egyenlőségét” preferálják az „eredmények egyenlőségével” szemben. Napjainkban a legtöbb kvótarendszer a választási listákon szabja meg a nők és a férfiak számát, nem pedig a választásokat követő nemi arányokat írja elő, ezért sokan úgy gondolják, hogy a kvóta az „esélyek egyenlőségét” jelenti. Ebben az esetben a nők és férfiak ugyanolyan feltételekkel rajtolhatnak a választási versengésben: bemutatkozhatnak a választóknak, a szavazóknak pedig a nyílt listás arányos képviseleti rendszerekben és a többségi rendszerekben egyaránt megvan a lehetőségük, hogy női vagy férfi jelöltre voksoljanak.

A tanulmány megírása során az IDEA (*Global Database of Quotas of Women*. A joint project of International IDEA and Stockholm University. http://www.quotaproject.Org/country_by_region.cfm) adatbázisára támaszkodtam az adtok területén, a releváns szakirodalom és a személyes tapasztalatok alapján kerül sor a kvóta hatásainak elemzésére.

A kvóták csoportosítása

A kvótákat érvényességi területük alapján három csoportba sorolhatjuk (The Implementation of Quotas: European Experiences, pp. 20-21 http://www.idea.int/publications/quotas_europe/upload/Idea_quota_low.pdf):

- a) *Alkotmányos kvóta* esetében az adott ország alaptörvényben, az ország alkotmányában szabályozzák, minden politikai szereplőre érvényes, aki a választási rendszerben részt vesz.
- b) *Törvény szintű kvótákról* akkor beszélhetünk, ha a jogszabályok útján rendelkeznek. Ez az esetek többségében a választási törvényeket jelenti.
- c) A *pártkvóta* a politikai pártok által saját szabályozási rendszerben elfogadott eljárásrend, amelyben meghatározzák, hogy a választás során alkalmaznak-e mesterséges férfi-nő arányokat a jelöltállítás során.

A kvótákat csoportosíthatjuk a szabályozás jellege alapján is (The Implementation of Quotas: African Experiences, pp. 22-24. http://www.quotaproject.org/publications/Quotas_Africa.pdf):

- 1) Az *önkéntes kvótákat* többnyire a politikai pártok vezetik be saját használatra. Nincs külső kényszer, a gyakorlat és a párt dokumentumai és/ vagy a szokásjog ezt irányozzák elő, mert a párvezetés a szavazatok maximálása érdekében ilyen döntést hoz. A választásokon induló politikai pártokat, szervezeteket semmilyen jogszabály nem kényszeríti arra, hogy bevezesse és be is tartsa ezeket az elveket. Saját belátásukon múlik, hogy mikor és milyen arányban szerepeltet nőket a jelöltjeik között akár egyéni képviselőjelöltként, akár a listáján vagy a párt vezető testületeiben.
- 2) A *kötelező kvóták* csoportjába sorolhatjuk az alkotmányban rögzített és a törvény által meghatározott kvótákat. A kötelező kvóták miután a jogszabályban rögzítettek, az adott ország minden pártjára, de még a kormányra nézve is kötelezőek. Mivel a kvótáról az alkotmány rendelkezik, azt más jogszabály nem írhatja felül, nem módosíthatja, és nem helyezheti hatályon kívül. A kötelező kvóták előírják, mennyi helyet kell biztosítani a nőknek az egyes politikai szervezetekben, valamint, hogy milyen arányban kell a pártoknak női jelölteket szerepeltetniük szavazólapjaikon. A világban sokféle módszert alkalmaznak ezen szabályozás betartására. A megfogalmazott célok elérése érdekében leghasznosabbnak és a legeredményesebbnek az a módszer tűnik, amikor felváltva követik egymást a férfi és a női jelöltek. Ha valamelyik párt nem tartja be ezeket az előírásokat, komoly szankciókkal nézhet szembe. Országgyűlési választások vagy helyi választások esetében az indulásuk is megkérdőjeleződik.

Az *alkalmazás köre* alapján 3 csoportba sorolhatjuk a kvótákat: *helyi, regionális és országos szintű kvótákat* különböztethetünk meg. Ezek külön-külön és együttesen is alkalmazhatók.

Nemileg semleges kvóta előírások?

A kvóta alkalmazásának célja a képviselők számának növelése. Egy választási nemi kvóta előírhatja például, hogy a választási listán legalább a jelöltek 40 százaléka nő legyen. A nőkre vonatkozó alapkövetelmény a férfiak maximális számát is meghatározza. Néhány kvótarendszer a nemi semlegesség talaján áll, ami azt jelenti, hogy mind a nők, mind a férfiak alulreprezentáltságát orvosolni akarják, vagy mindkettő számára meghúznak egy plafont. A követelmény egyik nem esetében sem lehet magasabb a képviselői helyek 60, vagy alacsonyabb azok 40 százalékánál. Az 50-50 százalékos kvóta, természeténél fogva, gender semleges. Megszabja a képviselők maximális számát is, miközben a minimális női követelményeket nem. A „dupla- vagy kettős kvóta” nemcsak bizonyos arányokat követel a nőknek a választási listán, hanem attól is óv, hogy a női jelöltek távol tartsák a lista első helyeitől, és így kevés esély legyen a mandátumszerzésre. Belgium jó példa arra, hogy vannak olyan országok, akik rendelkeznek a kettős kvótára vonatkozó szabályozással, amely a jelöltek nemére vonatkozó további rendelkezéseket is tartalmaz.

Kvóták és választási rendszerek

A kvóta vizsgálatánál az sem elhanyagolható szempont, hogyan adhatják le voksukat a szavazók, illetve milyen általános elvek alapján osztják ki a képviselői mandátumokat. A választási rendszerek két alaptípusra oszthatók:

- I. *A többségi rendszerek* jellemzője, hogy a választásokat egyéni választókerületekben bonyolítják le, vagyis a választók közvetlenül a képviselőjelöltre szavaznak; többnyire háttérbe szorul a megszerzett szavazatok és a mandátumok száma közötti arányosság követelménye. /USA, Új-Zéland (1993-ig), Kanada, Dél-Afrikai Köztársaság, Franciaország, Ausztrália/ (Kukorelli, 2003).
- II. *Az arányos rendszerek* alkalmasabbak a választói akarat hű kifejezésére. A választók többmandátumos választókerületekben induló jelöltekre vagy területi/országos pártlistára szavaznak. (Izrael és Hollandia, Németország, Olaszország, Svédország és Dánia, Belgium, Spanyolország, Portugália és Görögország.)
- III. *Vegyes rendszerről* beszélünk, ha a két alaptípust valamilyen módon kombinálják, mint például Magyarországon (Gallai & Török, 2003: 433-441; Kukorelli, 2003).

Különböző kvótarendszerek a gyakorlatban¹

Alkotmányban rögzített kvótával a világ minden táján találkozunk Argentínától kezdve Németországon, Svédországon keresztül Szerbiáig, Szudánig. Több kutatás is azt bizonyítja, hogy amennyiben az adott ország vezető pártja kvótát alkalmaz, az jelentős lökést ad a női képviseletnek. Ennek ellenére, a világ legtöbb politikai pártja egyáltalán nem használ semmilyen kvótát. Különböző választási rendszerekben különböző módon működnek a kvóták. Sokkal könnyebben bevezethetők arányos vagy más soklistás rendszerben. Azonban a kevés megválasztott jelölt miatt, még az arányos rendszerben is nehézségekbe ütköznek a kis pártok és a kis szavazó kerületekben, kivéve a központi pártszervet.

Néhány országban a kvótát a területi, etnikai, nyelvi vagy vallási kisebbségek számára tartják fenn. Szinte minden politikai rendszer valamilyen földrajzi kvóta bevezetésével kedvez a ritkán lakott területeknek, mint például egy szigetnek, hogy biztosítsa azok képviseletének minimális szintjét. Ez a fajta kvóta nem annyira vitatott, mint a nemi típusú.

Még ha sokkal elfogadottabbnak tűnnek is az alkotmánymódosítások és azok az új választási törvények, melyeket a nemi kvótát bevezetése érdekében hoznak – vagyis a jogilag szabályozott kvóták –, egyáltalán nem evidens, hogy ezek a módszerek sokkal hatékonyabban működnek hatályba lépésük után, mint a politikai pártok önkéntesen alkalmazott kvótái. Minden azon múlik, milyen az aktuális törvényi háttér, milyen szankciókkal járhat a szabálytól való eltérés, illetve milyen általános lehetőségek mutatkoznak az országon belül a kvóta életre hívásához. Ebből következően különbséget kell tennünk:

- 1) a lehetséges jelöltek,
- 2) a tényleges jelöltek és
- 3) a megválasztottak számára biztosított kvóták között.

Mindhárom esetre vannak példák, de a legtöbb kvótarendszer az aktuális jelöltekre összpontosít, lásd az „esélyek egyenlősége” és az „eredmények egyenlősége” közötti vitát. A jelölés szabályait illetően a legfontosabb kérdés, van-e bármilyen rendelkezés, ami előírja, hogy a pártlistán például 40 százalék legyen a női jelöltek aránya, illetve ezek a jelöltek reális eséllyel indulnak-e a választásokon, vagyis olyan helyen szerepelnek-e, ahonnan be lehet jutni a parlamentbe? Az angol, részben sikertelen „női gyorslisták” a kvóta követelményeinek első szintjét példázzák: ezek a listák a lehetséges jelölteket sorolják fel, akik közül egy bizottság választ. A kvóta másik típusa, a „foglalt mandátum” [reserved seat] a valódi és megválasztott jelöltekre fejt ki hatását; ez esetben a képviselői helyek bizonyos számát női jelölteknek tartják fenn, mint

¹ Források: "Quotas are Changing the History of Women". The Implementation of Quotas: African Experiences http://www.quotaproject.org/CS/CS_Drude_Africa_Oct_2004.pdf; *The Implementation of Quotas: African Experiences* pp. 22-25. http://www.quotaproject.org/publications/Quotas_Africa.pdf

például Uganda esetében, ahol a területi mandátumok egy része – minden körzetben egy – a nőket illeti.

A skandináv út

Az 1970-es évek óta a nők képviseletének nagyon magas szintű volt a parlamentben és a helyi önkormányzatokban egyaránt. Hogyan jutottak a nők Skandináviában ilyen messzire? Több tényezőre is szükség volt: például az ezekben az országokban zajló strukturális változásokra, mint amilyen a szekularizáció, a szociáldemokrata pártok erősödése és a kiterjedt jóléti állam fejlődése, de nem tekinthetünk el a nők nagyszámú munkaerőpiacra-áramlásától és az oktatási boomtól sem az 1960-as években. Ugyanilyen fontos strukturális elem a választási rendszer (arányos rendszer). Lényegesnek tűnnek ezen túlmenően a stratégiai tényezők is, különösen a női szervezetek által alkalmazott változatos megközelítések, melyek a nők politikai részvételének emelését célozták.

Finnországban 1995 óta van kvóta: ez előírja, hogy minden kormánybizottságban, tanácsadó testületben, munkacsoportban és önkormányzati szervben mindkét nemnek legalább 40 százalékban kell képviseltetnie magát.

Norvégiában az 1970-es években még alig 15 százalékra rúgott a politikai döntéshozatalban résztvevő nők aránya. Előbb csupán a pártok saját használatában, majd 1988-tól az állami tanácsokban is bevezetésre került az 50 százalékos kvóta. Ennek következtében mára 36 százaléknyi nő van az országos politikában.

Dániában, ahol az 1970-es években a legtöbb párt bevezette a kvótát majd 20 évvel később (1994-ben) – miután az arányok beálltak a megfelelő szintre – a legutolsót is eltörölték. Napjainkban 38 százalék a nők parlamenti képviseleti aránya.

Skandináviában nemzetközi szabványok szerint rendkívül magas a női képviseleti arány, továbbá hogy ez sokáig – joggal – a kvóta bevezetésének jelképe volt (és még ma is az). Mindazonáltal ez a megállapítás nem állja meg teljes mértékben a helyét. A kvótát egyik országban sem vezették be addig, míg a nők aránya el nem ért el egy bizonyos szintet a parlamenti patkóban. A politikusnők ezt követően arra használták új erejüket, hogy pártjukban a kvóta bevezetésével bebiztosítsák a nők pozícióját. Ezen túl sohasem jogi úton vezették be a kvótát, hanem a belső pártszabályozás eredményeként. És nem minden északi politikai párt használ kvótát – azok, amelyek ezt tették/teszik, többnyire a politikai spektrum közepén vagy bal oldalán helyezkednek el. Végezetül a svéd „minden második jelölt nő” elvet a közvéleményben nem kvótaként fogják fel, annak ellenére, hogy valójában ez egy nagyon radikális kvótarendszer, és a legtöbb esetben a nemek 50 százalékos egyensúlyához vezet.

Kvóták a kevésbé vagy nem demokratikus politikai rendszerekben

A kvótát demokratikus politikai rendszerekben ugyanúgy bevezethetik, mint a korlátozott demokratikus szabadságot biztosító, vagy nem demokratikus és autokratikus politikai rendszerekben.

A „foglalt mandátum” elve például megfelelőnek látszik azokban a rendszerekben, ahol biztosítani akarnak a nőknek néhány széket a parlamentben, a választások eredményétől függetlenül. Ellenben a „választási kvóta” kiköti, hogy a listán bizonyos százalékban nőket kell szerepeltetni. Mindkét esetben a választók döntenek el, a női jelöltek közül ki kerül megválasztásra. Korábban úgy tűnt, hogy a foglalt mandátumos rendszerek többé-kevésbé egységes kategóriát képeznek. Alapvetően két alkalmazási mód létezik:

- 1) a kötött mandátumot valamiféle általános választással kapcsolják össze, mint például Bangladesben és Indiában a helyi választásokon, továbbá Jordániában és Ugandában;
- 2) választások nélkül alkalmazzák a kötött mandátum elvét, mint például Marokkóban.

Afrikában számos kormányzó és ellenzéki párt rendelkezett a nőket, fiatalokat és más hátrányos helyzetű társadalmi csoportot érintő kvótáról, más-más eredménnyel. A kontinens déli részén a dél-afrikai Afrikai Nemzeti Kongresszus (ANC) és a Mozambiki Felszabadítási Front (FRELIMO) hozható fel sikeres példaként. Mindkét országban önkéntes pártkvóták vannak, amely – 2006-os adatok alapján – a Dél-afrikai Köztársaságban 32,8 százalékos, Mozambikban pedig 34,8 százalékos képviselheti arányhoz juttatta a nőket a parlamentben.

Ugandában egy Választói Kollégium mind az 56 körzetben beválasztott egy „Női Képviselőt” a parlamentbe. Más csoportok, például a fiatalok, munkások és a fegyveres erők is biztosítottak nekik egy helyet. Ezen kívül néhány nő úgynevezett szabad mandátummal jutott képviselői székhez. Ezek az engedmények, azzal együtt, hogy az ország 214 választási körzetében betartották a nyílt választások elvét, 24,7 százalékra emelték a képviselőnők arányát az ugandai parlamentben. A foglalt mandátumos kvóták vagy adnak, vagy sem lehetőséget a szavazóknak, az említett csoportba tartozó jelöltek közötti választásra.

Az ázsiai példák úgy foglalhatók össze, hogy ahol a kvótát korábban bevezették, ott a nők elég gyorsan magas döntéshozatali pozícióba kerültek. Indiában például közel egy millió nő került be a helyi tanácsokba a regionális szinten bevezetett kvótának köszönhetően – bár ehhez azt is hozzá kell tenni, hogy a törvény ellenére 2006-ban mindössze 8,1 százalék volt a képviselőnők aránya a parlamentben az elvárt 33%-kal szemben.. Pakisztánban a kormány által elfogadott 33 százalékos ugyancsak stratégiai fontosságú lépés volt a helyi önkormányzatok szintjén. Bangladesben a mai napig folyik a vita a kvótáról, pontosabban annak hatékonyságáról. Az országban 2000-ben megszüntették a

korábban ideiglenes jelleggel bevezetett eszközt, aminek hatására egyetlen választás alatt 10 százalékról 2 százalékra esett vissza a nők parlamenti aránya.

Összegzés

A kvóták alkalmazása nincs egyenes összefüggésben a politikai berendezkedéssel, demokratikus rendszerekben éppen úgy alkalmazzák, mint az autoriter államokban. Megállapíthatjuk azt is, hogy a kvóták alkalmazása minden esetben növelte a női képviselők, politikai aktorok számát, de csak az államok kisebb részében eredményezett hosszantartó hatást. A különféle politikai rendszerek közötti különbségek a kvóták alapján nem választhatók szét. Egy zárt listás rendszerben meghatározott, mely jelöltek juthatnak mandátumhoz, de az egyes pártoknak kiosztott képviselői helyek számáról a szavazók döntenek. Ebből az következik, hogy egy foglalt mandátumos kvóta ugyanúgy alkalmazható a demokratikus, mint a nem demokratikus vagy fél-demokratikus rendszerekben.

Irodalomjegyzék

- Fésüs Ágnes, & Palasik Mária (2007). A nők a törvényhozás és a végrehajtás legmagasabb szintjén. In Palasik Mária (szerk.), *A nő és a politikum. A nők politikai szerepvállalása Magyarországon* (pp. 269-320). Budapest: Napvilág.
- Gallai Sándor, & Török Gábor (szerk.) (2003). *Politika és politikatudomány*. Budapest: Aula.
- Kukorelli István (szerk.) (2003). *Alkotmánytan I*. Budapest: Osiris.