

Sookvootide rakendamine parlamendivalimistel

Erinevate kvootide kasutamine on levinum, kui üldiselt arvatakse – umbes pooled maailma riigid kasutavad oma parlamentide valimisel kvote. Kvootide kasutuselevõtmine on valdavas osas riikides toimunud alates 1990. aastatest ning peamised tegurid, mis selleni on viinud, on:

- naiste (naisorganisatsioonide) surve, suurendamaks naiste esindatust
- poliitiline eliit näeb kvootide sisseviimises strateegilisi eeliseid
- kvoodid on osa üha tugevnevast võrdsusetaotlusest
- kvote toetavad rahvusvahelised normid ja info liikumine nende rakendamise kogemusest riikide vahel.

Kvoodireeglite põhjendused lähtuvad ühelt poolt sellest, et seadusandlikud kogud peaksid olema ühiskonna peegeldus ja naiste osakaal neis seega sarnane kogu ühiskonnale (esindatuse küsimus); teisalt nähakse rohkemate naiste osalemises võtit sootundlikuma poliitika kujundamiseks (sisu küsimus).

Üle maailma kasutatavad kvoodisüsteemid võib jagada kolmeks rühmaks:

1. reserveeritud kohad (*reserved seats*)
2. seadusandlusega kehtestatud kvoodid kandidaatidele
3. partei-tasandi kvoodid (vabatahtlikud).

Joonis 1. Kasutusel olevad kvoodisüsteemid üle maailma



Sinine – vabatahtlikud partei-tasandi kvoodid
kollane – seadusega kehtestatud kvoodid
punane – reserveeritud kohad

allikas: www.quotaproject.org

Euroopas on levinuim vabatahtlike, iga partei eraldi otsusega kehtestatud kvootide kasutamine. Käesoleva töö koostamise aluseks olevates materjalides loeti riik vabatahtlikke parteikvootide kasutamaks juhul, kui vähemalt ühes kolmest suurimast parlamendis esindatud erakonnast on oma valimisnimekirjade kokku panemisel kasutusel kvoodisüsteem. Seadusega kehtestatud kvoodid võivad olla fikseeritud vastava riigi põhiseaduses või valimisseadustes. Naistele esinduskogus kindlat kohtade arvu reserveerivat kvoodisüsteemi Euroopa riikides ei kasutata, see on iseloomulik Aasiale ja Aafrikale (vt joonis 1).

Kvoodisüsteemid on küll erinevad, kuid kasutamist saatvad poolt- ja vastuargumendid on laias laastus sarnased:

Vastu:

- Kvoodid on vastuolus võrdsete võimaluste põhimõttega, kuna annavad eelise naistele;
- Ebademokraatlikud, kuna seda, kes osutub valituks, peab otsustama valija;
- Kvoodid annavad signaali, et poliitikuid valitakse nende soo, mitte nende kvalifikatsiooni pärast ja kvalifitseeritumad võivad saada kõrvale tõrjutud;
- Naised ei pinguta oma kvalifikatsiooni nimel, kui nad teavad, et niikuinii saavad valitud. Ka mehed ei pinguta, sest teavad, et niikuinii ei osutu nad valituks;
- Paljud naised ei soovi saada valituks ainult seetõttu, et nad on naised;
- Kvootide sisseviimine tekitab partei-organisatsioonis tugevaid konflikte;
- Kvoodid võimaldavad saada valituks kandidaatidel, kes seda ilma ei suuda ehk on nõrgemad, see aga nõrgestab kogu valitavat kogu;
- Kvoodid vähendavad naispoliitikute legitiimsust ja teevad seega pigem kahju kui kasu;
- Naised ei tahagi saada valitud kohtadele – kui nad tahaksid, olekski neid juba poliitikas rohkem.

Poolt:

- Kvoodid ei diskrimineeri, vaid kompenseerivad tegelikke takistusi, millega naised poliitikas õiglase osa kohtade hõivamisel kokku puutuvad;
- Valimised on esindatuse, mitte kvalifitseerituse küsimus;
- Naiste tõrjutus poliitikast ei tulene mitte nende individuaalsetest omadustest, vaid on institutsionaalset laadi;
- Naised toovad poliitikasse neile ainuomast vaadet ja kogemust, mis täiustab poliitika-tegemise protsessi (naisi pole vaja lihtsalt selleks, et olla formaalselt esindatud);
- Ka ilma kvootideta on arenenud riikide poliitikas sümboolne hulk naisi, kuid kvootide sisseviimine aitab suurendada kriitilist massi ja muuta meestega samaväärse osalemise normiks;
- Tegelikult sõltub valituks osutamine eelkõige partei otsusest kandidaadiks määramise kohta ja alles seejärel valija otsusest – seega ei saa kvote pidada valija õiguste rikkumiseks;
- Kvootide abil suureneb potentsiaalsete kandidaatide koguhulk ja seeläbi tõenäosus, et poliitikas osalevad erinevate eluvaldkondade parimad.

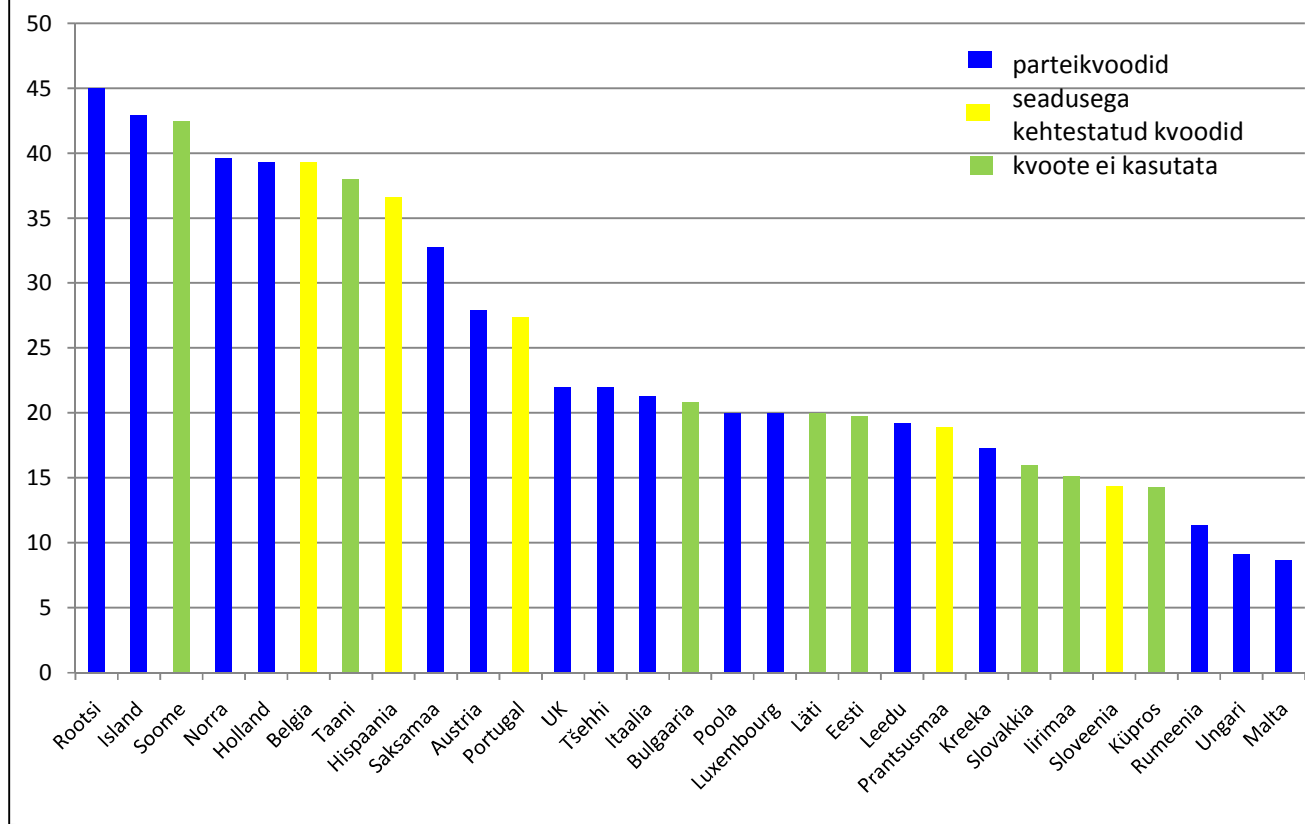
Nn naiste kvoot kehtestab miinimumarvu või -protsendi naiskandidaate, kes peavad esitatud nimekirjas olema. Sooneutraalne kvoot sisaldab miinimumi ja maksimumi mõlema soo esindajatele – tavaliselt mitte enam kui 60% ja mitte vähem kui 40% kohti üleriigilisest või ringkonnanimikirjast ei tohiks olla ühe soo esindajate käes.

Parteide kvoodivastasust on kahte tüüpi – ühed, kes pooldavad naiste suurema esindatuse saavutamist järk-järgult ja kus tegelikult tegutsetakse igapäevaselt naiste läbilöögivõime tõstmisega. Teist tüüpi kvoodivastasus seondub liberaalse, individualistliku maailmavaatega ja siin ollakse vastu naiste kohtlemisele ühe, vähemesindatud grupina. Kvoodid rikuvad võrdsete võimaluste põhimõtet ning vastutus ebavõrdsete tulemuste eest lasub igaühel endal.

Kvoodipooldejate tugevaimad argumendid on samuti õigluse ja demokraatia toimimise tagamisega seotud, nähes probleemi kui demokraatia puudulikkuse tulemit. Kui lõppeesmärk on saada poliitikasse rohkem naisi, siis lähenemisviise selle saavutamiseks on kaks – järk-järguline poliitika sooline tasakaalustamine või kiire. Esimesel juhul nähakse probleemi naiste vähestes teadmistes ja kogemustes ning tegevused suunatakse nende suurendamisele. Teisel juhul peetakse probleemseks süsteemi – kandidaatide valikuprotsess, avalik ja varjatud diskrimineerimine jm – ja tegevused on suunatud selle muutmisele. See hõlmab muuhulgas ka teatud liiki kvootide kehtestamist.

Üle maailma on naiste esindatus parlamentides umbes kaks korda kõrgem proportsionaalsete valimissüsteemidega riikides võrreldes nende riikidega, kus kasutatakse majoritaarset süsteemi. Proportsionaalse valimissüsteemiga riikides on enim kasutusel parteisisised kvoodid, mis fikseerivad naiskandidaatide arvu 20-50% vahele. Kõige levinum partei-siseselt kehtestatud kvootide puhul on 30%-line naiskandidaatide osakaal. Seadusega kehtestatud kvoodid Euroopa Liidus ulatuvad 33%-st Portugalis 50%-ni näiteks Prantsusmaal. Postkommunistlikes riikides ollakse üldiselt pigem kvootide vastu, seostades seda muuhulgas nõukogude perioodi „sunnitud emantsipatsiooniga“.

Joonis 2. Naiste osakaal Euroopa parlamentides 2011 (%)



Allikad: www.ipu.org, Dahlerup, D., Freidenvall, L. (2008)

Nagu näha jooniselt 2, ei kindlusta kvoodid naiste kindlat protsenti valitavas kogus ja kvoodid pole ainus viis naiste suurema esindatuse saavutamiseks. Näiteks Soome ja Taani on väga kõrge naiste osakaalu oma esinduskogus saavutanud ilma kvoodisüsteemi rakendamata. Prantsusmaal ei ole aga ka seadusega kehtestatud kvoodid suutnud naiste osakaalu parlamendis soovitud tasemeni tõsta (seda on seletatud sellega, et naised paigutatakse nimekirjades kohtadele, kust on väike tõenäosus parlamenti pääseda). Enamasti tagavadki kvoodid üksnes selle, et kandidaatide hulgas on piisavalt naisi.

Kvoodid on enam levinud kesk- ja vasakpoolsetes parteides, kuid mida aeg edasi, seda paremale poole parteide skaalal vabatahtlike kvootide kasutamine on nihkunud. Leidub teooriaid, mis räägivad vabatahtlike kvootide kasutuselevõtmisest parteides kui nakkushaigusest – kui üks partei seda teeb, tunnevad teised ennast ohustatuna ja teevad sama, kartes teistmoodi käitumisega kaotada valijate hääli (näiteks Norra, Saksamaal samas ei ole tsentri- ja paremparteides kvote kehtestatud). Paljudel juhtudel eelnevad vabatahtlikud parteikvoodid seadusandlusega kehtestatud kvoodisüsteemidele ning kvoodiseadusi algatavad just need parteid, kus vabatahtlikud kvoodid on juba kasutusel.

Kui otsustatakse seadusandlusega kehtestatud kvoodisüsteemi kasuks, peab see võtma arvesse riigi valimissüsteemi ning lisaks üksnes naiste osakaalule valimisnimekirjades peaks olema paika pandud ka reeglid naiste paiknemise kohta nimekirjades. Samuti peavad seda tagama asjakohased sanktsioonid. Kõige karmimaks võib pidada kvoodisüsteemi, mis nõuab nais- ja meeskandidaatide paigutamist nimekirjadesse vaheldumisi. Mõnes riigis kehtib vaheldumisi paigutamise nõue nimekirja esimese poole kohta, tingimusel, et kogunimekiri sisaldab teatud protsendi naiskandidaate. Näiteks Hispaanias ei tohi valimisnimekirjad ühelgi tasandil sisaldada rohkem kui 60% ühe soo esindajaid ja sama nõue kehtib ka iga viie järjestikuse nimekirja koha suhtes. Nõuded on ka nimekirja esinumbrite kohta – mõnel puhul ei tohi nt kaks või kolm esimest olla samast soost. Kui nõue on kogu nimekirja kohta (mitte ringkondade kaupa), võidakse naised asetada pigem nendesse piirkondadesse, kus partei populaarsus ei ole nii suur ja valituks osutunud naiste osakaal ei tõuse. Naiste suurema esindatuse võti on seega suuresti parteide käes – valijad saavad oma valiku teha parteide väljapakutud kandidaatide hulgast.

Kvoodireeglite eiramise eest karistatakse rahatrahvide (suurparteidele võib olla jõukohane need ära maksta) või nimekirja kõrvaldamisega (peetakse väga efektiivseks, sest harva soovib partei sellega riskida ja pigem tehakse tööd, et leida piisavalt naisi nimekirja).

Kui kvootide kehtestamine tekitab vastuseisu ja kvoodi alusel valitud naiste stigmatiseerimist, siis nn tõmbelukumeetodil koostatud nimekirjade puhul (nais- ja meeskandidaadid vaheldumisi) ei ole naised mingilgi määral rohkem kvootide alusel valitud kui mehed. Tegelikkuses ei pöörata peale valimisi enamasti sellele mingit tähelepanu, kes kuidas valituks osutus. Ka uuringud enne ja peale kvoodisüsteemi rakendamist valitud saadikute tausta ja parlamenditöö aktiivsuse kohta ei ole olulisi erinevusi leidnud.

On märkimisväärne, et erinevates riikides üle maailma on meeste ülekaaluga (kõigis maailma parlamentides on mehed ülekaalus) parlamendid siiski suutnud vastu võtta sookvoote kehtestavad ning seeläbi naiste suuremat osalust taotlevad seadused. Sellele on aga eelnenud aastate või aastakümnete pikkune arutelu.

Mari Väli
nõunik
tel 6513

Kasutatud allikad:

- Dahlerup, D., Freidenvall, L. Electoral Gender Quota Systems And Their Implementation In Europe. European Parliament 2008
- Dahlerup, D., Freidenvall, L. Judging gender quotas: predictions and results. Policy & Politics vol 38 no 3
- Krook, M.L. Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide New York : Oxford University Press, 2009.
- Murray, R. Second Among Unequals? A Study of Whether France's "Quota Women" are Up to the Job. Politics & Gender 2010 Vol 6
- Global Database of Quotas for Women www.quotaproject.org
- Inter-Parliamentary Union www.ipu.org

Eesti kohta vaata ka:

Allik, M. „Millal naised poliitikast kaovad?“ Teel tasakaalustatud ühiskonda: naised ja mehed Eestis II. Tallinn: Sotsiaalministeerium, 2010
http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/V2ljaanded/Publikatsioonid/2010/Teel_tasak_yhiskonda_II_eesti.pdf