

Oblastní konference o realizaci kvót: Asijská zkušenost

**Kvóty – Skok k rovnosti?
Potřeba mezinárodního srovnání
používání volebních kvót
ke získání rovného politického občanství žen**

připravila Drude Dahlerup,
Oddělení politických věd, Universita Stockholm, Švédsko
drude.dahlerup@statsvet.su.se

Tento referát byl připraven pro konferenci pořádanou
Mezinárodním institutem pro demokracii a volební podporu (IDEA)
dne 25. září 2002 v Jakartě v Indonésii
Překlad: o.s. Fórum 50%

Proč skandinávské země přestaly být modelem

Po mnoho let považovaly feministické organizace po celém světě skandinávské země, Švédsko, Dánsko, Norsko a Finsko, za model rovnosti žen. Jedním z klíčových faktorů bylo velmi vysoké procento zastoupení, které ženy získaly v parlamentech a místních radách ve skandinávských zemích, zvláště od roku 1970.

Tabulka 1: Současné procento žen zastoupených ve skandinávských parlamentech

Švédsko	42% (1998)
Dánsko	38% (2001)
Norsko	36% (2001)
Finsko	37% (1999)

Tato zvláště vysoká procenta zastoupení, viděna globálně, vedla k otázce: „Jak jste se dostali tak daleko?“ Čemu se můžeme přiučit ze skandinávských zkušeností? Tak jako skandinávští badatelé/ky jsme se pokusili odpovědět na tyto otázky a zaměřili jsme se na strukturální změny v těchto zemích, jako je sekularizace, síla sociálně-demokratických stran a rozvoj samotného sociálního státu, vstup žen na pracovní trh ve velké míře v šedesátých letech, boom v oblasti vzdělání v šedesátých letech, volební systém a několik dalších faktorů. Strategické faktory jsou také považovány za důležité, zvláště různé strategie používané ženskými organizacemi v severských státech ke zvýšení politického zastoupení žen.

Budu samozřejmě argumentovat, že skandinávská zkušenost nemůže být dnes považována za model, protože trvalo 80 let, než bylo dosaženo tohoto bodu. V dnešním světě nejsou ženy ochotny čekat tak dlouho.

Zavedení volebních kvót je symbolem ženské netrpělivosti dnešní doby a představuje často účinný nástroj ke zvýšení zastoupení žen. Velmi dobrým příkladem je Jižní Afrika, kde zavedení kvót Africkým národním kongresem způsobilo, že zastoupení žen v této nové demokracii vyskočilo na ve světovém měřítku vysokou hranici 30 procent.

Volební kvóty

Kvóty jsou velmi kontroverzní, nicméně několik zemí po celém světě, včetně takových odlišných zemí jako Argentina, Bosna, Francie, Jižní Afrika, Švédsko a Uganda, zavedlo nedávno kvóty pro rovnost mužů a žen ve veřejných volbách. Systém volebních kvót pro jednotlivá pohlaví stanovuje kvantitativní předpis pro minimální zastoupení obou pohlaví, např. 40 procent. Švédský pojem „každá druhá osoba žena“ a „parité“ (Francie, Belgie) jsou jen jiná jména pro kvótové systémy.

V politickém životě vyvolaly kvóty často prudké debaty. Dosavadní výzkum kvót se spíše zaměřoval na tyto debaty a na skutečný proces rozhodování. Tyto rozvláčné polemiky jsou také základem současných výzkumných projektů, ale navíc je kladen důraz na příliš často zanedbávané hledisko problémové realizace kvót a na následky zavedení kvót. Ze studií jednotlivých zemí víme, že např. rozhodnutí zavést požadavek minima 30 procent pro obě pohlaví na volebních listinách nevede automaticky k tomu, že by ženy dostaly 30 procent křesel. Tudíž porovnáním použití kvót v mnoha podobných a rozdílných politických systémech je možné osvětlit, zdali a za jakých podmínek mohou být kvóty považovány za rovné politické měřítko, které přispívá k danému cíli, rovnému politickému občanství žen.

Zavedení kvót je vždy vysoce kontroverzní a stále jsou ještě debaty často zmatené a jsou srozumitelné jen tehdy, pokud jsou skryté předpoklady týkající se žen a pozic žen podrobně prozkoumány. To umožňuje pochopit, proč představují kvóty pro jedny *diskriminaci a porušení principu spravedlnosti*, zatímco jiní je považují za *kompensaci strukturálních bariér, které brání zdravé soutěži*. Myšlenka kvót je často v konfliktu s ostatními představami jako je převládající projev spravedlnosti a schopnosti a myšlenka individualismu. Na druhou stranu jsou kvóty viděny jako účinné opatření, jak dosáhnout „opravdové“ rovnosti, tj. rovnosti výsledků.

Nejasné debaty a nedostatek legitimacy požadavku vede často k problémům ve stadiu realizace. V dřívějším průzkumu politických stran v severských zemích a v průzkumech prováděných ženskými organizacemi ve stejných stranách na téma kvóty uvedla norská Labour Party, že se musí konat troje volby, aby byl naplněn systém kvót. Důvodem je, že strana nezamítá mužské úřadující poslance kvůli začlenění žen.

Výsledky dříve provedených studií jednotlivých zemí jsou zcela rozptýlené: od částečného selhání pokusu o začlenění žen do užšího výběru ve volebním systému prostě většiny jako v Anglii, který nicméně ukázal některé pozitivní výsledky, přes časté stížnosti na minimalismus u pravidel politických stran v Latinské Americe, který

vyústil v nízké a nerovnoměrné zvýšení zastoupení žen v regionu, až k poněkud stigmatizujícím následkům vyhrazených křesel pro ženy v Ugandě.

Průzkum na téma Ženy v politice

V dnešní době vidíme velký vzestup v zastoupení žen, nicméně regionální rozdíly jsou obrovské (světový průměr 14 procent). Mezinárodní společenství zabývající se výzkumem projevilo velký zájem o výsledky severského výzkumu, protože podle mezinárodních standardů tu bylo od 70. let zastoupení obzvláště vysoké. Tento fakt byl někdy připisován zavedení kvót. To však není přesné, protože kvóty v severských zemích byly zavedeny až *poté*, co ženské zastoupení začalo mít v 70. letech úspěch. Také ne všechny severské politické strany používají kvóty, většinou strany středu a levice. Mimoto, několik dánských stran s kvótami po pár letech systém zrušilo. Švédský princip „každá druhá osoba žena“ není ani širokou veřejností považován za systém kvót, i když je ve skutečnosti radikální, náročný a v mnoha případech vede ve výsledku k 50 procentnímu zastoupení obou pohlaví.

Obecně potřebujeme více mezinárodních srovnávacích studií kvótových systémů a žen v politice. Mnoho empirických studií jednotlivých zemí a antologie žen v politice v posledních dvou desetiletích vydláždily cestu pro nové, porovnávací výzkumné projekty vztahující se k více národům.

Výzkum o rovnosti pohlaví a politice se pokouší odpovědět na dvě nejčastější otázky, které jsou z výzkumného hlediska poněkud komplikované. Za prvé, jak došlo k nárůstu v zastoupení žen? Za druhé, jaký je v tom rozdíl, je-li mnoho žen v politice? Vzájemné působení mezi zvolenými ženami a ženskými organizacemi je považováno za důležité kvůli působení žen političek a naopak. Jeden závěr je zvláště důležitý pro zavedení kvót: téměř ve všech politických systémech, nezávisle na volebním režimu, jsou to politické strany, ne voliči, kdo skutečně hlídá vstup do volených úřadů. Z tohoto důvodu je třeba se zaměřit na obvyklé postupy při nominacích ve straně.

Nový trend představuje také rostoucí zájem o teoretické otázky v rámci studií rovnosti pohlaví, včetně studia rovnosti pohlaví a politiky. *Pojetí občanství* je v posledních letech u mnoha feministických výzkumných projektů ústřední, se zaměřením na rozvoj sociálního státu a na historickou spojitost mezi politickým, sociálním a občanským občanstvím. Pojetí občanství poutá naši pozornost k porovnání politického vyloučení a zařazení žen a politického vyloučení a zařazení jiných skupin nebo kategorií. Nová filozofická debata na téma *ženy jako napadaná kategorie* je taktéž vysoce relevantní pro studia rovnosti pohlaví a politiky, a bude studována později.

Výzkumný projekt University Stockholm: „Kvóty – Klíč k rovnosti?“

Kvóty v politice, na trhu práce a univerzitách mohou být viděny jako výraz rostoucí netrpělivosti mezi příznivci/kyněmi rovného politického a sociálního občanství pro ženy, jelikož kvóty mohou vést ke kvantitativnímu skoku – pokud byly realizovány. Zda-li kvóty jako takové vedou ke kvalitativní změně, tj. ke skutečnému posílení moci žen nebo mohou dokonce způsobit určitou stigmatizaci, zůstává otevřenou otázkou, která vyžaduje další zkoumání.

Existuje jasná shoda mezi porovnávacími studii zastoupení žen v parlamentu, a totiž, že kvóty mají příznivý dopad na počet zastoupených žen. Doposud nebyla hodnocena míra, do jaké je určována forma a účinnost kvót pro rovnost pohlaví na základě modelu občanství a politického systému existujících v jednotlivých zemích. Tento projekt upozorňuje na tento nedostatek. Snaží se zjistit, zdali přesně stanovená forma a vnímaná účinnost kvót záleží na charakteru občanství v rozumově zdůvodněné úrovni a charakteru politického systému v institucionální úrovni.

Používání kvót je ve velké míře ovlivněno mezinárodním doporučením a celonárodní inspirací. Mezinárodní pojetí kvót však v jednotlivých zemích naráží na různé souvislosti. Toto setkání je jádrem projektu. Proto jsou kvóty zaváděny v zemích, které nemají dlouhou historii v mobilizaci žen a integraci žen na trh práce a v politickém životě jakožto pozadí pro zavádění kvót, jako např. v severských zemích. Existuje několik modelů posílení postavení žen, zpravidla definovaných jako schopnost jednat a předcházet krokům, zatímco občanství se vztahuje k právům a možnosti kolektivních akcí.

Možná diskuse

V diskusi o kvótách se spojuje několik důležitých debat o principech. Kvóty představují změnu v politice veřejné rovnosti, od „rovných příležitostí“ k „rovnosti výsledků“. Ale kvóty se zmiňují také o základních otázkách v demokratické teorii a ve feministické teorii, a tento projekt zamýšlí přispět k těmto teoretickým diskusím.

Ve svém klasickém textu argumentuje Hanna Pitkin, že neexistuje běžné povědomí o charakteru zastoupení a o tom, co je to spravedlivé zastoupení. Při rozlišování mezi *zastoupením myšlenek* a *sociálním zastoupením* představují kvóty pro ženy to druhé. Oponenti/ky systému kvót často argumentují z první pozice. Zde se diskutuje o konceptech universální versus diferenciované občanství. Ve hře jsou také různé koncepty role politika: delegát/ka s uzavřeným mandátem versus skutečný zástupce/kyně, nebo státní zaměstnanec/kyně versus skupinový/á zástupce/kyně.

Anne Phillips obhajuje kvóty pro rovnost pohlaví v systému, který kombinuje *politiku myšlenek* s *politikou přítomnosti*. Ačkoli vidí množství argumentů proti kvótám, Anne Phillips se ptá, proč všichni souhlasí s požadavkem na rovnou účast žen, ale ne na rovné zastoupení? Fakt, že ženy na celém světě byly *vyloučeny* ze zastoupení, musí být vzat jako počáteční bod, ne abstraktní principy zastoupení.

Ačkoli kvóty se často setkávají s nedůvěrou, všechny volební systémy zahrnují nějaký druh kvót, např. kvóty zakládající se na zeměpisné poloze, kde více zalidněným oblastem je přidělen nepoměrný počet křesel v parlamentu. Vztah mezi kvótami pro rovnost pohlaví a kvótami pro ostatní sociální skupiny je komplikovaný, neboť ženy jsou ve všech (ostatních) sociálních skupinách.

Kvóty se dotýkají diskuse, proč je zastoupení žen důležité. Dnes existují tři argumenty, včetně argumentů používaných v kampaních za hlasovací právo: (a) ženy představují polovinu obyvatelstva a mají právo na polovinu křesel (*argument spravedlnosti*); (b) ženy mají odlišné zkušenosti (z biologického nebo sociálního hlediska), které by měly být zastoupeny (*argument zkušenosti*); a (c) ženy a muži

mají částečně konfliktní zájmy a tudíž muži nemohou zastupovat ženy (*argument zájmových skupin*). Čtvrtý argument se zabývá důležitostí žen političek jako *modelů rolí*, které mohou vydláždít cestu dalším ženám.

Ve své knize *Gender and Citizenship / Rovnost pohlaví a občanství* Birte Siim rozlišuje mezi třemi modely občanství: liberálním (Velká Británie, USA), účastnickým (Skandinávie) a republikovým (Francie). U současného zavedení kvót v Belgii a Francii pod názvem *parité* se předpokládá, že přesáhne kontroverzní pojetí skupinového zastoupení. Na základě republikového pojetí občanství a na základě jeho rozvoje *parité* neznamena pouze doplnit stav žen, ale implikuje přetvoření sociální dohody, která by umožňovala ženám stát se zástupci obecného principu. Tento fakt poskytuje dostatek prostoru pro uznání plurality, která je neredukovatelná na pluralitu názorovou, a tudíž uvolňuje místo pro zavedení různosti zastoupení.

Kvóty se také dotýkají současného filozofického dilematu v rámci feministické teorie, a to „kategorie žen“ a ukazují na starý problém, tak dobře známý feministickému hnutí, že ne všechny ženy se identifikují se skupinou „ženy“. Ženy jako skupina jsou jak Achillovou patou feministického hnutí, tak smyslem jeho existence.

Proletariát říká „My“, černoši také. Sami se považují za předmět, transformují buržoazii, bílé, na „ty druhé“. Ale ženy neříkají „My“ ... Muži říkají „ženy“, a ženy používají stejné slovo, když mluví o sobě (Beauvoir 1949).

Současná kritika v rámci feministické teorie je zčásti kritikou západního etnocentrismu, který klade důraz na hromadnou identitu, zčásti je post-strukturalistickou kritikou, že feminismus je náchylný k vytváření právě té kategorie, kterou chce zrušit. Místo toho, aby dilemata a strategická rozhodnutí žen v různých souvislostech byla označována statickým pojetím „esencialismu“, měla by být zkoumána empiricky. Studium systému kvót implikuje analýzu toho, jaká jsou pojetí zastoupení a jaké existuje porozumění žen jako skupiny v celosvětové diskusi o ženských kvótách.

Mezinárodní srovnání volebních kvót s ohledem na rovnost pohlaví

Projekt porovnávacího výzkumu bere v úvahu to, jak jsou kvóty zaváděny a také práci v různých souvislostech (jak skladbu, tak účinkující). Sem bude zařazen vybraný počet zemí ze všech regionů světa na základě expertízy mezinárodní výzkumné sítě vytvořené pro tento projekt. Bude nutné doplnit mezery v dřívějších studiích jednotlivých zemí. Projekt povede ke článkům pro vědecké časopisy a k větší knize o kvótách, která bude obsahovat studie jednotlivých zemí členěných podle mezinárodních odborníků s reputací, spolu s kapitolami, které se zabývají porovnávacími hledisky. Mimoto je plánována příručka pro širokou veřejnost ve spolupráci s International IDEA, Stockholm. Tento mezinárodní projekt se bude zabývat následujícími čtyřmi hledisky kvót jakožto měřítkem postoje (a-d):

a. Pojednání

Projekt University Stockholm bude studovat diskusi o kvótách. Ta se zdá být pro každou zemi příznačná, neboť je spojena s jinými nedávnými debatami a s obecným

pojednáním o významu rovných šancí obou pohlaví a o demokratickém zastoupení (viz výše). I když počet pojednání na mezinárodní úrovni roste, jsou skutečné debaty vedeny převážně v oblastních lingvistických mezích. A tak argumentují Htun & Jones, že principy rovnosti pohlaví v Latinské Americe byly postupně zapracovávány do převažujícího porozumění demokracie a modernosti, což dává kvótám symbolickou hodnotu. V těchto debatách jsou ve hře pojmy rozdílnosti versus jednotvárnosti: to, zdali jsou kvóty viděny jako dočasný nebo trvalý prostředek, může být použito jako test ontologického porozumění rozdílů mezi pohlavími. Kromě toho, představují-li kvóty odpověď, co je potom porozumění problému a jak je konstruováno ve veřejné debatě?

b. Proces rozhodování

Projekt bude srovnávat proces rozhodování v daných zemích. Zde se stávají zásadní institucionální nastavení, struktura strany a vliv ženského hnutí. Kdo byli hlavní aktéři/rky zavádění kvót? Některé země zavedly kvóty formou dodatku nebo pomocí zákona. V těchto případech intervnuje stát, aby zajistil rovné zastoupení. V severských zemích byly kvóty v případě jmenovaného zastoupení ve veřejných výborech a radách zavedeny pouze rozhodnutím zákona. Ve veřejných volbách v severských zemích jsou kvóty založeny výhradně na vlastním rozhodnutí politických stran, jako v případě švédského „systému zipu“. Proto je snadné odstranit zpětně kvóty, jak prozrazuje dánský případ.

c. Realizace různých druhů kvót

Projekt bude zkoumat proces realizace, zpravidla opomíjené hledisko kvót – jak výzkumníky/cemi, tak zákonodárci/kyněmi. Tato studie se zabývá pouze kvótami, které jsou používány v procesech výběru potenciálních nebo skutečných kandidátů/tek pro veřejné volby. Vydávání interních norem pro strany je proto opomíjeno, jakožto i vydávání kvót pro veřejné komise a rady. Národní volby jsou v centru zájmu, ale oblastní a místní veřejné volby jsou také zahrnuty, jsou-li data k dispozici.

I když se konstituční dodatky a nové volební zákony mohou zdát dominantnější, když přijde na realizaci, není vůbec zřejmé, že je tato metoda efektivnější než rozhodnutí strany. Vše to záleží na momentálních pravidlech a možných sankcích za nesplnění. Je třeba rozlišit : (a) fond potencionálních kandidátů/tek, (b) aktuální kandidáty/ky, a (c) zvolené kandidáty/ky. Existují příklady požadavků na kvóty na všech třech úrovních, ale většina systémů kvót se týká druhé úrovně. Zde existuje zásadní otázka, např. kde, je umístěno 40 procent požadovaných žen na seznamu nebo zda obvody nabízí skutečnou šanci na zvolení. Částečně neúspěšný „užší výběr žen“ v Anglii představuje příklad první úrovně, což zvětšuje fond, ze kterého může výběrová komise nebo primárky vybírat. „Rezervovaná místa pro ženy“ představují odlišný systém kvót, ve kterém jsou určitá křesla dána stranou, jako např. v Ugandě, kde jsou určitá oblastní křesla rezervována pro ženy (Christensen 1999).

Tato porovnávací studie může přispět mnohem víc k řádnému porozumění, jak pracují různé typy kvót, viděno ve vztahu k různým volebním a nominačním systémům (např. primárky, nebo naopak, stupeň centralizace organizace strany, uzavřené versus otevřené seznamy). Jedná se o předběžný závěr, že kvóty budou mnohem méně pravděpodobněji použity a uspějí ve volebních systémech na základě jednočlenných volebních obvodů, kde každá strana poskytuje pouze jednoho

kandidáta/ku – ve srovnání s proporčním systémem zastoupení. Ale dokonce i v systému proporčního zastoupení mají malé strany a strany v malých volebních obvodech potíže při realizaci kvót bez kontroverzního centrálního zasahování do obvyklých výsad organizací místní strany vybrat si své vlastní kandidáty/ky. Tak mohou konflikty s jinými principy bránit realizaci. Oprávněnost kvótového systému je rozhodující. Jednou z hypotéz tohoto projektu je, že charakter debaty vedoucí k zavedení kvót je zrovna tak důležitý pro výsledek jako volební systém.

d. Následky kvót

Výsledek zavádění kvót bude studován z kvantitativního i kvalitativního hlediska. Volební statistiky mohou přinést počty zvolených žen. Bohužel, oficiální volební statistiky v mnoha zemích nemají dostatek dat o počtu osob nominovaných podle pohlaví, ta musí být poskytována z jiných zdrojů, např. z politických stran. Následky kvót by měly také být studovány kvalitativně a měly by zkoumat jak plánované, tak i neplánované následky (např. stigmatizaci, společenskou bariéru, zabraňující určitému procentu žen zvýšit zastoupení nad požadavky kvót – nebo neplánované spory mezi různými skupinami žen).

Předběžný předpoklad tohoto projektu je, že kvóty, které spočívají v dřívější mobilizaci a integraci žen do všech částí společnosti, mají lepší vyhlídky úspěšnosti, než kvóty bez těchto předpokladů, které vedou k trvalému posílení žen se stejným politickým občanstvím. Jelikož kvóty samy o sobě neodstraňují všechny ostatní bariéry pro plné občanství žen, je zásadní otázka, zda kvóty zavedené kvůli mezinárodní inspiraci bez mobilizace mezi velké skupiny samotných žen, mohou dosáhnout tohoto cíle. Počítá s tím rozhodující masa žen?

Souhra mezi národní a mezinárodní úrovní bude také předmětem analýz, zejména vliv mnoha mezinárodních orgánů, které ve zvýšené míře vydávají doporučení a dokonce i pravidla v oblasti politiky rovnosti. Kvóty byly doporučovány Spojenými národy, Meziparlamentní unií, Evropskou unií a OSCE, např. na CEDAW kongresu Spojených národů, a na Pekingské Platform for Action, obě z roku 1995. Mnoho mezinárodních organizací pracovalo na této otázce: International IDEA, OSCE, IPU a Evropská Unie, které všechny měly projekty o ženách a o rozhodování. Tato mezinárodní doporučení udělila legitimitu pro používání kvót.

Do jaké míry a za jakých okolností bylo možné pro aktéry jako je ženské hnutí používat mezinárodní doporučení a celonárodní spolupráci mezi organizacemi, aby šířily svoje argumenty doma? Teoretická soustava pro tuto studii je současná diskuse, zdali sociální hnutí dostávají obecně více příležitostí díky internacionalizaci a globalizaci, nebo jsou ve skutečnosti oslabena tímto vývojem, ledaže by se vzdala svého charakteru, jako jsou demokratické kořeny, a stala se profesionálními nevládními organizacemi.

Důležitost výzkumu kvót

Studium různých režimů kvót přispěje k teoretické diskusi o představě rovnosti, o reprezentativní demokracii a o porozumění rovného přístupu k pohlaví v politické sféře. Při mezinárodním porovnání použití kvót se objevuje nový poznatek, zejména o dříve zanedbávaném hledisku: realizace kvót, a následky a výsledky zavádění kvót za různých podmínek. Výsledky budou relevantní pro výzkum politiky rovnosti a

v oblasti akcí na potvrzení stávající politiky v ostatních sférách, např. na pracovním trhu.

Tento poznatek bude také užitečný pro zákonodárce, kteří pracují s politikou rovnosti a kroky na potvrzení stávající politiky. Za jakých podmínek přispívají kvóty k posílení žen v politice? Kdy vedou kvóty ke stigmatizaci? V dnešní době jsou rozhodnutí použít kvóty založena často na nedostatečném jednání o principech a na nedostatku znalostí, zda určité formy kvót vedou k danému cíli. Zveřejnění globální příručky o realizaci kvót spolu s organizací IDEA zpřístupní výsledky výzkumu širší veřejnosti. Z obecného hlediska přispěje tento projekt k našemu porozumění vzájemného působení mezi pojednáním, institucionálním nastavením a strategií aktérů při propagaci politických příležitostí a výsledků nové politiky.