

De kracht van de definitie: een vergelijking van quotawetten in Argentinië, België en Frankrijk

Petra MEIER

Vorser aan de Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Vrije Universiteit Brussel en senior researcher aan de Nijmegen School of Management, Katholieke Universiteit Nijmegen

1. Inleiding

Genderquota¹ in de politiek zijn erop gericht om tot evenwichtiger sekseverhoudingen te komen door het aantal vrouwen te bevorderen.² Dergelijke quotamaatregelen kunnen getroffen worden door partijen of door de overheid opgelegd worden.³ Wat zij gemeenschappelijk hebben is dat zij slaan op de inputzijde van het electorale proces, namelijk de selectie van kandidaten waaruit de kiezers hun keuze maken. Genderquota leggen een bepaald minimum of maximum aantal kandidaten op van beide seksen. Zij hebben dus niet expliciet betrekking op de outputzijde van het electorale proces, zijnde de groep afgevaardigden die uiteindelijk de bevolking vertegenwoordigt. In dat opzicht onderscheiden genderquota zich van voorbehouden zetels, omdat in het laatste geval op voorhand vastgelegd wordt hoeveel leden van een bepaalde maatschappelijke groep gaan zetelen. Uiteindelijk zijn voorbehouden zetels ook een vorm van quota maar dan toegepast op de outputzijde van het electorale proces. Maar over het algemeen wordt gesproken over enerzijds quota en anderzijds voorbehouden zetels. Voorbehouden zetels impliceren dat bepaalde maatschappelijke groepen een bepaald aantal zetels innemen ongeacht de verkiezingsuitslag. Men denkt maar aan de toekomstige zetelverdeling voor de Brusselse Hoofdstedelijke Raad. De kiezer heeft hier enkel nog het laatste woord over welke Vlaamse kandidaten verkozen worden

1. Strikt genomen is het verkeerd om te spreken van genderquota, gezien zij moeten inspelen op het aantal mannen en vrouwen in de politiek, waarbij louter rekening gehouden wordt met de sekse van de betrokken kandidaten zonder dat de theoretische lading achter het begrip gender gedekt wordt. Genderquota is echter de algemeen gehanteerde term, en hij is in die zin ook correct omdat dergelijke quota uiteindelijk de bedoeling hebben via een hoger aantal vrouwen in de politiek de maatschappelijke genderverhoudingen te beïnvloeden.
2. Met dank aan Lea Sgier en Claudie Baudino voor hun waardevolle aanvullende informatie over de Franse 'pariteitswet' en Kris Deschouwer voor zijn opmerkingen met betrekking tot een vroegere versie van dit artikel.
3. DAHLERUP, D., *Using Quotas to Increase Women's Political Representation*, pp. 91-106 in A. Karam (ed.), *Women in Parliament: Beyond Numbers*. Stockholm, IDEA, 1998.

De kracht van de definitie: een vergelijking van quotawetten in Argentinië, België en Frankrijk

maar niet over met hoeveel zij zullen zijn.⁴ Strikt genomen kunnen quota de aanwezigheid van bepaalde maatschappelijke groepen in de politiek enkel bevorderen zonder een formele verbintenis te bevatten in termen van de electorale uitkomst. Zij kunnen de kans van bepaalde kandidaten om verkozen te worden echter sterk verhogen. Het argument van deze bijdrage is dat per wet opgelegde quota net zoals voorbehouden zetels een bepaald aantal mannelijke respectievelijk vrouwelijke verkozenen kunnen opleggen en dit onafhankelijk van de verkiezingsuitslag, ook al spelen zij louter in op de inputzijde van het electorale proces. De doorslaggevende factor in dit laatste geval is de definitie van de quota in kwestie, meer bepaald de wijze waarop de formulering van quota inspeelt op de modaliteiten van het kiesstelsel waarin zij toegepast worden. Het argument is dat hoe meer een quotawet de modaliteiten van een kiesstelsel uitbuit ten bate van een generevenwicht in de politiek, hoe meer deze maatregel een uitslag 'garandeert', ook al hebben die quota betrekking op de inputzijde van het electorale proces. Echter, enkel quotawetten en niet door partijen opgelegde quota kunnen een dergelijke impact hebben. Quotawetten gelden tenslotte voor alle partijen in dezelfde mate. Als een quotawet zodanig geformuleerd is dat zij het aantal mannelijke en vrouwelijke gekozenen bepaalt, heeft de verkiezingsuitslag enkel nog invloed op de numerieke verhoudingen tussen de verschillende partijen. Gezien partijquota van partij tot partij kunnen verschillen heeft de verkiezingsuitslag in dat geval een grotere invloed op het totaal aantal mannelijke en vrouwelijke gekozenen. Partijquota zouden enkel de dwingende impact van wettelijke quota hebben indien alle partijen zichzelf dezelfde regels opleggen en deze op identieke wijze naleven.

Deze bijdrage sluit aan bij recent onderzoek naar de interactie tussen de modaliteiten van kiesstelsels en genderquota.⁵ De achterliggende hypothese is dat dergelijke maatregelen enkel effect hebben indien zij nauwkeurig zijn afgestemd op het kiesstelsel waarin zij toegepast worden. Deze bijdrage wil aantonen dat wettelijk opgelegde genderquota een effect kunnen afdwingen door de formulering van de quotamaatregelen nauwkeurig af te stemmen op de precieze modaliteiten van het

4. Tenzij men uitgaat van de weinig realistische hypothese dat zodanig veel stemmen op Vlaamse kandidaten uitgebracht worden dat zij recht zouden hebben op een groter aantal zetels dan wettelijk voor hun is voorbehouden.
5. BAUDINO, C., *The Parity Reform in France: Promises and Pitfalls*. Onuitgegeven paper, 2002. DESCHOUWER, K. & P. MEIER, *Tussen wens en werkelijkheid: reële en mogelijke impact van quotawetten op kieslijsten*. Wetenschappelijke monografie 9. Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2002. HTUN, M.N. & JONES, M.P., *Engendering the Right to Participate in Decision-making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America*, pp. 32-56 in N. Craske & M. Molyneux (eds.), *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*. New York, Palgrave, 2002. JONES, M., *Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women: Lessons from the Argentine Provinces*, in *Comparative Political Studies*, vol. 31, 1998, 3-21. MARQUES-PEREIRA, B. & P. NOLASCO (eds.), *La représentation politique des femmes en Amérique latine*. Paris, L'Harmattan, 2001. MOSSUZ-LAVAU, J., *Political Parity between Men and Women in France: History and First Balance*. Paper delivered at the Conference on Women's Quotas in Urban Local Government: A Cross-national Comparison, New Delhi, Institute of Social Sciences, February 2003.

Petra Meier

kiesstelsel en dit onafhankelijk van het type kiesstelsel. We onderzoeken dit nader door de Belgische genderquotawetten van 1994 en van 2002 via een vergelijkende analyse te confronteren met buitenlandse soortgelijke voorbeelden en daarbij na te gaan hoe zij inspelen op het kiesstelsel waarin zij van toepassing zijn. We kozen voor deze vergelijking de twee internationaal in verschillende opzichten meest vooraanstaande quotawetten ter bevordering van een sekse-evenwicht in de politiek. Dit zijn enerzijds de Franse 'pariteitswet' en anderzijds de Argentijnse 'ley de cupos'. Naar de 'pariteitswet' wordt vaak met bewondering gekeken omdat die van meet af aan pariteit oplegde maar enkele verkiezingen later laten de resultaten te wensen over. Daartegenover staat het veel minder bekende voorbeeld van Argentinië. Het vooraanstaande karakter van deze wet ligt niet in het opgelegde quotum maar wel in de wijze waarop de quota zich vertalen naar de samenstelling van de politieke assemblees.

Een vergelijkende analyse van de technische details van de verschillende quotawetten laat toe om aan te geven in welke mate deze maatregelen losstaand van de verkiezingsuitslag een uitslag garanderen. Het gaat dus om de potentiële impact van deze quotawetten. Er wordt vaak verkeerdelijk geconcludeerd dat de Belgische quotawet impact had op het aantal vrouwen in de politiek. Bij verkiezingsuitslagen beschikt men steeds over een nulmeting, zijnde de uitslagen van de vorige verkiezing. Maar een in positieve of negatieve zin veranderde uitslag of zelfs een gelijkblijvende uitslag laat geen sluitende uitspraken toe over de zuivere impact van een quotawet zolang de uitslagen niet gecontroleerd worden voor andere factoren die de verkiezingsuitslagen beïnvloeden. Men denkt maar aan het politieke klimaat waarin de verkiezingen plaatsvinden, aan wijzigingen van het kiesstelsel, aan bijkomende niet rechtstreeks op het kiesstelsel betrekking hebbende maatregelen die de kiezer pogen te sensibiliseren voor het onderwerp, zoals stem-vrouw campagnes. Dit alles maakt het moeilijk om de zuivere impact van genderquota te bepalen. Maar via een analyse van de wijze waarop een genderquota inspeelt op de modaliteiten van het kiesstelsel en die uitbuit ten bate van een genderevenwicht in de politiek kunnen we wel de potentiële impact van een dergelijke maatregel nagaan. Via de potentiële impact van een quotamaatregel wordt namelijk nagegaan hoeveel hij überhaupt zou kunnen bewerkstelligen binnen het institutionele kader waarin hij wordt toegepast. En op deze wijze kan de mate waarin zij een dwingende impact hebben geanalyseerd worden.⁶

II. De Argentijnse, Belgische en Franse quotawet in een notendop⁷

De totstandkoming van de Argentijnse quotawet moet in eerste instantie gezien worden als een onderdeel van de democratiseringsprocessen eind jaren '80 – be-

6. DESCHOUWER, K. & P. MEIER, *op.cit.*

7. De wetten zijn terug te vinden via www.idea.int/quota.

De kracht van de definitie: een vergelijking van quotawetten in Argentinië, België en Frankrijk

gin jaren '90, maar zij zou er niet zo gemakkelijk gekomen zijn zonder een belangrijk historisch precedent. Een jaar vroeger dan in België, in 1947, verkregen de Argentijnse vrouwen stemrecht, en in 1951 en 1955, mede door de kracht van Evita Perón, steeg het percentage vrouwelijke mandatarissen in de Kamer in één klap van 0% naar respectievelijk 16% en 22%. Dat was op zich opmerkelijk en ook uitzonderlijk hoog voor de eerste helft van de jaren '50. Even drastisch was echter de terugval in 1958 naar 2%, en er kwam ook nooit meer een echte toename van het aantal vrouwelijke mandatarissen.⁸ De quotawet van 1991 kwam er dus niet enkel in het kader van een algemeen democratiseringsproces maar vooral ook omdat er een referentiepunt in het verleden bestond. Het was eigenlijk niet te verantwoorden dat er in de jaren '90 amper vrouwelijke mandatarissen waren, gezien het historische precedent dat in de jaren '50 plaatsvond.

De wet schreef een wettelijk minimum van 30% vrouwelijke kandidaten op kieslijsten voor, en dit eveneens voor de verkiesbare plaatsen.⁹ Opdat er geen misverstand zou bestaan over hetgeen men onder verkiesbare plaatsen hoort te verstaan, werd dit nauwkeurig per decreet gedefinieerd in 1993. De Argentijnse 'ley de cupos' was daarmee niet enkel de eerste genderquotawet wereldwijd. Het was ook de eerste die dubbele quota voorzag, dat wil zeggen quota die niet louter bepalen hoeveel mannelijke respectievelijk vrouwelijke kandidaten op een lijst moeten staan, maar die ook aangeven hoe zij over de verkiesbare en niet-verkiesbare plaatsen verdeeld moeten worden. De toepassing van deze wet ging gepaard met een forse stijging van het aantal vrouwelijke afgevaardigden, maar zij was bovenal ook een katalysator voor de opkomst van genderquotawetten in de gehele regio.¹⁰

De ontstaansgeschiedenis van de Franse quotawet is van een geheel andere orde. De Franse 'pariteitswet' heeft een lange voorgeschiedenis. In 1975 kwam een eerste voorstel voor een 15% quotum maar dat haalde het niet. In 1980 aanvaardde het parlement een quotawet die een minimum van 20% aan kandidaten van beide seksen voor gemeenteraadsverkiezingen met meer dan 2500 inwoners eiste, maar de tekst werd niet doorgestuurd naar de Senaat en bijgevolg nooit aangenomen. In 1982 wilde Gisèle Halimi de kieswetgeving amenderen met een voorstel voor een minimumquotum van 25%, maar dat werd verworpen door het Constitutio-

8. JIMENEZ POLANCO, J., La représentation politique des femmes en Amérique latine: une analyse comparée, pp. 27-81 in B. Marques-Pereira & P. Nolasco, *op.cit.*

9. BONDER, G. & M. NARI, The 30 Percent Quota Law. A Turning Point for Women's Political Participation in Argentina, pp. 183-193 in A. Brill (ed.), *A Rising Public Voice. Women in Politics Worldwide*. New York, The Feminist Press, 1995. GOMEZ, P.L., Actions positives et citoyenneté en Argentine, pp. 83-110 in B. Marques-Pereira & P. Nolasco *op.cit.* JIMENEZ POLANCO, J. *op.cit.* JONES, M., Increasing Women's Representation Via Gender Quotas: The Argentine Ley de Cupos, *Women & Politics*, vol. 16, 1996, p. 75-98. TENEWICKI, I. & D. ROSSI, Participacion politica de la mujer. La mirada del legislador desde el sufragio hasta la ley de cupos, pp. 81-132 in Susana Botte (ed.) *Mujer*. Buenos Aires, Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación, 1995.

10. HTUN, M.N. & JONES, M.P., *op.cit.*

Petra Meier

nele Hof, verwijzend naar de basisbeginselen waarop de Franse samenleving gestoeld is.¹¹ Eind jaren '80 kwam de beweging voor een paritaire democratie op gang, die uiterst actief was gedurende het daaropvolgende decennium. Dit was een van de redenen waarom het thema belangrijk was in het kader van de presidentsverkiezingen van 1995. Het was uiteindelijk Lionel Jospin die toen hij in 1997 Premier werd een grondwetsherziening aankondigde dewelke het fundament voor de 'pariteitswet' zou bieden. Deze vond plaats in 1999 en in 2000 werd de quotawet goedgekeurd.¹²

Voor de regionale en lokale verkiezingen moet 50% van de kandidaten mannelijk en de andere 50% vrouwelijk zijn. De kandidaten moeten verder in blokken van zes over de lijsten verdeeld worden, wat inhoudt dat er per blok van zes kandidaten drie van elk geslacht zijn. Deze regel is echter niet van toepassing op de gemeenten met minder dan 3.500 inwoners. Voor de verkiezingen van het parlement moeten tussen 49 en 51% kandidaten van elk geslacht zijn en indien partijen deze quota niet respecteren, wordt hun dotatie verminderd. Voor de verkiezingen van de Senaat en van het Europees Parlement geldt niet enkel een 50% quotum maar tevens het ritsprincipe.¹³ De Franse 'pariteitswet' is, tenminste momenteel, de meest verregaande in haar soort wat een wettelijk opgelegde, evenwichtige verhouding tussen mannelijke en vrouwelijke kandidaten betreft.¹⁴

De ontstaansgeschiedenis van de Belgische quotawetten is nog een andere. Zoals in Frankrijk was het onderwerp een aantal keren op de politieke agenda geplaatst voordat het tot een wet kwam. Maar in tegenstelling tot Frankrijk kwam er niet van meet af aan een 50% quotum. De vraag naar representativiteit in termen van sekse werd door de wetgever voor het eerst gehonoreerd in 1994. Deze vraag zelf dateert van het eind van de jaren '70. In 1980 reeds had Paula D'Hondt een eerste wetsvoorstel ingediend met de bepaling dat niet meer dan 3/4 van de kandidaten op een kieslijst van hetzelfde geslacht mochten zijn. Dit wetsvoorstel had enkel

11. Décision 82-146DC du Conseil Constitutionnel du 18.11.1982.

12. ALLWOOD, G. & K. WADIA, *Women and Politics in France: 1958-2000*, London, Routledge, 2000. FOUQUE, A., *Il y a 2 sexes. Essais de féminologie 1989-1995*. Paris, Gallimard, 1995. MOSUZ-LAVAU, J., *Femmes/Hommes pour la parité*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998. SGIER, L., *Analysing Gender Quota Policies: France and Switzerland*. Paper delivered at the 1^o ECPR General Conference, University of Kent at Canterbury (UK), September 2001.

13. GASPARD, F., *Du fratricat à la parité, une révolution française*, pp. 89-95 in X, *La parité est l'avenir de l'homme*. Brussel, Luc Pire, 2001. SGIER, L., *op.cit.*

14. Ondanks het onderscheid dat de voorstanders van een paritaire democratie steevast maken tussen enerzijds quota en anderzijds pariteit omdat volgens hen de achterliggende logica verschilt (VOGEL-POLSKY, E., *Démocratie, Femmes et Citoyenneté européenne*, in *Sextant*, vol. 7, 1997, p. 17-39.), is het zo dat een vertaling van het pariteitsprincipe naar de praktijk uiteindelijk net zoals bij quota het vastleggen van numerieke verhoudingen inhoudt. De scherpe scheidingslijn die het pariteitsdiscours in het begin trok tussen enerzijds quota en anderzijds pariteit was zeker van belang om aan te geven hoe de achter pariteit schuilgaande logica afsteekt tegenover de klassieke liberale nogal formalistische opvatting van het gelijkheidsbegrip. Maar de evolutie van de laatste jaren toont aan dat deze scheiding in de praktijk minder gemakkelijk gemaakt kan worden als paritaire principes naar de praktijk vertaald worden. Dit verklaart waarom we de pariteitswet als een quotawet definiëren.

De kracht van de definitie: een vergelijking van quotawetten in Argentinië, België en Frankrijk

betrekking op de gemeenteraadsverkiezingen.¹⁵ De Raad van State verwierp het omdat het onverenigbaar zou zijn met de principes van gelijkheid en van non-discriminatie. Elf jaar later lanceerde Trees Merckx een soortgelijk initiatief. Zij stelde slechts een 4/5 quota voor maar dan voor alle verkiezingen, met uitzondering van de Europese. Zij stelde eveneens voor om minstens één belangrijke plaats op de lijsten voor te behouden aan de ondervertegenwoordigde sekse. Om zeker te zijn dat hierover geen meningsverschil bestond werden de begrippen verkiesbare en strijdplaats gedefinieerd.¹⁶ Dit wetsvoorstel heeft evenmin geleid tot een quotawet. Het was de regering die begin jaren '90 aan de basis lag van de wet van 24 mei 1994 die genderquota oplegde aan kieslijsten, eerst een overgangsquota van maximaal 3/4 kandidaten van hetzelfde geslacht en vervolgens vanaf 1999 een 2/3 maximum. De reeds in Argentinië ingevoerde dubbele quota haalden het in 1994 echter niet in België. In de aanloop naar de verkiezingen van 1999 belandde de thematiek opnieuw op de politieke agenda waarbij de vraag er steevast een was naar dubbele quota. Sinds 2002 ligt een nieuwe reeks wetten voor die oplegt dat kieslijsten evenveel mannelijke als vrouwelijke kandidaten moeten bevatten. Tevens nieuw aan deze wetten is de bepaling dat voor de eerste twee plaatsen op de lijst de rits toegepast moet worden. Een overgangsbepaling stipuleert echter dat voor de eerstkomende verkiezingen na het van kracht worden van de wetten geldt dat de eerste drie plaatsen op de lijst niet door kandidaten van dezelfde sekse ingenomen mogen worden. Concreet betekent dit dat de nieuwe quotawetten in een overgangsfase vrouwen minstens een derde plaats op de lijst garanderen terwijl zij hen uiteindelijk minstens een tweede plaats garanderen. Deze wetten hebben betrekking op de Europese verkiezingen, de verkiezingen van de wetgevende Kamers en de Raad van de Duitstalige Gemeenschap alsook de Vlaamse Raad, de Brusselse Hoofdstedelijke Raad en de Raad van het Waalse Gewest.

Tabel 2 aan het einde van dit artikel bevat een gedetailleerd overzicht van de verschillende quotawetten. In de volgende secties worden de technische bepalingen ervan één voor één besproken.

III. De quota en eventuele overgangsbepalingen

Terwijl de huidige Belgische quotawet hetzelfde quotum hanteert als de Franse, sloot haar voorloper eerder aan bij de Argentijnse. In de twee laatstgenoemde wetten legde de wetgever een minimum aantal vrouwelijke kandidaten op aan kieslijsten, zij het expliciet zoals in het Argentijnse geval, of impliciet zoals in het Belgische. De Belgische quotawet van 1994 schreef immers voor dat lijsten voor maximaal twee derde uit kandidaten van hetzelfde geslacht mochten bestaan,

15. *Gedr. Stuk. Senaat*, 79-80: 370/1.

16. *Gedr. Stuk. Kamer*, 90-91: 1538/1, 1539/1.

Petra Meier

waaruit het minimum van 1/3 kandidaten van het ondervertegenwoordigde geslacht voortvloeide. De reden hiervoor was dat men in België de voorkeur gaf aan een genderneutrale formulering. In tegenstelling tot de twee buitenlandse voorbeelden kende de eerste Belgische quotawet ook een overgangsmaatregel waardoor gedurende een aantal jaren kieslijsten maar 25% vrouwelijke kandidaten moesten bevatten. Een eerste verschil tussen België en de andere landen bestaat er dus in dat hier de quota geleidelijk aan opgetrokken werden terwijl in de buitenlandse voorbeelden de quota voor kieslijsten in een keer vastgelegd werden. Een tweede tegenstelling met de buitenlandse voorbeelden betreft de dubbele quota, met andere woorden de bepaling hoe kandidaten over de verschillende verkiesbare en niet-verkiesbare plaatsen verdeeld worden. In België dwongen de wettelijk opgelegde genderquota niet direct een dubbel quotum af. Pas de tweede quotawet van 2002 voerde een dubbel quotum in, ook al moet hierbij vermeld worden dat dit idee wel aanwezig was in het voorontwerp voor de quotawet van 1994. Maar terwijl het Argentijnse voorbeeld toen al bestond, werd er over het dubbel quotum in 1994 geen consensus bereikt binnen de Belgische meerderheid.¹⁷

In België werden de dubbele quota niet enkel later ingevoerd, zij reiken ook minder ver dan in de buitenlandse voorbeelden. In België geldt het dubbele quotum slechts voor de eerste twee plaatsen. Bovendien wordt het tijdens de eerste verkiezingen na het inwerkingtreden van de wet afgezwakt doordat de wet voorschrijft dat de eerste drie kandidaten op een lijst niet van hetzelfde geslacht mogen zijn. Zowel in Frankrijk als in Argentinië reikt het dubbele quotum verder omdat het betrekking heeft op heel de kieslijst. De precieze bepalingen zijn echter niet overal dezelfde.

De Franse 'pariteitswet' maakt een onderscheid tussen verkiezingen in een proportioneel stelsel en diegene die plaatsvinden in een semi-proportioneel stelsel. In het eerste geval gaat het om de verkiezingen voor het Europees Parlement en de Senaat en daar geldt de rits. In het tweede geval gaat het om de verkiezingen voor de regionale raden en voor de gemeenteraden en daar geldt een afgezwakte rits. In plaats van een strikte afwisseling van mannelijke en vrouwelijke kandidaten moeten per blok van zes kandidaten steeds evenveel vrouwen als mannen voorkomen. Dit belemmert niet de toepassing van een ritsprincipe maar partijen kunnen bijvoorbeeld ook ervoor opteren om steeds na drie mannelijke kandidaten drie vrouwen te plaatsen.

De Argentijnse dubbele quota kunnen eveneens omschreven worden als een afgezwakte afwisseling van mannelijke en vrouwelijke kandidaten over de lijst in die zin dat de minimum 30% vrouwelijke kandidaten evenwichtig over de lijst verdeeld moeten worden. Wat dat precies impliceert is afhankelijk van het verkiezingsniveau. De basisberekening daarbij is dat vrouwen recht hebben op 30% van

17. CARTON, A., *Paritaire democratie: een definitieve stap vooruit*, pp. 71-89 in *Nederlandstalige Vrouwenraad (ed.), Jaarboek van de vrouw 1994*, Leuven, Acco, 1995.

De kracht van de definitie: een vergelijking van quotawetten in Argentinië, België en Frankrijk

de verkiesbare plaatsen. Bij één verkiesbare plaats moet tenminste één vrouw op tenminste de derde plaats staan; bij twee verkiesbare plaatsen moet tenminste één vrouw op tenminste de tweede plaats staan; bij 3 of 4 verkiesbare plaatsen moet tenminste één vrouw respectievelijk op de eerste 3 of 4 plaatsen staan; bij 5 tot 8 verkiesbare plaatsen moeten tenminste twee vrouwen op eerste 5 tot 8 plaatsen staan; bij 9 tot 11 verkiesbare plaatsen moeten tenminste 3 vrouwen op de eerste 9 tot 11 plaatsen staan, enz. In het geval van de Kamer wordt gewerkt met lijsten en dan gelden voorgaande regels zonder meer.¹⁸ De situatie is iets anders in de Senaat. Sinds 2001 geldt een nieuw verkiezingssysteem waarbij ook de quotawet van toepassing werd. Per kieskring worden 3 senatoren verkozen. Twee zetels gaan naar de winnende partij, een derde naar de partij met het eerstvolgende aantal behaalde stemmen. Er wordt hier dus van uitgegaan dat er steeds 2 verkiesbare plaatsen zijn en derhalve moet minstens de tweede plaats toekomen aan vrouwen.

In het Argentijnse geval kunnen partijen vrouwen dus niet zoals in het Franse geval van de afgezwakte rits op de zwakste posities binnen een blok van zes kandidaten plaatsen, maar hooguit op de zwakste positie binnen een blok van drie. In deze bepaling ligt een groot deel van de kracht van de Argentijnse quotawet. De Argentijnse wet verdeelt de kandidaten over de verkiesbare plaatsen in overeenstemming met de quota die gelden op het niveau van alle kandidaten, waarbij de kandidaten van verschillende sekse zo breed mogelijk gespreid worden over de verkiesbare plaatsen. Daardoor vertaalt zich de op het niveau van de kandidaten opgelegde sekseverhouding redelijk goed naar het aantal verkozenen. Met uitzondering van de Senaat en het Europees Parlement garandeert de Franse 'pariteitswet' geen soortgelijk resultaat. En dit geldt nog veel minder voor de Belgische.

De achterliggende logica is eenvoudig. Quota hebben een maximaal effect als zij inspelen op alle verkiesbare posities en daarbij de mannelijke en vrouwelijke kandidaten zo breed mogelijk gespreid worden over de verkiesbare plaatsen. Hoe kleiner daarbij de afwijking van de quota hoe nauwkeuriger de op het niveau van de kandidaten opgelegde quota zich vertalen naar het aantal mannelijke en vrouwelijke verkozenen. Doordat de Franse pariteitswet met blokken van zes kandidaten werkt terwijl de quota uitgaan van 50% kandidaten van elke sekse is haar 'foutmarge' veel hoger dan die van de Argentijnse quotawet waar gewerkt wordt met blokken kandidaten die overeenkomen met de 30% quota. Een soortgelijk gebrek kenmerkt de Belgische wet die enkel betrekking heeft op de eerste twee plaatsen op de lijst, terwijl de lijst op zich 50% kandidaten van elke sekse moet bevatten en het aantal verkiesbare plaatsen in veel gevallen hoger is dan twee. Het enige voordeel van de Belgische wet is dat in het geval van één verkiesbare zetel vrouwen nog steeds minstens de tweede en dus de strijdplaats krijgen. Hetzelfde geldt voor de Franse wet wat de verkiezingen van de Senaat en van het Europees Parlement betreft. Maar over het algemeen speelt de Argentijnse wet

18. JONES, M., 1996, *op.cit.*

Petra Meier

veel meer in op het aantal verkiesbare plaatsen. Daarbij leggen de Franse en de Belgische wet op zich een evenwichtigere sekseverhouding op onder de kandidaten dan de Argentijnse. Maar hoeveel vrouwen respectievelijk mannen uiteindelijk kandidaat zijn speelt geen rol, wel hoeveel ervan op een verkiesbare plaats staan.

Deze vertaling van de algemene quota naar de quota voor de verkiesbare plaatsen wordt ook duidelijk in de berekeningswijze van het aantal verkiesbare zetels, zoals goed wordt aangegeven door het voorbeeld van vijf verkiesbare plaatsen. Indien men zou vertrekken van de maatregel dat vrouwen elke derde plaats moeten innemen zou bij vijf verkiesbare plaatsen maar één vrouw een dergelijke plaats bezetten. De tweede vrouw komt dan immers pas op de – onverkiesbare – zesde plaats. Volgens de Argentijnse wet hebben vrouwen recht op 30% van 5 plaatsen, zijnde 1,5 zetels en dus nemen vrouwen 2 van de 5 verkiesbare plaatsen in. In grotere kieskringen voor de Argentijnse Kamer is het positieve effect van deze berekeningswijze afwezig maar zij levert vrouwen wel steevast 1/3 van de verkiesbare plaatsen op alhoewel zij maar recht hebben op 30%. Dit lijkt minimaal maar het geeft aan hoe de vertaling van quota naar de praktijk al dan niet bevorderlijk kan zijn voor het realiseren van een sekse-evenwicht.

Ook interessant aan de Argentijnse wet is dat zij vooral aandacht heeft voor kleine kieskringen want het is vooral in die kieskringen dat vrouwelijke kandidaten moeilijk doorstoten.¹⁹ Ook al geldt een 30% quotum, bij twee verkiesbare plaatsen gaat één ervan naar een vrouwelijke kandidaat, een uitzondering op de berekeningswijze die expliciet vermeld wordt in het decreet van 1993 dat deze materie regelt. Zoals we zagen is deze regel vooral van belang voor de Senaat.

IV. Verkiezingsniveaus

De Belgische quotawetten kennen eigenlijk geen uitzonderingen, indien men de overgangsbepalingen terzijde laat evenals de laattijdige inwerkingtreding van de eerste quotawet waardoor de verkiezingen van 1995 buiten schot bleven. Anders staat het met de Franse en de Argentijnse quotawet die beide een aantal uitzonderingen kennen.

19. Empirisch onderzoek heeft steevast uitgewezen dat vrouwelijke kandidaten gemakkelijker doorstoten in kieskringen waar partijen meerdere zetels winnen: DARCY, R., S. WELCH & J. CLARK, *Women, Elections and Representation* (2nd ed). Lincoln, Nebraska University Press, 1994. MATLAND, R.E., Institutional Variables Affecting Female Representation in National Legislatures: The Case of Norway, in *Journal of Politics*, vol. 55, 1993, p. 737-755. MATLAND, R.E. & D.T. STUHLAR, The Electoral Opportunity Structure for Women in the Canadian Provinces: A Comparison to US State Legislatures, in *Political Research Quarterly*, vol. 51, 1998, p. 117-140. RULE, W., Parliaments of, by and for the People: Except for Women? pp. 15-30 in W. Rule & J.F. Zimmerman (eds.), *Electoral Systems in Comparative Perspective: Their Impact on Women and Minorities*, Westport, Greenwood Press, 1994.

De kracht van de definitie: een vergelijking van quotawetten in Argentinië, België en Frankrijk

De Argentijnse wet geldt enkel voor verkiezingen met kiesomschrijvingen waarin meer dan één kandidaat verkozen wordt en waarvoor de nationale overheid bevoegd is. Dit zijn in eerste instantie de verkiezingen voor de Kamer die plaatsvinden met een proportioneel lijststelsel. De kieskringen variëren hier van 2 tot 35 zetels. Door een hervorming van de Senaat in 2001 geldt de quotawet sindsdien ook voor dit verkiezingsniveau gezien nu drie senatoren per kiesomschrijving verkozen worden. Gezien deze voordien indirect verkozen werden kon de quotawet niet toegepast worden op de Senaat. Men kan in dat geval dus ook niet van een overgangsbepaling spreken zoals we die in België kennen. De Argentijnse wet heeft daarentegen geen betrekking op de verkiezingen voor de provincie- en gemeenteraden, omdat de provincies over de bevoegdheid beschikken om verkiezingsmateries op die niveaus autonoom te regelen.²⁰ De nationale Argentijnse quotawet heeft wel voor het merendeel van de provincies, 21 van de 24 om precies te zijn, als voorbeeld gediend om een soortgelijke wet in te voeren voor de respectievelijke provincie- en gemeenteraadsverkiezingen.²¹

De uitzonderingen in de Franse 'pariteitswet' zijn iets gecompliceerder en leiden tot een aantal mazen in het net. In totaal zijn er zes verkiezingsniveaus: het Europees Parlement, de Senaat, de Kamer, de regionale raden, de kantonraden en de gemeenteraden. De enige niveaus waarvoor geen uitzonderingen bestaan zijn de Europese verkiezingen en de verkiezingen van de regionale raden. In het eerste geval geldt het 50% quotum en de rits, in het tweede het 50% quotum en de afgezwakte versie van de rits. De 50% regel in combinatie met de rits geldt verder ook voor een deel van de Senaat, de 50% regel in combinatie met de afgezwakte rits voor een deel van de lokale verkiezingen. Voor de verkiezingen van de Kamer moeten tussen 49 en 51% kandidaten van het mannelijke respectievelijk vrouwelijke geslacht zijn.²²

De kantonraden zijn het enige verkiezingsniveau waarvoor überhaupt geen quota gelden. Maar zoals we reeds opmerkten, er zijn nog meer uitzonderingen. Een algemene stelregel in het Franse geval is dat geen quota van toepassing zijn in verkiezingen die plaatsvinden volgens een meerderheidsstelsel. Dit is zo bij de verkiezingen voor de kantonraden. Daarnaast vindt ook een deel van de verkiezingen voor de Senaat en voor de gemeenteraden plaats volgens een meerderheidsstelsel en ook hier is de 'pariteitswet' niet van toepassing. In de Senaat gaat het om de kiesomschrijvingen met niet meer dan 2 zetels. Bij de gemeenteraadsverkiezingen gaat het om gemeenten met minder dan 3500 inwoners. In beide gevallen betreft het een redelijk hoog aantal uitzonderingen. Ongeveer 30% van de senatoren wordt verkozen volgens een meerderheidsstelsel. De 'pariteitswet' is bovendien niet van toepassing voor 94% van alle gemeenten, die alles bij elkaar

20. De enige uitzondering hierop vormde de hoofdstad Buenos Aires maar dit slechts tot in 1995 toen ook dit bestuursniveau autonoom werd.

21. Voor een gedetailleerde analyse van de impact van deze provinciale quotawetten zie: JONES, M., 1998, *op.cit.*

22. GASPARD, F., *op.cit.* SGIER, L., *op.cit.*

Petra Meier

33% van de lokale mandatarissen kiezen.²³ Ook de Kamer wordt verkozen volgens een meerderheidsstelsel. Zoals we zagen geldt hier wel een algemeen quotum waardoor ongeveer de helft van de kandidaten van mannelijke respectievelijk vrouwelijke kunne moet zijn.

De uitzonderingen in de Franse 'pariteitswet' tonen aan dat deze wet minder revolutionair is dan wordt aangenomen. Uiteindelijk kan men maar op één niveau van een echte vertaling van het pariteitsprincipe naar de praktijk spreken, de Europese verkiezingen. De Franse wet legt echter de vinger op nog een andere zwakke plek, zijnde de meerderheidsstelsels. Echter, ook voor dergelijke kiesstelsels kunnen quotamaatregelen ontworpen worden. De Schotse Labourpartij maakte tijdens de verkiezingen van mei 1999 bijvoorbeeld gebruik van een koppeling van kiesomschrijvingen, bekend als 'the twinning of neighbouring seats'. Steeds twee kiesomschrijvingen waarin de partij evenveel kans maakte de verkiesbare zetel te winnen werden aan elkaar gekoppeld. De partijleden van gekoppelde kiesomschrijvingen verkozen vervolgens zowel één mannelijke als één vrouwelijke kandidaat. Zij kwamen dan elk in een van de twee gekoppelde kiesdistricten op.²⁴ Er moet echter erg veel politieke wil aanwezig zijn om dit soort maatregelen te treffen gezien de 'zero-sum game' logica die inherent is aan meerderheidsstelsels.

V. Sancties

Wat de sancties betreft kunnen twee vergelijkende dimensies onderscheiden worden. De eerste betreft de vraag of er al dan niet sancties vermeld worden in de wet. De tweede vergelijkende dimensie betreft het type sanctie.

De Belgische quotawetten zijn de enige die niet expliciet sancties vermelden. Noch de quotawet van 1994 noch die van 2002 stelt een sanctie voor in geval van niet-naleving van de wet. Uit de formulering van die wetten vloeit indirect wel een sanctie voort. Deze bestaat erin dat kieslijsten die de wettelijk opgelegde quota niet vervullen niet goedgekeurd worden en bijgevolg niet kunnen deelnemen aan de verkiezingen. De enige mogelijkheid waarover partijen beschikken indien zij niet voldoende kandidaten van de ondervertegenwoordigde sekse vinden voor hun lijsten bestaat erin om onvolledige lijsten in te dienen.

In tegenstelling tot de Belgische quotawetten voorzien zowel de Argentijnse als de Franse quotawet sancties. In het geval van de Argentijnse quotawet gaat het

23. BAUDINO, C., *op.cit.*

24. BROWN, A., El caso de Escosia, pp. 57-67 in P. Saavedra Ruiz (ed.), *La democracia paritaria en la construcción europea*, Madrid, CELEM, 2000. BROWN, A., Een nieuw Schots Parlement – De rol van de vrouw, pp. 26-35 in X, *Van onevenwicht naar evenwicht. Het Vlaams Parlement en nieuwe perspectieven voor vrouwen*. Brussel, Vlaams Parlement, 1998. BROWN, A., Women and Politics in Scotland, in *Parliamentary Affairs*, vol. 49, 1996, p. 26-40. SQUIRES, J. & M. WICKHAM-JONES, *Women in Parliament: A Comparative Analysis*, Bristol, University of Bristol, 2001.

De kracht van de definitie: een vergelijking van quotawetten in Argentinië, België en Frankrijk

echter om dezelfde sanctie als diegene die in België bestaat. Het verschil bestaat er dus in dat de Argentijnse quotawet expliciet vermeldt dat lijsten die de opgelegde quota niet respecteren niet goedgekeurd worden.

Ook de Franse quotawet voorziet in sancties. Deze zijn van financiële aard. Lijsten voor de verkiezingen van de Kamer die de opgelegde quota niet respecteren, verliezen een deel van hun dotatie. De Franse partijen ontvangen een dotatie in twee schijven, die samenhangt met het kiesstelsel voor de Kamer. Kamerleden worden verkozen volgens een meerderheidsstelsel in twee rondes. De eerste schijf van de dotatie heeft betrekking op het aantal stemmen dat partijen behalen tijdens de eerste ronde van de verkiezingen. De tweede schijf van de dotatie slaat op het aantal effectief in de tweede ronde verkozen mandatarissen per partij. De sanctionering in geval van niet-naleving van de 'pariteitswet' heeft betrekking op de eerste schijf van de dotatie. Bij de tijdens de eerste ronde ingediende lijsten met meer dan 2% verschil tussen het aantal kandidaten van mannelijke respectievelijk vrouwelijke sekse wordt het deel van de financiering dat afhankelijk is van het aantal stemmen behaald tijdens deze ronde, verminderd met de helft van hoger vernoemd verschil. Concreet: indien een partij in de eerste ronde bijvoorbeeld 60% mannelijke en 40% vrouwelijke kandidaten voordraagt, wordt haar eerste deel van de dotatie verminderd met $(60-40)/2 = 10\%$. Uiteindelijk houdt dit in dat een partij evenveel percent van haar eerste schijf dotatie verliest als er vrouwelijke respectievelijk mannelijke kandidaten ontbreken opdat zij met respectievelijk 50% zouden zijn. Voor de overige verkiezingsniveaus schrijft de Franse 'pariteitswet' geen expliciete sanctie voor. De situatie is in die gevallen dezelfde als in België, namelijk dat lijsten die niet voldoen aan de opgelegde quota geweigerd worden.

Samengevat komt het er dus op neer dat in alle gevallen sancties bestaan, ook al worden die niet steeds expliciet vermeld in de wet. We kunnen daarbij twee types sancties onderscheiden, namelijk het niet goedkeuren van de voorgestelde selectie kandidaten of het wel goedkeuren van die selectie mits financiële afstrafing. Wat voor een gewicht hebben die sancties in de praktijk en maakt het in het geval van afkeuren van de selectie een verschil of dit al dan niet in de wet vermeld wordt? Het afkeuren van de selectie in geval van niet naleving van de quotawet blijkt een efficiënte maatregel te zijn, en het maakt daarbij niet uit of zij al dan niet expliciet opgenomen is in de wettekst.

Uit de Belgische praktijk blijkt dat partijen de wet nageleefd hebben. Bij de verkiezingen van 1999 was er nog geen handvol lijsten die initieel niet beantwoordden aan de quota omdat partijen in die gevallen speelden met de indeling in effectieve kandidaten en opvolgers. Zij telden het aantal mannelijke en vrouwelijke namen op de lijst, maar mannelijke kandidaten stonden dan zowel op de effectieve als op de opvolgerslijst terwijl vrouwelijke kandidaten maar één keer op de lijst stonden. Maar zoals gezegd, het ging hier om uitzonderingen, en bij latere verkiezingen kwamen die niet meer voor. In het Argentijnse geval vinden we een gelijkaardige kinderziekte terug. De quotawet werd voor het eerst toegepast tij-

Petra Meier

dens de verkiezingen van 1993. Toen waren er meer dan 30 lijsten die initieel niet beantwoordden aan de quotavereisten en derhalve geweigerd werden. Bij de daaropvolgende verkiezingen beantwoordden alle lijsten aan de criteria van de wet, alhoewel dit bij twee lijsten maar het geval was na correctie.²⁵ Sindsdien zijn er op dit vlak geen incidenten meer geweest.

Daar waar het om goed te keuren selecties van kandidaten gaat, zien we ook in Frankrijk dat de sanctie van weigering werkt. Er hebben zich alleszins tot nu toe geen noemenswaardige incidenten voorgedaan. Anders is het gesteld met de financiële sanctie. Deze werd voor het eerst acuut tijdens de Kamerverkiezingen van 2002. Uit tabel 1 blijkt dat sommige partijen er blijkbaar veel voor over hadden om het quotum mannelijke kandidaten te overschrijden.

Tabel 1. Verlies dotatie partijen Franse Kamerverkiezingen 2002.

Partij	% Kandidates	% Verlies dotatie 1ste schijf	Verlies dotatie 1ste schijf in Euro	% Verlies op totale dotatie
LO	50,2	0	0	0,0
LCR	50,1	0	0	0,0
EXG	44,1	5,9	7.486*	6,2
COM	43,9	6,1	119.160	4,2
SOC	36,1	13,9	1.323.722	9,1
PRG	26,9	23,1	139.773	17,8
DVG	21,8	28,2	155.423	23,2
VEC	49,8	0	0	0,0
PREP	44,8	5,2	24.974	5,5
ECO	41,7	8,3	38.247	9,0
REG	32,9	17,1	24.803	15,0
CPNT	45,9	4,1	26.779	4,2
DIV	30,4	19,6	66.022	20,8
UMP	19,9	30,1	4.027.151	15,8
UDF	19,7	30,3	582.420	22,0
DL	20,0	30,0	50.724	24,2
RPF	22,2	27,8	40.697	20,7
MPF	47,2	2,8	8.887	2,5
DVD	20,0	30,0	468.848	31,2
FN	48,8	1,2	51.340	1,2
MNR	41,0	9,0	38.781	9,8
EXD	41,7	8,3	8.165	9,0

* de bedragen werden afgerond na de komma.

Bron: OBSERVATOIRE DE LA PARITE, Document de travail. Application de la loi du 6 juin 2000 dite sur la parité aux élections législatives de juin 2002. Onuitgegeven rapport, 2002.

Zo zien we dat ongeveer 1/3 van de partijen ongeveer 1/4 van de eerste schijf van hun dotatie verliezen. Evenzeer zien we dat ongeveer 1/3 van de partijen

25. JONES, M., 1996, *op.cit.*

De kracht van de definitie: een vergelijking van quotawetten in Argentinië, België en Frankrijk

20-30% van hun totale dotatie kwijtspelen door het niet respecteren van de quota. Het zijn echter niet noodzakelijk dezelfde partijen. Dit ligt eraan dat partijen die de verkiezingen winnen hun verlies op de eerste schijf van de dotatie voor een stuk compenseren doordat hun tweede schijf van de dotatie hoger is, gezien die afhankelijk is van het aantal verkozen mandatarissen. Zo verliest de UMP, de grote winnaar van de verkiezingen, maar een kleine 16% van zijn totale dotatie alhoewel zij nog geen 20% vrouwelijke kandidaten hadden. Uiteindelijk gaat het hier wel nog steeds om 4 miljoen Euro. Maar het blijft een feit dat de wet partijen de mogelijkheid laat om strategisch te handelen en de voorkeur te geven aan electoraal sterke mannelijke kandidaten. De redenering is dan dat zij liever een deel van de eerste schijf van de dotatie verliezen maar met meer verkozenen naar de Kamer trekken, omdat zij ervan uitgaan dat mannelijke kandidaten meer kans maken om de verkiezingen te winnen. In dit opzicht ondermijnt de sanctie de doelstelling van de wet, namelijk het overkomen van seksegebonden drempels in de politiek. De in de 'pariteitswet' vervatte sanctie blijkt geen steun in de rug van nieuwe onbekende kandidaten, in de praktijk vaak vrouwen, te zijn.

Uit het Franse voorbeeld leren we dat financiële sancties in geval van niet-naleving van genderquota enkel effect hebben als zij zo geconcipieerd worden dat zij opwegen tegen strategische electorale overwegingen. Zij moeten dus heel zwaar doorwegen op de partijportemonnee. Anders blijken zij geen efficiënte oplossing voor een deel van het eigenlijke probleem te zijn, namelijk de gendergebonden drempels die ingegeven zijn door de electorale voorsprong van mannelijke kandidaten. Uit een vergelijking van de verschillende sancties leren we uiteindelijk ook dat de sanctie om lijsten of selecties van kandidaten die niet voldoen aan de quotawet te weigeren een efficiënte maatregel is. Partijen hebben in dat geval geen keuze om andere overwegingen te laten meespelen in hun beslissing de quotawet al dan niet te respecteren. Dit kan wel in het geval van financiële sancties, tenzij die heel zwaar zouden zijn. En de kans is klein dat een dergelijke zware sanctie toegestaan wordt, omdat zij als buitensporige maatregel beschouwd zou kunnen worden die niet in verhouding staat tot de eigenlijke quota. Dit was bijvoorbeeld het oordeel van de Raad van State met betrekking tot de in het voorontwerp van de quotawet van 1994 voorziene sancties.²⁶

VI. Evaluatie en herziening van de quotawetten

De enige quotawet die tot op heden vernieuwd of vervangen werd is de Belgische quotawet van 1994. Dit gebeurde door de nieuwe quotawet van 2002, zonder dat dit oorspronkelijk zo gepland was. De eerste Belgische quotawet voorzag ook geen evaluatieprocedure om de impact ervan te meten. De nieuwe quotawet voorziet wel in een evaluatie. Elke assemblee moet 6 maanden na de verkiezing

26. *Gedr. Stuk. Kamer*, 93-94: 1316/1.

Petra Meier

de invloed van de wet op haar aantal vrouwelijke verkozenen nagaan. Preciezer bepalingen hieromtrent ontbreken.

Geen van de andere wetten werd tot op heden vervangen. Er zijn ook in deze buitenlandse voorbeelden geen bepalingen in die richting. De Argentijnse quotawet voorziet evenmin in een evaluatieprocedure. Dit is wel het geval bij de Franse 'pariteitswet'. Zo voorziet de wet in een rapport dat de regering twee jaar na het totstandkomen van de wet voorlegt aan het parlement, en dat de evolutie van het aantal vrouwelijke verkozenen op alle verkiezingsniveaus bevat, inclusief diegene waarop de wet niet van toepassing is. De 'pariteitswet' schrijft verder voor dat de regering vervolgens driejaarlijks een soortgelijk rapport presenteert.

Twee aspecten van de in de Franse 'pariteitswet' voorgeschreven evaluatie zijn interessant. Ten eerste moet de evaluatie alle verkiezingsniveaus in beschouwing nemen en niet enkel diegene waarvoor de quota gelden. Een tweede interessant aspect aan de voorgeschreven evaluatie is het feit dat de regering dit rapport moet voorleggen aan het parlement. Een vergelijkende evaluatie van een quota-maatregel biedt uiteindelijk meer inzichten in haar sterke en zwakke kanten dan indien elke assemblee louter voor zichzelf het effect van een quotawet bepaalt. Daarnaast lijkt het ook zinvol dat de regering dit rapport voorlegt aan het parlement. Dit geldt zeker daar waar het pariteitsprincipe, de expliciete gelijkheid van de seksen, ingeschreven is in de grondwet zoals dit ook in België het geval is. Dit principe legt de overheid namelijk de verplichting op om een gelijkheid van de seksen actief te bevorderen.²⁷ Op regelmatige basis verantwoording afleggen aan het parlement via een rapport dat de vooruitgang van seksegelijkheid in politieke assemblees – en eventueel in andere instanties – en de impact van maatregelen ter bevordering ervan meet, benadrukt de rol die de overheid in dit kader hoort te spelen. Dit neemt niet weg dat de overheid het opstellen van dat rapport kan uitbesteden aan een extern orgaan. In Frankrijk speelt het 'Observatoire de la parité' een belangrijke rol op dit vlak.

VII. Quotawetten en verkiezingsuitslagen

Wanneer we de drie quotawetten vergelijken, dringt de vraag zich op wat zij opgeleverd hebben. De Argentijnse quotawet wordt in de literatuur omschreven als een succesverhaal.²⁸ Gezien de Kamer om de twee jaar voor de helft vernieuwd wordt is deze wet ondertussen van toepassing geweest op vijf verkiezingen, zijnde die van 1993, 1995, 1997, 1999 en 2001. Daarnaast werd de wet ook voor het eerst toegepast op de verkiezingen voor de Senaat van 2001. De Senaat werd hierbij volledig vernieuwd, terwijl in de toekomst om de twee jaar 1/3 van de senato-

27. MEIER, P., Paritaire democratie: over een nieuw concept en oude wonden, in *Ethiek & Maatschappij*, vol. 1, 1998, p. 9-23.

28. GOMEZ, P.L., *op.cit.* JIMENEZ POLANCO, J., *op.cit.*

De kracht van de definitie: een vergelijking van quotawetten in Argentinië, België en Frankrijk

ren vervangen wordt.²⁹ Terwijl het percentage vrouwelijke kamerleden in 1991 amper 5% bedroeg, steeg het in 1993 naar 14%, om vervolgens in 1995 naar 28% te klimmen. Bij de twee daaropvolgende verkiezingen van 1997 en 1999 bleef het hangen op 27%, maar in 2001 steeg het naar 31%.³⁰

In het kielzog van de wet was er dus een forse stijging van het aantal vrouwelijke kamerleden. Dit was niet zo in 1993, maar wel in 1995. Hun aantal verdubbelde vergeleken bij dat van de andere landen uit de regio, en op wereldniveau steeg Argentinië naar de zevende plaats van de landen met het hoogste percentage vrouwelijke kamerleden. En ondertussen zetelen er in de Argentijnse Kamer evenveel vrouwen als de wet vrouwelijke kandidaten voorschrijft. Dit is een fenomeen dat in België niet meer werd bereikt met de nieuwe quotawet en dat onder de oude quotawet enkel behaald werd in assemblees met uiterst grote kiesomschrijvingen, terwijl de kieskringen voor de Argentijnse Kamer tussen twee en 35 zetels bevatten. Hierbij moet men ook bedenken dat de Argentijnse wet over het algemeen minimalistisch geïnterpreteerd wordt, dit wil zeggen dat vrouwen binnen de marges die de wet toestaat steevast naar de laagste plaatsen verwezen worden. Dit fenomeen neemt recentelijk af, maar nog steeds worden bijvoorbeeld heel weinig lijsten door vrouwen getrokken.³¹ In België daarentegen hebben verschillende partijen de neiging om meer te willen doen dan de quotawetten voorschrijven.³² Voor de verkiezingen van de Argentijnse Senaat liggen minder gegevens voor, gezien de wet tot nu toe enkel van toepassing was op de verkiezingen van 2001. Toen werd echter 33% vrouwen verkozen, wat spectaculair veel is vergeleken met de 3% die daarvoor in de Senaat zetelde.

In België komt globaal gezien de opwaartse trend van het aantal vrouwen in de politiek in de jaren '90 in een stroomversnelling terecht, en dit zowel op het ogenblik dat de quotawetten goedgekeurd werden als ook nadat zij van kracht werden. Het van kracht worden van de quotawetten ging niet overall gepaard met een belangrijke stijging van het percentage vrouwelijke mandatarissen. Er is dus geen directe trendbreuk vast te stellen op het moment waarop de quotawet van toepassing is. Maar zelfs indien die er was geweest had dit nog niets gezegd over de quotawetten. We komen hierop terug.

De uitslagen van verkiezingen na het van kracht worden van de Franse 'pariteitswet' leveren een minder uniform beeld op. De testcase voor deze wet waren de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2001. In totaal werd 33% vrouwen verkozen, terwijl dat in 1995 22% was. Er bestaat wel een groot verschil tussen gemeenten waarvoor de 'pariteitswet' geldt en de overige. Terwijl in gemeenten met meer dan 3500 inwoners 47,5% vrouwen verkozen werd tegenover 26% bij de vorige verkiezingen, bedroeg dit slechts 30% ten opzichte van de vroegere 21% in de andere gemeenten. De 'pariteitswet' was ook van toepassing op de verkiezin-

29. www.electionworld.org.

30. www.ipu.org. JIMENEZ POLANCO, J., *op.cit.*

31. JIMENEZ POLANCO, J., *op.cit.*

32. DESCHOUWER, K. & P. MEIER, *op.cit.*

Petra Meier

gen voor de Senaat van 2001. Het aantal vrouwelijke senatoren steeg daarbij van 6% naar 11%. Deze geringe toename wordt enigszins gerelativeerd door het feit dat de Senaat steeds slechts voor 1/3 vernieuwd wordt. Tenslotte is de 'pariteitswet' ook van toepassing geweest op de kamerverkiezingen van juni 2002. Hier evolueerde het aantal vrouwelijke mandatarissen van 11% naar net geen 12%.³³

Zoals aan het begin van deze bijdrage opgemerkt werd valt de zuivere impact van quotawetten moeilijk zonet niet te meten. Nochtans kunnen we hier een aantal conclusies trekken over de potentiële impact van de besproken quotawetten en dus over de mate waarop zij een dwingende invloed hebben over niet enkel het aantal mannelijke en vrouwelijke verkozenen maar ook over hun aantallen onder de gekozenen. De vergelijkende analyse geeft aan dat quotawetten zo precies mogelijk moeten inspelen op de modaliteiten van het kiesstelsel opdat zij een sekse-evenwicht in de politiek helpen bevorderen. Met andere woorden, hoe meer een quotamaatregel inspeelt op de modaliteiten van een kiesstelsel en die uitbuit ten bate van een genderevenwicht in de politiek, hoe meer deze maatregel een uitslag 'garandeert', ook al heeft die quota betrekking op de inputzijde van het electorale proces en niet op de outputzijde.

De Argentijnse quotawet is op dit vlak wellicht het beste voorbeeld. Ook al wordt deze wet minimalistisch geïnterpreteerd dan nog vertalen zich de quota die gelden voor de aantallen mannelijke en vrouwelijke kandidaten naar de aantallen mannelijke respectievelijk vrouwelijke mandatarissen. Het is bijvoorbeeld zeker dat het huidige percentage vrouwelijke Senatoren niet zal dalen tijdens toekomstige verkiezingen. Dit ligt aan de wijze waarop de quotawet inspeelt op de modaliteiten van de verkiezingen voor de Senaat. Het feit dat de quotawet voorschrijft dat bij twee verkiesbare plaatsen één daarvan naar elke sekse gaat en dat de kieswetgeving voor de Senaat voorschrijft dat de winnende partij twee zetels behaalt, zal steevast tot minstens 1/3 vrouwelijke senatoren leiden. Want er zijn in totaal drie zetels per kieskring en de quota die gelden voor het totaal aantal kandidaten gelden eveneens voor het aantal kandidaten op verkiesbare plaatsen, waarbij de mannelijke en vrouwelijke kandidaten zo breed mogelijk gespreid worden over deze verkiesbare plaatsen. Om dezelfde reden zal de Argentijnse quotawet er ook voor zorgen dat het aantal vrouwen in de Kamer nooit ver onder de 30% ligt. Het is een voorbeeld van een perfect op het kiesstelsel inspeliende maatregel ter bevordering van een sekse-evenwicht in de politiek. Zelfs het gegeven dat het aantal vrouwen in de Kamer in 1993 maar tot 14% steeg is hiervoor een indicator, gezien het verklaard kan worden door de regel dat de Kamer om de twee jaar slechts voor de helft vernieuwd wordt.

Ook de Franse 'pariteitswet' speelt in op de per verkiezingsniveau afhankelijke modaliteiten, zij het dat dit niet steeds gebeurt vanuit de optiek om via de quotawet optimaal een sekse-evenwicht te bevorderen. Een voorbeeld hiervan zijn alle verkiezingen die plaatsvinden volgens een meerderheidsstelsel. Technisch

33. BAUDINO, C., *op.cit.* GENISSON, C., *La parité entre les femmes et les hommes: une avancée décisive pour la démocratie. Rapport au Premier Ministre*, Paris, 2002. www.ipu.org.

De kracht van de definitie: een vergelijking van quotawetten in Argentinië, België en Frankrijk

gesproken belet niets om ook hier een pariteit benaderende quota toe te passen, maar dat gebeurt niet. Ook het feit dat de quota die gelden voor de lijst op zich niet nauwkeurig vertaald worden naar quota die gelden voor verkiesbare plaatsen is hier een voorbeeld van. Evenmin kan men van de Belgische quotawetten zeggen dat zij niet inspelen op de modaliteiten van het kiesstelsel. Maar nog minder dan in het Franse geval gebeurt dit vanuit de optiek om de sekseverhoudingen in de politiek effectief te sturen. Anders had die wet namelijk in 1994 reeds ingespeeld op de verkiesbare plaatsen en zich in 2002 niet beperkt tot de eerste twee lijstplaatsen maar was zij ingegaan op alle verkiesbare plaatsen. En zoals het Argentijnse voorbeeld toont moet in dit laatste geval er ook voor gezorgd worden dat de mannelijke en vrouwelijke kandidaten op verkiesbare plaatsen zo breed mogelijk gespreid worden. Want een clustering van kandidaten op 'meer' respectievelijk 'minder' verkiesbare plaatsen ondermijnt een optimale potentiële impact van dubbele quota, zoals het Franse voorbeeld aangeeft.

De kracht van de Argentijnse quotawet ligt niet enkel in het feit dat zij optimaal inspeelt op de modaliteiten van het kiesstelsel waarin zij van toepassing is. De wet put eveneens kracht uit het feit dat zij niet omzeild kan worden. Ook de Belgische quotawet kan niet omzeild worden, maar haar bepalingen hebben niet dezelfde impact als die van de Argentijnse wet. Hierop aansluitend kunnen we de vraag stellen of quotawetten partijen de keuze moeten laten of zij al dan niet een sekse-evenwicht willen bevorderen. De Belgische ervaring leert dat partijen die een sekse-evenwicht belangrijk vinden daarnaar handelen zonder zich al te zeer te laten leiden door hun algemene electorale kansen.³⁴ De toepassing van de Franse 'pariteitswet' wijst in dezelfde richting. De achter een quotawet schuilende logica is dat een sekse-evenwicht in verkozen assemblees niet vanzelf komt en dat de overheid een handje moet toesteken om dit te realiseren – zeker indien de overheid de gelijkheid van de seksen als een belangrijk principe beschouwd, en daar kan men van uitgaan waar een pariteitsclausule is opgenomen in de grondwet (België) of in haar preambule (Frankrijk). Quotawetten zijn bijgevolg vooral van belang voor 'onwillige' partijen. Hun de keuze laten om al dan niet een sekse-evenwicht te realiseren, staat uiteindelijk haaks op de reden waarom er een quotawet kwam. Daaruit vloeit voort dat bijkomende sancties overbodig zijn. De meest efficiënte quotawet is diegene waaruit voortvloeit dat een selectie kandidaten geweigerd wordt indien zij niet voldoet aan de wettelijke bepalingen.

Tot slot kunnen we hier nog opmerken dat een benadering van quotamaatregelen zoals in dit artikel is gebeurd ook aangeeft in welke mate een politieke meerderheid bereid is om effectief te sleutelen aan de bestaande sekseverhoudingen, alle mooie titels, leuzen en argumenten ten spijt.

34. DESCHOUWER, K. & P. MEIER, *op.cit.*

Petra Meier

VIII. Conclusie

De vergelijkende analyse van de bepalingen van drie verschillende genderquotawetten, de Argentijnse, de Belgische en de Franse, geeft aan dat dergelijke maatregelen een effect kunnen afdwingen op het niveau van het aantal mannelijke en vrouwelijke verkozenen ook al beperkt hun invloed zich strikt genomen tot de inputzijde van het electorale proces, zijnde de verhoudingen tussen kandidaten. Van belang in dit kader zijn niet de percentages mannelijke respectievelijk vrouwelijke kandidaten maar de wijze waarop zij gespreid worden over verkiesbare plaatsen, en dit onafhankelijk van het type kiesstelsel. De Argentijnse quotawet, die slechts een 30% vrouwelijke kandidaten oplegt levert uiteindelijk verhoudingsgewijs meer resultaat op dan de Franse en Belgische quotawetten die beiden een evenredig aantal mannelijke en vrouwelijke kandidaten voorschrijven. De kracht van de Argentijnse quotawet ligt in haar definitie, meer bepaald in de wijze waarop de bepalingen van de genderquota inspelen op de modaliteiten van het Argentijnse kiesstelsel om die op een zo genderbewust mogelijke wijze uit te buiten. De Argentijnse wet verdeelt de kandidaten over de verkiesbare plaatsen en respecteert daarbij de quota die gelden op het totaal aantal kandidaten, waarbij de kandidaten van verschillende sekse zo breed mogelijk gespreid worden over de verkiesbare plaatsen. Daardoor vertaalt zich de op het niveau van de kandidaten opgelegde sekseverhouding redelijk goed naar het aantal verkozenen. De dubbele quota van de Belgische en Franse quotawet spelen veel minder nauwkeurig in op het potentieel aantal verkiesbare plaatsen en evenmin respecteren zij het algemeen voor de lijst geldende quotum mannelijke respectievelijk vrouwelijke kandidaten. Daardoor hebben zij een minder dwingende impact op de man-vrouwverhoudingen onder de verkozenen.

SUMMARY

The strength lies in the definition. Comparing quota laws in Argentina, Belgium and France

Gender quota do not always go hand in hand with a considerable rise in the number of women elected. Although the number of fe/male representatives elected depends on several factors, we argue that the stipulations of gender quota acts influence to a large extent their impact on the sex ratios in politics. This is not so much due to the share of fe/male candidates parties have to present than to the extent to which a gender quota act anticipates the particularities of the electoral system. A comparative analysis of three prominent cases, the Argentinean, Belgian and French gender quota acts, shows that the more a gender quota rule targets at the specificities of the electoral system in order to promote a gender balance in political representation, the more this rule 'guarantees' a result, even though gender quota acts concern but the input side of the electoral process.

Tabel 2. Bepalingen quotawetten in België, Argentinië en Frankrijk.

	België	Frankrijk	Argentinië
1. Algemene quota	1994: 33%* 2002: 50%*	2000: 50%*	1991: 30%*
2. Dubbele quota	1994: geen dubbele quota 2002: rits voor de eerste twee plaatsen op de lijst	Rits bij verkiezingen in proportioneel stelsel (Europees Parlement en Senaat) per blok van zes kandidaten evenveel mannen als vrouwen bij verkiezingen in semi-proportioneel stelsel (regionale en gemeenteraden)	30% van de verkiesbare plaatsen moet ingenomen worden door vrouwen zoals vastgelegd in decreet 379/93 van 8 maart 1993
3. Overgangsbepalingen	1994: van 1996-1999 en voor de gemeente- en provincieraadsverkiezingen van 1994 (max. 75%) 2002: bij de eerste verkiezing na inwerkingtreding van de wet (eerste drie kandidaten op de lijst mogen niet van hetzelfde geslacht zijn; de uitzondering geldt dus enkel voor de dubbele quota)	Geen overgangsbepalingen	Geen overgangsbepalingen
4. Verkiezingsniveaus waarop 1. niet van toepassing is (geen algemene quota)	1994: geen uitzonderingen mits overgangsbepaling 2002: geen uitzonderingen	Geldt niet voor verkiezingen volgens een Meerderheidsstelsel; dit zijn: – Verkiezingen voor kantonraden – Verkiezingen voor Senaat in kieskringen met 1 of 2 zetels (ongeveer 30% van de senatoren) – Verkiezingen voor gemeenteraad in gemeenten met minder dan 3500 inwoners (94% van de gemeenten, zij kiezen 33% van de lokale mandatarissen)	Geldt voor de verkiezingen van de Kamer Geldt sinds de hervorming van de Senaat in 2001 ook voor deze instelling (voordien werd de Senaat getraptd verkozen) Geldt niet voor de provincieraads- en lokale verkiezingen, gezien die autonoom zijn in deze materie, maar 21 van de 24 provincies hebben een soortgelijke wet ingevoerd Gold in theorie wel voor de gemeenteraadsverkiezingen in Buenos Aires, maar in 1995 werd dit bestuursniveau autonoom

De kracht van de definitie: een vergelijking van quotawetten in Argentinië, België en Frankrijk

	België	Frankrijk	Argentinië
5. Verkiezingsniveaus waarop 2. niet van toepassing is (geen dubbele quota)	1994: niet van toepassing 2002: geen uitzonderingen mits overgangsbepaling	Verkiezingen van de Kamer (naast de onder 4. vermelde verkiezingsniveaus)	Zie punt 4.
6. Sancties	1994: niet vermeld in de wet maar uit de wet vloeit voort dat lijsten die niet voldoen aan de quota niet goedgekeurd worden 2002: niet vermeld in de wet maar uit de wet vloeit voort dat lijsten die niet voldoen aan de quota niet goedgekeurd worden	Financiële sanctie voor de verkiezingen van de Kamer: bij meer dan 2% verschil tussen het aantal kandidaten van beide seksen wordt het deel van de financiering dat afhankelijk is van het aantal stemmen behaald tijdens de eerste ronde, verminderd met de helft van hogerop vernoemd verschil Voor de andere verkiezingsniveaus: idem België	De wet vermeldt dat lijsten die de opgelegde quota niet respecteren niet goedgekeurd worden
7. Evaluatie van de wet	1994: niet voorzien 2002: zes maanden na de verkiezing evalueert de assemblee de invloed van de wet op haar aantal vrouwelijke verkozenen	Twee jaar na de wet presenteert de regering een rapport aan het parlement over de evolutie van het aantal vrouwelijke verkozenen op alle verkiezingsniveaus, incl. diegene waarop de wet niet van toepassing is (zie 4.) Vervolgens presenteert zij om de drie jaar een soortgelijk rapport	Niet voorzien
8. Herziening van de wet	Wet van 2002 vervangt die van 1994	Niet tot op heden	Niet tot op heden
9. Verkiezingen waarop de wet tot op heden van toepassing was	1994 met overgangsquota: gemeentebestuur en provincieraden (1994) 1994 met definitieve quota: Europees Parlement, Senaat, Kamer, raden van gemeenschappen en gewesten (1999); provincie- en gemeenteraden (2000) 2002: Kamer en Senaat (2003)	Gemeenteraden en Senaat (2001); Kamer (2002)	Kamer (1993, 1995, 1997, 1999, 2001); Senaat (2001)

* Dit percentage geeft aan hoeveel vrouwen (respectievelijk mannen) de kieslijsten moeten bevatten, ook al zijn de wettelijke bepalingen soms anders geformuleerd.