**Soulad kvót na kandidátních listinách s ústavním pořádkem**

**Pavla Špondrová (21. července 2014)**

**Zavedení kvót je možné realizovat prostřednictvím (běžných) volebních zákonů a není proto třeba měnit Ústavu nebo Listinu** neboť Ústava sama v čl. 20 stanoví, že: „Další podmínky výkonu volebního práva, organizaci voleb a rozsah soudního přezkumu stanoví zákon.“

**Zavedení kvót (prosazování rovnosti žen a mužů) je v souladu s ústavním pořádkem, neboť se jedná o přiměřený zásah do dalších základních práv a svobod obsažených v Ústavě a LZPS.** Přiměřenost zásahu se zkoumá prostřednictvím tzv. testu proporcionality.

**Test proporcionality**

Při posuzování opatření týkajícího se základních práv a svobod je třeba dbát, aby toto opatření bylo objektivně odůvodněno legitimním cílem a prostředky k dosažení tohoto cíle byly přiměřené a nezbytné. Legitimnost cíle, jímž je vyrovnanější složení zastupitelských sborů, je nepochybná. Je totiž přímo spjata s dosahováním rovnosti mezi ženami a muži, k níž se Česká republika přihlásila ratifikací Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen a také v dalších dokumentech (např. Pekingská deklarace a Akční platforma, Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, čl. 3). Přiměřenost a nezbytnost navrhovaných opatření je prokazatelná především pomocí tzv. testu proporcionality.

Jak konstatuje Ústavní soud (Pl. ÚS 3/02),při posuzování, zda je v ústavní rovině možné zasahovat do základních práv a svobod garantovaných ústavním pořádkem, je třeba konkrétní kroky poctivě posuzovat podle základních pravidel fungování státní moci – zásady proporcionality (přiměřenosti) a zákazu zneužití práva. Tato zásada vychází z premisy, že k zásahu do základních práv či svobod, i když to jejich ústavní úprava nepředpokládá, může dojít v případě jejich vzájemné kolize nebo v případě kolize s jinou ústavně chráněnou hodnotou, jež nemá povahu základního práva a svobody (veřejný statek).

Vždy však je v těchto případech třeba posuzovat účel (cíl) takového zásahu ve vztahu k použitým prostředkům, přičemž měřítkem pro toto posouzení je již zmíněná zásada proporcionality (přiměřenosti v širším smyslu), jež může být také nazývána zákazem nadměrnosti zásahů do práv a svobod. Tato obecná zásada zahrnuje tři principy, respektive kriteria posuzování přípustnosti zásahu:

1. princip způsobilosti naplnění účelu (nebo také vhodnosti), dle něhož musí být příslušné opatření vůbec schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku.
2. princip potřebnosti, dle něhož je povoleno použití pouze nejšetrnějšího – ve vztahu k dotčeným základním právům a svobodám – z více možných prostředků.
3. princip přiměřenosti (v užším smyslu), dle kterého újma na základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli, tj. opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních.

Podle našeho názoru námi navrhovaná právní úprava má schopnost v testu proporcionality obstát, a to z těchto důvodů:

1. Princip způsobilosti naplnění účelu (nebo také vhodnosti) je zachován, neboť navrhovaná úprava tím, že zavádí pravidlo minimálního podílu jak žen, tak mužů na kandidátních listinách a současně také pravidelné střídání kandidujících osob, a tím rovnoměrné rozmístění na celé kandidátní listině, garantuje opravdovou realizaci jak aktivního, tak pasivního volebního práva všech. Zároveň garantuje minimální hranici podílu žen a mužů na rozhodovacích procesech tak, aby ženy ani muži nemohli být z rozhodování úplně vyloučeni. V praktické rovině povede k také ke zvýšení počtu žen v zastupitelských orgánech, a tedy dojde k naplnění účelu úpravy. V našem případě se jedná o ochranu svobodného pasivního a aktivního práva a také o naplňování zásady rovnosti, která jsou bezpochyby základními právy a zaslouží si být chráněny.
2. Princip potřebnosti dovoluje k dosažení cíle použít pouze nejšetrnějšího ze všech možných prostředků. V našem případě se v návaznosti na požadovanou efektivitu opatření, kdy jakékoliv šetrnější nastavení tohoto prostředku by nevedlo k naplnění účelu a nebyl by tedy naplněn bod č. 1, o takový prostředek jedná. Garance svobodného pasivního i aktivního volebního práva žen i mužů je v našem návrhu realizována prostřednictvím zavedení pravidel pro volební kandidátní listiny a jedná se tedy o zabezpečení rovných příležitostí. Nejde o požadavek dosáhnout výsledku jak pro politickou stranu nebo parlament jako takový, kdy by zákon vyžadoval určité procento žen i mužů mezi zvolenými osobami, ani o podmínku, která by stanovila pevný minimální podíl žen a mužů v zastupitelském tělese, od kterého by nebylo možné se odchýlit. Současně námi navrhovaná úprava obsahuje „minimální standard“, minimální podíl žen a mužů, a to 30%. Tento požadavek lze požadovat za přiměřený, neboť na základě analogie k faktickému uspořádání společnosti by bylo možné požadovat poměr žen a mužů 50:50.
3. Princip přiměřenosti stanoví předpoklad, že zaváděné opatření nesmí svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních. Domníváme se, že pozitiva, tedy zvýšení podílu žen na politické moci v souladu s požadavkem spravedlnosti a rovnosti přesahuje negativa, která přináší – tedy omezení absolutní svobody politických stan v sestavování kandidátních listin. Přitom platí, že svoboda občanů realizovat své aktivní volební právo trvá také v souvislosti s nezměněnou garancí využití preferenčních hlasů.

Podobně nahlíží Ústavní soud na stanovení minimální 5% uzavírací klauzule pro vstup do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky kdy konstatuje, že při střetu principu diferenciace (absolutně nelimitovaného pasivního volebního práva) s principem integrace (má-li z voleb vzejít taková Sněmovna, která svým složením umožňuje vznik politické většiny schopné vytvořit vládu) je z hlediska principu reprezentativní demokracie přípustné zabudovat do volebního mechanizmu samého určité integrační stimuly tam, kde pro to existují závažné důvody, zejména pak za předpokladu, že neomezenou proporcionální soustavou dojde k roztříštění hlasů mezi velký počet politických stran, k bezbřehému "přemnožení" politických stran a tím k ohrožení funkčnosti a akceschopnosti (Pl. ÚS 25/96). Z této analýzy Ústavního soudu vyplývá, že omezení základního práva, které naplňuje zásadu proporcionality a je schopné v testu proporcionality obstát, není porušením ústavního pořádku.

**Zavedení kvót neporušuje svobodnou soutěž politických stran, kvóty ve volebním právu již existují. Nenarušují ani pravidla týkající se výkonu aktivního i pasivního volebního práva.**

Politické strany mají významnou státotvornou funkci a stát jejich činnost finančně podporuje, není proto nepřijatelné klást na politické strany v souvislosti s volbami i určité požadavky.

Pravidla stanovující kvóty platí pro všechny kandidující subjekty stejně, a proto v tomto ohledu nelze tvrdit, že omezuje svobodnou soutěž politických sil.

Na soutěž politických stran i za stávajícího nastavení pravidel volebního práva dopadají některá ustanovení (např. 5% vstupní klauzule, 3%, resp. 1,5% zisk potřebný pro získání státního příspěvku a příspěvku na úhradu volebních nákladů).

Zavedení pravidel pro kandidátní listiny neznamená takové omezení svobodné politické soutěže, které by nemohlo být akceptováno. Cílem je dosažení rovnosti žen a mužů, která je ústavně chráněnou hodnotou. Vyrovnané zastoupení žen a mužů v zastupitelských sborech lze současně považovat za veřejný statek, který je ústavně chráněnou hodnotou také.

Genderové kvóty neznamenají omezení svobody aktivního volebního práva a neomezuje svobodné rozhodování voliče, neboť ten má nadále zachováno právo využití preferenčních hlasů a v neposlední řadě svobodného výběru strany, pro kterou bude hlasovat.

**Zavedení kvót není porušením rovného zacházení při realizaci volebního práva ale jeho naplněním**

Naplňuje se tak požadavek na minimální zastoupení žen nebo mužů na podaných kandidátních listinách a byl tak vytvořen alespoň základní předpoklad pro rovnoměrnější účast obou pohlaví na politickém životě.

Kvóty podporují sdílení práv i povinností žen a mužů v soukromém i veřejném sektoru, i specificky v prostoru politickém.

**Argument spravedlnosti a přirozených práv**

ženy představují polovinu lidstva (obyvatelstva) a mají právo na polovinu křesel, pro všechny základní práva platí, že je nepřípustné vyjednávat o tom, zda mají být jednotlivcům zaručena nebo ne, jsou to práva přirozená.

Právně-filozofické hledisko: nerovnost žen porušuje Kantův kategorický imperativ (používej lidství v sobě i v jiných jako účel, ne jako prostředek) – přetrvávající nerovnosti je způsobena přetrvávající instrumentalizací žen.

Zavedení kvót by mělo přispět k nápravě demokratického deficitu v české společnosti, kdy se polovina obyvatel zatím na rozhodování ve veřejné sféře nepodílí v dostatečné míře. Vládnoucí tělesa mají v demokratické společnosti odrážet složení společnosti, stricto sensu by měly vládnout ženy, když je jich většina.

**II. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem (návrh M. Kocába)**

Navrhovaná právní úprava je v souladu s Ústavou České republiky a Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“), především s konkrétními články Ústavy a Listiny, které upravují realizaci volebního práva. Nastavení minimální hranice 30% jak žen, tak mužů a stanovení pravidla obsazení prvních dvou míst mužem i ženou na kandidátních listinách zabezpečuje minimální standard rovného přístupu k aktivnímu i pasivnímu volebnímu právu.

Úprava je v souladu s ustanoveními, která garantují povahu volebního práva (tj. např. všeobecné, rovné a přímé volební právo) a nenarušuje zásadu rovných podmínek všech pro přístup k voleným funkcím. Opatření totiž nepředstavuje preferenční zacházení pro ženy („pozitivní diskriminaci“), neboť obsahuje stejná pravidla pro obsazování kandidátních listin jak muži, tak ženami a neznevýhodňuje tak jednu skupinu na úkor jiné. Nemůže být tedy považováno za diskriminační. Podle Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy Rec(2003)3 o vyrovnané účasti žen a mužů na politickém a veřejném rozhodování lze považovat za vyrovnané zastoupení žen a mužů na rozhodovacích pozicích stav, kdy jsou obě pohlaví zastoupena minimálně z 40ti%. Z tohoto pohledu se jeví navrhovaná úprava jako umírněná, neboť minimální hranice, ke které směřuje, je pouze 30%. Třicet procent je ovšem také maximální podíl žen, který může být působením samotného zákona dosažen a fakticky znamená, že by zákon v praxi vedl maximálně ke snížení počtu mužů v dotčených zastupitelských sborech z 83% (v současné době) na 70%. Jednalo by se tedy o odlišný dopad změny zákona na ženy a muže, který je ovšem založený na objektivních a rozumných důvodech.

Tento dopad je také zcela zjevně přiměřený, a tedy případná námitka nepřímé diskriminace není důvodná. V případě prvních dvou pozic na kandidátní listině je nutné vzít v úvahu možnost preferenčních hlasů voličů. Pozice na kandidátní listině není zárukou místa v příslušném zastupitelském sboru, ale jen určitým vyrovnáním pozic na startovní čáre.

Navrhovaná úprava je také v souladu s ústavním zakotvením výkonu poslaneckého mandátu, neboť zvolené osoby budou nadále zastupovat zájmy všeho lidu či obyvatelstva daného samosprávného celku v souladu se svým slibem, přičemž budou nadále podle svého svobodného rozhodnutí reprezentovat rovněž názory politických subjektů, které zastupují. Toto tvrzení souvisí i s předpokladem, že neexistují žádné specificky ženské nebo mužské zájmy, které by mohly nebo měly prosazovat právě jen ženy nebo muži. Ve smyslu základních práv a svobod je právo občana kandidovat a na přístup k voleným funkcím postaveno na roveň práva na rovné zacházení a na nediskriminaci z důvodu pohlaví.

Politické strany mají významnou státotvornou funkci a stát jejich činnost finančně podporuje, není proto nepřijatelné klást na politické strany v souvislosti s volbami i určité požadavky. Volná soutěž politických stran je zachována (tj. nejsou navrhována pravidla, jež by zvýhodňovala určité strany na úkor jiných). Soutěž politických stran i za stávajícího nastavení pravidel volebního práva omezují některá ustanovení (např. 5% vstupní klauzule, jejíž ústavní konformitu potvrdil Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 42/2000). Současně je třeba konstatovat, že není povinné, aby byly na kandidátní listiny umístěny pouze členky nebo členové dané politické strany, a proto může strana, která nebude mít ve svém členstvu dostatečný počet žen nebo mužů, oslovit i osoby mimo členskou základnu. Dále možnost participace ve volbách zvyšuje i pravidlo, které stanoví nápravy v případě, že strana odevzdá kandidátní listinu nesplňující stanovené požadavky. Registrační úřad danou stranu nejprve vyzve k opravení kandidátní listiny a až poté, co stana pochybení neopraví, bude kandidátní listina odmítnuta.

V daném případě se tedy nejedná o takové omezení svobodné politické soutěže, které by nemohlo být akceptováno. Cílem je dosažení rovnosti (žen a mužů), která je ústavně chráněnou hodnotou. Vyrovnané zastoupení žen a mužů v zastupitelských sborech lze současně považovat za veřejný statek, který je taktéž ústavně chráněnou hodnotou (Pl. ÚS 3/02 nebo Pl. ÚS 15/96). K námitkám o možném omezení soutěže lze též dodat, že je navržena dlouhá legisvakanční lhůta, která by měla umožnit politickým subjektům, aby se novým okolnostem přizpůsobily.

Přijímání opatření, která směřují k rovnému postavení žen a mužů, umožňuje také Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen, která je, jako mezinárodní smlouva o základních právech a svobodách, součástí ústavního pořádku České republiky (Pl. ÚS 36/01 a také I. ÚS 752/02, Pl. 44/02) a k jejímuž naplňování se Česká republika zavázala. Jedná se zejména o obecný čl. 3 a čl. 7, který stanoví, že státy přijmou veškerá příslušná opatření k odstranění diskriminace žen v politickém a veřejném životě země a zejména zajistí, na rovnoprávném základě s muži, právo účastnit se na tvorbě a provádění státní politiky a zastávat veřejné úřady a vykonávat všechny veřejné funkce na všech úrovních řízení státu.

Vzhledem k výše uvedeným důvodům považujeme předkládané změny za ústavně konformní.

**III. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami a s předpisy Evropské unie (návrh M. Kocába ale platné všeobecně)**

V oblasti mezinárodního práva je otázka rovného postavení žen a mužů (rovnost pohlaví) zmiňována zejména ve Všeobecné deklaraci lidských práv, Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, Úmluvě OSN o odstranění všech forem diskriminace žen a v Pekingské akční platformě,[[1]](#footnote-1) od níž je v České republice odvozen národní akční plán – dokument Priority a postupy vlády při prosazování rovných příležitostí pro ženy a muže, jehož první verzi schválila vláda v roce 1998. Tento dokument je každoročně aktualizován, naposledy v roce 2009 usnesením vlády č. 964.

**Česká republika je od r. 1993 smluvní stranou Úmluvy OSN o odstranění všech forem diskriminace žen. Podle této úmluvy je Česká republika mj. povinna zajistit odstranění diskriminace žen v politickém a veřejném životě a zajistit ženám rovné právo volit a kandidovat, účastnit se formulace vládních politik a jejich implementace a zastávat veřejné funkce na všech úrovních. Předkládaný návrh sleduje odstranění nejkřiklavějších případů nevyrovnaného zastoupení obou pohlaví na kandidátních listinách a navrhovaná opatření jsou v souladu s touto úmluvou. Jelikož jsou formulována pro obě pohlaví stejně, nejedná se o dočasné zvláštní opatření ve smyslu čl. 4 odst. 1 této úmluvy.**

Pokud jde o právo EU, byl nabytím účinnosti Amsterodamské smlouvy (1. května 1999) princip rovného zacházení pro muže a ženy zařazen mezi základní cíle ES obsažené v článku 2 Smlouvy o založení Evropského společenství. Článek 8 Smlouvy o fungování EU stanoví povinnost Společenství při všech činnostech uvedených v tomto článku usilovat o odstranění nerovností a podporovat rovné zacházení pro muže a ženy. Toto ustanovení fakticky obsahuje povinnost členských států aplikovat metodu genderového mainstreamingu ve všech činnostech v rámci EU. Rovnosti žen a mužů se také věnuje čl. 21 Listiny základních práv Evropské unie (Úř.věst. C 303 ze dne 14. prosince 2007, dále jen „Listina EU“), který v působnosti zakládacích smluv EU zakazuje jakoukoliv diskriminaci založenou mj. na pohlaví, a čl. 23 Listiny EU upravující adresně přímo rovnost mužů a žen ve všech oblastech a výslovně připouští přijímání pozitivních opatření.

Otázky nastavení volebního systému a pravidel v jednotlivých členských zemích nespadají do kompetence EU a směrnice z oblasti volebního práva (93/109/ES a 94/80/ES) otázku rovnosti žen a mužů neupravují. Primární právo EU však v jiných oblastech (např. pracovněprávní) možnost přijímat opatření k vyrovnání výrazných rozdílů v zastoupení mužů a žen, tzv. pozitivní opatření upravuje. Jde např. o čl. 8 a čl. 157 odst. 4 Smlouvy o fungování EU. Stejně tak upravují tzv. pozitivní opatření některé směrnice přijaté na základě čl. 19 (dříve 13) Smlouvy o fungování EU, např. čl. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/54/ES ze dne 5. července 2006 o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání, doporučení Rady 96/694/ES o vyvážené účasti žen a mužů v rozhodovacích procesech a doporučení Rady 84/635/EHS o podpoře pozitivních akcí ve prospěch žen.

Pro úplnost lze zmínit i resoluci Evropského parlamentu o ženách v rozhodovacích procesech č. 399Y076(01) z 2. března 2000, a dále Komisí vydané rozhodnutí 2000/407/ES týkající se vyrovnanosti ve výborech a expertních skupinách, jež obsahuje závazek Komise dosáhnout postupně alespoň 40 % zastoupení jednoho pohlaví v každé expertní skupině a výboru.

Z výše uvedeného vyplývá, že navrhovaná právní úprava sleduje, v souladu s mezinárodními smlouvami a s předpisy EU, současný trend v prostředí práva EU, a to zajistit plnou rovnost mezi muži a ženami, případně i pomocí opatření na podporu méně zastoupeného pohlaví v té které oblasti.

1. Pekingská akční platforma byla přijata na 4. světové konferenci o ženách, která se konala 4.-15. září 1995. Je globálním akčním plánem pro dosahování rovnosti žen a mužů, který navazuje na Úmluvu OSN o odstranění všech forem diskriminace žen. [↑](#footnote-ref-1)