



Evropská unie  
Evropský sociální fond  
Operační program Zaměstnanost

Úřad vlády České republiky



## **Podklad k variantním řešením legislativních opatření k podpoře vyrovnaného zastoupení žen a mužů v politice**

Úřad vlády 2022

## Obsah

1. Dosavadní diskuze k tématu legislativních opatření podporujících vyrovnané zastoupení žen a mužů v politice.....	3
2. Legalita (soulad s právem) legislativních opatření na podporu rovnosti žen a mužů v politice .....	4
3. Typy legislativních opatření podporujících vyrovnané zastoupení žen a mužů v politice .....	13
4. Příklady zahraniční praxe.....	14
5. Aktuální situace a návrhy dalšího postupu v tématu legislativních opatření podporujících vyrovnané zastoupení žen a mužů v politice.....	16
6. Další nástroje a opatření k podpoře vyrovnaného zastoupení žen a mužů v politice.....	18
Příloha č. 1 – Vyhodnocení pozitivních a negativních aspektů vybraných parametrů souvisejících s legislativním opatřením pro vyrovnané zastoupení žen a mužů v politice.....	20
Příloha č. 2 – Podpora vyrovnaného zastoupení žen a mužů v politice v členských státech Rady Evropy .....	23

Podklad vznikl za účelem shrnutí diskuze a návrhů, které byly projednány v rámci expertní pracovní skupiny k přípravě legislativních opatření k podpoře vyrovnaného zastoupení žen a mužů v politice.<sup>1</sup> Podklad bude využit při realizaci fokusních skupinových diskuzí za účasti zástupců a zástupkyň všech relevantních politických stran a hnutí. Fokusní skupinové diskuze proběhnou v první polovině roku 2023.

## 1. Dosavadní diskuze k tématu legislativních opatření podporujících vyrovnané zastoupení žen a mužů v politice

Následující část se věnuje stručnému shrnutí dosavadní diskuze na vládní úrovni k tématu podpory vyrovnaného zastoupení žen a mužů v politice a zaměřuje se na tři konkrétní návrhy legislativních změn.

Rok předložení návrhu	Procentuální podíl	Druh voleb
2010	30 %	volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, zastupitelstev krajů a Zastupitelstva hlavního města Prahy
2014	40 %	volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a volby do zastupitelstev krajů
2016	40 %	volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, krajských zastupitelstev, do Evropského parlamentu a Zastupitelstva hlavního města Prahy

### 1. Návrh zákona z roku 2010

V roce 2010 byl připraven vládní návrh zákona, který doplňoval do volebních právních předpisů pravidlo pro sestavování kandidátních listin pro volby do Poslanecké sněmovny, krajských zastupitelstev a Zastupitelstva hlavního města Prahy tak, aby obsahovaly minimální podíl 30 % jak žen, tak mužů a zároveň na prvních dvou místech byli zastoupeni jak muž, tak žena. Pokud by kandidující subjekt tuto povinnost nesplnil a vady kandidátní listiny nebyly v poskytnuté lhůtě odstraněny, byla by kandidátní listina odmítnuta. Účinnost zákona byla navržena dnem 1. ledna 2013.

V návaznosti na jednání pracovní komise Legislativní rady vlády pro veřejné právo I – správní právo č. 2 a Stanovisko č. 51 Grémia pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu k návrhu, byl návrh z jednání vlády stažen. Obě tělesa vyjádřila pochybnost týkající se souladu navrhovaných změn s ústavním pořádkem České republiky, kterou však podrobněji nespecifikovala.

### 2. Návrh zákona z roku 2014

V roce 2014 ministr vnitra ve spolupráci s ministrem pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu předložil návrh zákona, jehož předmětem mělo být zavedení minimálního procentuálního zastoupení žen a mužů na kandidátních listinách pro volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a do krajských zastupitelstev.

Podstata navrhovaných opatření spočívala v tom, že jsou-li na kandidátní listině uvedeni jen dva kandidáti, musejí to být vždy osoby různého pohlaví. Pokud pak jsou na kandidátní listině uvedeni 3 kandidáti, musí být mezi nimi nejméně jedna osoba opačného pohlaví; je-li na kandidátní listině uvedeno více kandidátů, musí být mezi prvními třemi kandidáty alespoň 1 osoba opačného pohlaví a současně musí každé pohlaví zastoupeno alespoň 40 %. Nevyhovuje-li kandidátní listina svým personálním složením těmto požadavkům, stanoví zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění

<sup>1</sup> Pracovní skupina vznikla v návaznosti na opatření č. 2.2.3 v kapitole Rozhodování ve Strategii rovnosti žen a mužů na léta 2021 – 2030. Dostupná online zde: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/aktuality/vlada-dnes-schvalila-strategii-rovnosti-zen-a-muzu-na-leta-2021---2030-187164/>. Blíže viz kapitola *Aktuální situace a návrhy dalšího postupu*.

pozdějších předpisů, že se dané politické straně, politickému hnutí nebo koalici, jestliže ve volbách získala alespoň jeden mandát, snižuje příspěvek na mandát poslance nebo člena zastupitelstva kraje o 30 %.

Návrh zákona byl předložen v souvislosti s úkolem, který pro Ministerstvo vnitra vyplynul z Plánu legislativních prací vlády na zbývající část roku 2014.<sup>2</sup> Iniciátorem a spolugestorem tohoto návrhu zákona byl ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu. Vzhledem k tomu, že z meziresortního připomínkového řízení k tomuto návrhu vzešel velký počet připomínek, z nichž převážná většina byla zásadního charakteru a dotýkala se věcné podstaty navrhované úpravy, byl připraven podklad pro jednání koaliční rady s klíčovými otázkami k rozhodnutí na politické úrovni. Koaliční rada na svém jednání dne 23. února 2015 rozhodla, že návrh zákona má být předložen vládě, a to i s nevypořádanými rozpory z meziresortního připomínkového řízení. Návrh zákona byl předložen vládě dne 30. dubna 2015. Vláda jej projednala na svém zasedání dne 1. července 2015<sup>3</sup>, avšak návrh zákona neschválila, čímž byl legislativní proces zastaven.

### 3. Akční plán pro vyrovnané zastoupení žen a mužů v rozhodovacích pozicích na léta 2016 – 2018

V roce 2016 byla v rámci Akčního plánu pro vyrovnané zastoupení žen a mužů v rozhodovacích pozicích na léta 2016 – 2018 (dále jako „Akční plán pro vyrovnané zastoupení žen a mužů“) navržena dvě opatření (viz níže), která se týkala legislativních změn. Tato opatření byla v návaznosti na meziresortní připomínkové řízení na základě nesouhlasné zásadní připomínky ze strany Ministerstva vnitra z Akčního plánu pro vyrovnané zastoupení žen a mužů vyjmuta. Akční plán pro vyrovnané zastoupení žen a mužů byl tak schválen bez jakéhokoliv úkolu týkajícího se návrhu legislativních změn v souvislosti s pozitivním opatřením pro vyrovnané zastoupení žen a mužů na kandidátních listinách.

ÚKOL	INDIKÁTOR	GESCE
Přijmout a uplatňovat pozitivní opatření pro vyrovnané zastoupení žen a mužů při sestavování kandidátních listin pro volby do Poslanecké sněmovny a krajských zastupitelstev.	Zpracování návrhu legislativních změn, které zajistí pro volby do Poslanecké sněmovny a krajských zastupitelstev minimální 40% podíl jak žen, tak mužů na kandidátních listinách a předložení tohoto návrhu vládě.	<u>Gesce:</u> ministr vnitra  <u>Spolugesce:</u> ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu
Přijmout a uplatňovat pozitivní opatření pro vyrovnané zastoupení žen a mužů při sestavování kandidátních listin pro volby do Evropského parlamentu a zastupitelstva hlavního města Prahy.	Zpracování návrhu legislativních změn, které zajistí pro volby do Evropského parlamentu a zastupitelstva hlavního města Prahy minimální 40% podíl jak žen, tak mužů na kandidátních listinách a předložení tohoto návrhu vládě.	<u>Gesce:</u> ministr vnitra  <u>Spolugesce:</u> ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu

## 2. Legalita (soulad s právem) legislativních opatření na podporu rovnosti žen a mužů v politice

Tážeme-li se po legalitě legislativních kvantitativních opatření (kvót) na podporu rovnosti žen a mužů v politice, ptáme se především na ústavní konformitu kvót. Klademe si zpravidla dvě základní otázky:

<sup>2</sup> Blíže viz <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/plan-legislativnich-praci-vlady-na-rok-2014-116706/>.

<sup>3</sup> Blíže viz <https://odok.cz/portal/zvlady/jednani-detail/2015-07-01/>.

1. Za jakých okolností jsou kvóty ústavně konformní?
2. Kdy je nezbytné pro to, aby navrhované kvóty byly v souladu s ústavním pořádkem, ústavní pořádek novelizovat?

### Za jakých okolností jsou kvóty ústavně konformní?

Jako první se tedy podívejme na otázku číslo jedna. Je možné kvantitativní opatření pro zastoupení žen a mužů na kandidátních listinách do právního řádu vůbec zavádět? Podíváme-li se na seznam zemí, ve kterých jsou pravidla pro sestavování kandidátních listin ve prospěch rovnosti žen a mužů v nějaké formě stanovena, jednoduchým argumentem srovnávacího práva docházíme k závěru, že ano. Za určitých podmínek je možné taková pravidla jak dobrovolně, na úrovni jednotlivých politických stran, tak v zákonné podobě prostřednictvím legislativy, přijímat. Jedná se jak o země, které jsou české právní tradici velice blízké (např. Německo, Rakousko), tak o země z jiných částí světa a jiných kulturních a právních tradic (např. Rwanda, Indonésie nebo Mongolsko).

Prvním limitem pro přijímání zákonných úprav je samozřejmě ústavní pořádek jako takový, který je tvořen Ústavou, v ČR ještě také Listinou základních práv a svobod (dále jako „LZPS“ nebo „Listina“), dalšími ústavními zákony (například ústavní zákon o bezpečnosti ČR nebo o vytvoření vyšších územních samosprávných celků apod.).

V oblasti mezinárodního práva je otázka rovného postavení žen a mužů zmiňována zejména ve Všeobecné deklaraci lidských práv, Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, Evropské sociální chartě, Úmluvě OSN o odstranění všech forem diskriminace žen a v řadě z ní plynoucích politických dokumentů.<sup>4</sup> Česká republika na základě Ústavy ČR je povinna své mezinárodní závazky dodržovat. To se týká i výše uvedených úmluv.

Pokud jde o právo Evropské unie (dále jen „EU“), byl nabytím účinnosti Amsterodamské smlouvy (1. května 1999) princip rovného zacházení pro muže a ženy zařazen mezi základní cíle Evropského společenství obsažené v článku 2 Smlouvy o založení Evropského společenství. Článek 8 Smlouvy o fungování EU stanoví, že EU při všech činnostech usiluje o odstranění nerovností a podporu rovného zacházení pro muže a ženy. Součástí naplňování tohoto ustanovení je tak například aplikování metody genderového mainstreamingu ve všech činnostech v rámci EU. Rovnosti žen a mužů se také věnuje čl. 21 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina EU“)<sup>5</sup>, který v působnosti základních 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.

Obecně ovšem otázky nastavení volebního systému a pravidel v jednotlivých členských zemích nespádají do kompetence EU a směrnice z oblasti volebního práva (93/109/ES a 94/80/ES) otázku rovnosti žen a mužů neupravují.

Na úrovni EU je však třeba neopomenout kupříkladu aktivitu Evropského parlamentu, a to konkrétně např. usnesení Evropského parlamentu ze dne 13. března 2012 o ženách v politickém rozhodovacím procesu – kvalita a rovnost (2011/2295(INI))<sup>6</sup>, kde je v čl. 2 uvedeno, že Evropský parlament vítá zavedení volebních paritních systémů/kvót pro zastoupení žen a mužů v rámci právních předpisů v některých členských státech; vyzývá členské státy, aby zvážily zavedení legislativních opatření, např. pozitivních opatření, s cílem dosáhnout pokroku při dosahování rovného zastoupení a zajišťování účinnosti těchto opatření

<sup>4</sup> Např. tzv. Pekingská akční platforma byla přijata na 4. světové konferenci OSN o ženách, která se konala 4.-15. září 1995. Jedná se o globální akční plán pro dosahování rovnosti žen a mužů, který navazuje na zmíněnou Úmluvu OSN o odstranění všech forem diskriminace žen.

<sup>5</sup> Úř.věst. C 303 ze dne 14. prosince 2007.

<sup>6</sup> Blíže viz [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2012-0070\\_EN.html?redirect](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2012-0070_EN.html?redirect).

prostřednictvím tzv. zipových systémů, monitorování a účinných sankcí, jež umožní vyváženější účast žen a mužů na politickém a veřejném rozhodovacím procesu, pokud je to slučitelné s volebním systémem a pokud za sestavování volebních seznamů odpovídají politické strany. Evropský parlament také jako legislativní těleso sui generis schválil v roce 2019 zprávu týkající se rovnosti žen a mužů v samotném Evropském parlamentu, kde dále vyzval jednotlivé členské země EU, aby vyrovnané zastoupení žen a mužů podporovaly, a i na kandidátních listinách tuto hodnotu měly na paměti.

Na základě dlouhodobého úsilí o vyrovnané zastoupení žen a mužů v tomto tělese a po dlouhé době existence samotného Evropského parlamentu (první přímé volby do něj byly v roce 1979, do té doby byly poslanci a poslankyně nominováni národními parlamenty a byly současně členy národních legislativních komor)<sup>7</sup> dosáhl podíl žen a mužů poprvé paritní prahu (39,3 % žen a 60,7 % mužů<sup>8</sup>). V současné době můžeme tedy o Evropském parlamentu mluvit jako o tělese, v kterém existuje vyrovnané zastoupení žen a mužů.<sup>9</sup>

Potřebnost vyrovnaného zastoupení žen a mužů v rozhodovacích pozicích konstatuje také Evropská komise v nové Strategii pro rovnost žen a mužů na období 2020-2025, a to především v kap. 3.<sup>10</sup> V květnu 2022 schválil Evropský parlament legislativní iniciativu, jejímž cílem je zrušit stávající Akt o volbě poslanců Evropského parlamentu a přijmout nové nařízení upravující pravidla pro evropské volby, která by dále harmonizovala volební systém a nastavila společné minimální standardy. Za tímto účelem návrh zavádí několik institucionálně zásadních změn včetně opatření pro rovné příležitosti ke zvolení v podobě střídavých seznamů (zip) nebo kvót.

Všechny výše zmíněné mezinárodní dokumenty, včetně Úmluvy OSN o odstranění všech forem diskriminace žen<sup>11</sup> (dále „CEDAW“, podle angl. zkratky úmluvy), která se pochopitelně rovnosti žen a mužů věnuje nejpodrobněji, jsou pro ČR závazné. Mají dokonce vyšší právní sílu než jednotlivé (obyčejné) zákony a samozřejmě podzákonné normy.<sup>12</sup> Podle CEDAW 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 (čl. 7 CEDAW, uplatnitelné jsou ale i další články, jako např. čl. 3, čl. 4 odst. 1 či čl. 8). Všeobecné doporučení Výboru OSN pro odstranění diskriminace žen č. 23<sup>13</sup> pak stanoví, že členské státy mají na podporu zajištění účasti žen na politickém životě přijmout dočasné zvláštní opatření podle čl. 4 CEDAW, tj. pozitivní opatření.

Podporu vyrovnaného zastoupení žen a mužů v politice a rozhodovacích pozicích dále zdůrazňují Závěrečná doporučení Výboru OSN pro odstranění diskriminace žen<sup>14</sup>, které Česká republika doporučují:

<sup>7</sup> Blíže viz <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/11/evropsky-parlament-historicke-souvislosti>.

<sup>8</sup> Data k 31. lednu 2022 (<https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20190226STO28804/women-in-the-european-parliament-infographics>).

<sup>9</sup> Velice významné, vedle tohoto faktu, je však též to, že samotní evropští poslanci a poslankyně rovnost žen a mužů podporují a ve vlastní praxi realizují, a tak si zvolili 57 % žen na místopředsednické pozice a téměř 55 % žen na pozice předsedů/kyň parlamentních výborů.

<sup>10</sup> Blíže viz <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0152&from=EN>.

<sup>11</sup> Blíže viz [https://www.tojrovnost.cz/wp-content/uploads/2021/07/Broura\\_CEDAW.pdf](https://www.tojrovnost.cz/wp-content/uploads/2021/07/Broura_CEDAW.pdf).

<sup>12</sup> Čl. 10a odst. 1 Ústavy ČR.

<sup>13</sup> Blíže viz <https://www.vlada.cz/cz/ppov/zmocnenec-vlady-pro-lidska-prava/rovne-prilezitosti-zen-amuzu/cedaw/obecna-doporuceni-vyboru-pro-odstraneni-diskriminace-zen-cedaw-69901/>.

<sup>14</sup> Ustanovení § 15 Všeobecného doporučení č. 23 stanoví: „Odstraňování de iure překážek je nezbytné, nicméně samo o sobě nestačí. Pokud se nedaří dosáhnout plné a rovnoprávné účasti žen, může se jednat o nedostatek vzniklý neúmyslně, v důsledku zastaralých praktik a postupů, které bezděčně zvýhodňují muže. Podle článku 4 Úmluva podporuje užití dočasných zvláštních opatření k zajištění plné účinnosti článků 7 a 8. Tam, kde země vytvořily účinné dočasné strategie ve snaze dosáhnout rovnoprávné účasti, byla realizována široká škála opatření, včetně náboru, finanční pomoci a odborné přípravy kandidátek, změny postupů při volbách, tvorby kampaní zaměřených na rovnoprávnou účast, stanovení početních cílů a kvót a zaměření na ženy při obsazování veřejných

- a) novelizovat svůj volební zákon zavedením systému „zipu“ pro volební kandidáty/ky;
- b) vytvořit konkrétní cíle a časové rámce pro zvýšení zastoupení žen, zejména romských žen, v zákonodárných sborech, ve vládě a veřejné správě, zejména ve vyšších funkcích, a zahrnout tato zvláštní opatření do vnitřních pravidel a předpisů každého vládního resortu;
- c) poskytovat pobídky pro osoby s rozhodovací pravomocí, které plní tato opatření či kvóty, a zároveň přiměřené sankce pro ty, kteří je neplní;
- d) zavést transparentní a nezávislý systém pro sledování a hlášení míry zastoupení žen v politickém a veřejném životě.

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech<sup>15</sup> (dále „Pakt“) v čl. 25 definuje právo a možnost podílet se na vedení veřejných záležitostí, právo volit a být volen v pravidelných volbách konaných na základě všeobecného a rovného hlasovacího práva a právo vstoupit za rovných podmínek do veřejných služeb své země. Článek 3 pak zaručuje stejná práva mužů a žen na požívání všech občanských a politických práv stanovených v Paktu. Všeobecný komentář Výboru OSN pro lidská práva č. 28 stanoví, že smluvní státy musí za účelem zajištění práv plynoucích z čl. 25 přijmout účinné opatření k podpoře účasti žen v politickém životě včetně přijetí vhodných pozitivních opatření.<sup>16</sup>

Žádné výše zmíněné mezinárodní dokumenty, právně závazné, ale i „jen“ politické, používání kvót pro kandidátní listiny nezakazují. Naopak, v mnoha případech je vítají, podporují, samy zavádějí nebo pro ně stanoví konkrétní limity.

Samotným limitem kvót pro zařazování žen a mužů na kandidátní listiny není mezinárodní právo, ale právo vnitrostátní, národní.

Zavádění kvót pro ženy a muže je naplňováním práva na rovnost a rovné zacházení jako jedné z ústavněprávních hodnot a jako jednoho ze základních lidských práv, tak jak je stanoví ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů (dále jako „Listina základních práv a svobod“), v čl. 1: „*Lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech. Základní práva a svobody jsou nezadatelné, nezcizitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné*“ a v čl. 3 odst. 1, který stanoví, že „*Základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnosti nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení.*“ Podpora rovnosti žen a mužů na kandidátních listinách mohla být shledána jako protiústavní, pouze pokud by samotné její prosazování bylo tak invazivní, že by nepřiměřeným způsobem zasahovalo do jiného lidského práva nebo jiné ústavní hodnoty.

Na ústavní rovině, v ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jako Ústava ČR“), se výkonu volebního práva týkají především čl. 18 (aktivní volební právo) a čl. 19 (pasivní volební právo). Významným je v otázce, které se zde

---

funkcí (...). Formální odstraňování překážek a zavádění dočasných zvláštních opatření na podporu rovnoprávné účasti mužů i žen ve veřejném životě společností jsou nezbytnými předpoklady skutečné rovnosti v politickém životě. K překonání staletí mužské dominance ve veřejné sféře však ženy potřebují také povzbuzení a podporu všech společenských skupin ve snaze o dosažení plné a účinné účasti, povzbuzení, v němž musí hlavní roli sehrát účastnické státy Úmluvy, jakož i politické strany a veřejní činitelé. Účastnické státy jsou povinny zajistit, aby dočasná zvláštní opatření byla jasně koncipována jako opatření na podporu principu rovnosti, a tedy byla v souladu s ústavními principy zaručujícími rovnost všech občanů.“ Blíže viz [https://www.tojrovnost.cz/wp-content/uploads/2021/07/Broura\\_CEDAW.pdf](https://www.tojrovnost.cz/wp-content/uploads/2021/07/Broura_CEDAW.pdf).

<sup>15</sup> Blíže viz <https://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/rfp/dokumenty/mezinarodni-pakt-o-obcanskych-a-politickych-pravech-a-mezinarodni-pakt-o-hospodarskych--socialnich-a-kulturnich-pravech-19852/>.

<sup>16</sup> Blíže viz [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2F%2F21%2FRRe.v.1%2FAdd.10&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2F%2F21%2FRRe.v.1%2FAdd.10&Lang=en).

věnujeme, čl. 20, který stanoví, že „*Další podmínky výkonu volebního práva, organizaci voleb a rozsah soudního přezkumu stanoví zákon.*“ V Listině základních práv a svobod jsou to čl. 20, odst. 2, který se týká práva svobodně se sdružovat v politických stranách a hnutích. Pro zákonnou úpravu je podstatný též čl. 21, a to jeho odstavce 1, 3 a 4 a čl. 22, který stanoví, že „*Zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.*“

Co se týče práva na rovnost a rovné zacházení, je nutné na tomto místě stručně zmínit, že předpis, který je v tomto kontextu často též zmiňován, a to zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů, se na postupy při ustavování zákonodárných sborů nevztahuje. Oblast ustavování zákonodárných sborů je totiž zaprvé mimo oblast působnosti antidiskriminačního zákona. Zadruhé však jsou v naprosté většině zemí, které zavedly kvóty (snad až na Rwandu) pravidla pro obsazování kandidátních listin nastavena neutrálně a cílí na prosazení a udržení diverzity a vyrovnaného zastoupení obou pohlaví. A to tak, že garantují minimální podíl jak žen, tak mužů, kteří musí na kandidátní listině být. Tím na jednu stranu pomáhají v zemích, kde je jedno pohlaví značně podprezentované, ke zvýšení podílu jeho příslušnic alespoň na minimální stanovenou úroveň, zároveň však i hlídají možnost tzv. překlopení vah, které je v některých případech možné pozorovat třeba ve Skandinávii. Kvóty tak umožňují stabilně garantovat alespoň minimální hranici diverzity, někdy na 30 %.

Tím, že se pravidla pro kandidátní listiny stanoví neutrálně, nejedná se tedy v takovém případě o tzv. pozitivní opatření pro znevýhodněné skupiny tak, jak je chápe antidiskriminační legislativa či např. Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen (CEDAW), a není ani nutné zavádět dočasnost těchto opatření (i když jejím zavedení např. z politických důvodů nic nebrání). Pozitivní opatření totiž stanoví preferenční zacházení s konkrétně stanovenou skupinou osob s konkrétní diskriminační charakteristikou (např. zdravotně postižení, LGBT nebo ženy).

Zaváděním opatření na podporu rovnosti žen a mužů, v tomto případě kvót neboli kvantitativních cílů pro zastoupení žen a mužů v zákonodárných sborech, prosazujeme rovné zacházení, rovnost.

Jak je patrné z výše uvedených citací z Ústavy ČR a Listiny základních práv a svobod, o ústavní hodnotu českého ústavního pořádku a základní lidské právo se bezpochyby jedná.

To, že dopad zavedení kvantitativních opatření by nepřímo zvýšil podíl žen v zákonodárných sborech, není porušením rovného zacházení ze dvou důvodů. Jedním je ten, že rovnost je společná hodnota všech osob ve společnosti, jak žen, tak mužů, stejně jako svoboda pohybu nebo ochrana lidské důstojnosti. Zaváděním pravidel pro kandidátní listiny tak není porušováním práva mužů na rovnost, ale naopak, naplňováním práva a rovnost všech, jak mužů, tak žen.

Druhým důvodem, proč se nejedná o porušení práva mužů na rovnost, je to, že nastavením pravidel pro spravedlivější obsazování volených funkcí dochází spíše než ke znevýhodňování mužů naopak k narovnávání pokřiveného způsobu obsazování rozhodovacích pozic ve společnosti jako takové. Pořád ještě převažující chápání politického systému je totiž stovky let charakteristické preferenčním zacházením s muži (kdy ještě před sto lety byla zákonem stanovené stoprocentní výhradní kvóta pro muže – ženy volební právo neměly vůbec) a dodnes jsou ženy znevýhodněny nastavením společenských pravidel, a to především tím, že se od žen, ne od mužů, v naprosté většině očekává vedle výkonu veřejné funkce i zvládání druhé denní směny, tedy péče o děti, jiné závislé osoby, domácnost a často také o vlastní partnery.



Jaká jsou další lidská práva nebo ústavní hodnoty, jejichž případný střet s právem na rovnost je třeba zkoumat? Ústavní hodnoty se v rámci jejich prosazování totiž logicky navzájem potkávají a střetávají. Na zákonodárné moci (a následně případně na moci soudní) je pak řádné vzájemné vyvažování těchto jednotlivých hodnot. V rámci nastavování pravidel pro sestavování kandidátních listin se nejčastěji hovoří o setkávání práva na rovnost např. se svobodnou soutěží politických stran, právem shromažďovacím, pasivním volebním právem každého jednotlivce nebo aktivním volebním právem – právem svobodně volit.

Pro vzájemné setkávání se lidských práv a ústavních hodnot a jejich případné střety platí Ústavním soudem stanovená závazná pravidla, tzv. test proporcionality. Tento test aplikuje Ústavní soud při posuzování ústavnosti právní úpravy pravidelně poté, co je mu předložen návrh na zrušení té či oné části určitého zákona, která se jeví jako rozporná s ústavním pořádkem. Je však plně na místě ho pomocí používaných kritérií též provést předem v rámci odpovědného posuzování ústavní konformity připravované legislativy podobného charakteru, jako je například právě úprava kandidátních listin pro podporu rovnosti žen a mužů.

Obecně řečeno, jestliže se stát rozhodne legislativní cestou naplňovat jedno lidské právo, přičemž je podezření na zásah do jiné ústavní hodnoty stojící na stejné úrovni ústavní ochrany (základní lidské právo, základní svoboda, lidská důstojnost, veřejný statek atd.), musí daná úprava v testu proporcionality obstát, jinak se zákonodárny sbor vystavuje riziku následného zrušení dané legislativy Ústavním soudem. Ústavní soud shrnul obecný postup při aplikování testu proporcionality např. v nálezu ze dne 13.08.2002 (sp. zn. Pl.ÚS 3/02), ze kterého v tomto výkladu budeme vycházet.

Ústavní soud v nálezu konstatuje, že jedním ze základních pravidel fungování státní moci je právě zákaz zneužití práva a zásada proporcionality (přiměřenosti), která může být jinými slovy popsána také jako zákaz nadměrnosti zásahů do práv a svobod. Vždy je proto třeba posuzovat účel (cíle) konkrétního zásahu ve vztahu k použitým prostředkům. K tomu se používají tři principy neboli kritéria pro posuzování přípustnosti konkrétní úpravy. Jedná se o:

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 nejšetnějšího – 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.

Do tohoto formátu je poté třeba vsadit konkrétní navrhovanou úpravu, neboť jen konkrétní navrhované znění lze komplexně posoudit a o konkrétním znění lze také vyslovit předpoklad, zda je nebo není ústavně konformní. Byl-li by např. zákon o kvótách nastaven tak, že by na kandidátních listinách bylo povinně nejméně 80 % žen, těžko by zákon testem proporcionality prošel. Jak to bude ale s konkrétní stanovenou hranicí minimálního podílu žen a mužů?

Pojďme se zastavit na možných mantinelech tří výše představených principů alespoň obecně:

1. Princip způsobilosti naplnění účelu (nebo také vhodnosti) bude naplněn, pokud prostřednictvím navrhovaného opatření opravdu dojde ke zvýšení rovnosti žen a mužů

v rozhodovacích pozicích, což je hlavním účelem návrhů zákonů upravujících pravidla pro sestavování kandidátních listin. Pro splnění tohoto kritéria bude třeba pravděpodobně navrhnout nejen minimální podíl žen a mužů přítomných na kandidátní listině, ale také určitý algoritmus střídání na předních, tedy volitelných místech, kandidátní listiny. Jak je známo například ze zkušeností z Polska, pokud není stanoveno toto pravidlo, politické strany sice odsouhlasenou kvótu naplní, ale ženy obsadí na zadní místa listin a ty poté nejsou do zastupitelského sboru zvoleny. Nejšetnějším zásahem v tomto smyslu bude tudíž zřejmě alespoň povinnost zajistit střídání mužů a žen na prvních dvou místech kandidátní listiny za současného ponechání zbytku listiny na konkrétní politické straně nebo hnutí. Jako další možnost je pravidlo alespoň jedné ženy nebo muže v každé po sobě následující trojici nebo stanovení takového zipu, který odpovídá stanovené kvótě (někde např. i 35 nebo 40 %). Maximálním požadavkem je poté zásada tzv. parity, která vyžaduje na kandidátních listinách pokud možno stejný počet mužů a žen, a také jejich pravidelné střídání (tak, jak je to například ve Francii). Samozřejmým předpokladem je pak nastavení konkrétní kvóty, nejméně pravděpodobně na úrovni 30 % jak žen, tak mužů (podrobněji v následujícím bodě).

2. Princip potřebnosti znamená, že je nutné ke splnění cíle použít ve vztahu k dotčeným právům a svobodám pouze toho nejšetněšího způsobu nastavení. Tato otázka je vždy nastavována ve vztahu ke konkrétní ústavněprávní tradici v konkrétní zemi. Ve Francii bylo od začátku více méně jasné, že nic jiného než parita, není v podstatě myslitelné. Když rovnost, tak naprostá. V řadě zemí je tato otázka však proměnlivá ve vztahu ke konkrétním politickým cílům. Tak například v Belgii byl původní podíl žen a mužů nastaven na 25 % (1994), později 1/3 (1999) a aktuálně je na 50 % (od 2002). Stejně tak původní absence zipového pravidla byla následně nahrazena povinností obsazení prvních dvou míst na kandidátní listině jak mužem, tak ženou. V České republice byla doposud navrhována jak hranice 30%, tak 40%, které byly doprovázené různou mírou zipového pravidla (viz výše). Z praxe se ukazuje, že nastavení nižšího podílu žen nebo mužů než 30 %, není v zásadě možné a nenaplnělo by ani princip naplnění účelu, neboť taková úprava by byla prakticky bez efektu. V situaci, kdy určitá skupina s menšinovou charakteristikou nedosahuje ani podílu 30 % v dané entitě, nedochází totiž k tzv. proražení skleněného stropu a konkrétní skupina není fakticky schopna potřebných změn dosáhnout.
3. Princip přiměřenosti (v užším smyslu) znamená, že zisk, který přináší daná úprava, bude dostatečně vyvažovat ztráty, které utrpí omezené právo nebo svoboda. To musí být omezeno pouze do té míry, že zisk podporovaného práva ztráty jednoznačně převáží a tyto ztráty budou co nejmenší. Je nezbytné zkoumat míru újmy např. ve vztahu k:
  - a. absolutní svobodě politických stran v sestavování kandidátních listin (ta je ale omezena řadou pravidel ve volebních zákonech standardně a není ponechána zcela neregulovaně). Je omezena např. stanovením volebních krajů pro volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, v řadě zemí mají také politické strany možnost legislativní úpravu ignorovat a strpět např. pouze jen finanční sankci, v některých je možné kandidátní listinu upravit po varování kontrolního orgánu, jinde přichází sankce pouze v případě, že není dostatek osob mezi konkrétními zvolenými zástupci a zástupkyněmi. Pokud stát zavádí jako sankci odmítnutí kandidátní listiny zcela, hlavním argumentem opět je zásada způsobilosti naplnění účelu, protože často není finanční sankce pro politické strany dostatečnou motivací.
  - b. absolutně svobodné a neregulované soutěži politických stran (ani tato není ponechána zcela bezbřehá a jako přiměřená je chápána např. existenci 5% uzavírací klauzule i Ústavním soudem, viz náleze ze dne 2. dubna 1997, sp. zn. Pl. ÚS 25/96),

- c. absolutní ochraně práva být volen, jako člen politické strany. Toto právo je standardně omezeno řadou vnitřních pravidel pro sestavování kandidátních listin a nominačních procesů ze strany samotných politických stran, které pokud daná pravidla stanovují nebo následují, musí dbát na to, aby bylo srozumitelné, proč je který kandidát nebo kandidátka na kandidátní listinu zařazen či co pro takové zařazení může udělat. Konkrétní osoba se potom může obrátit na ústavní instanci se stížností na nerovné zacházení (viz níž zmíněný ještě nerozhodnutý příklad z Irska), může však také např. udělat více pro to, aby byl vlastní stranou zařazen na vyšší místo kandidátní listiny namísto jiného muže. Anebo, v konečném důsledku, se může postižená osoba pokusit uspět v jiné politické straně.
- d. s naprostým neomezeným aktivním volebním právem je to podobné. To je již tradičně omezováno právě vnitřními pravidly jednotlivých politických stran. Co však veřejnosti zůstává dlouhodobě zachováno, je využívání systému tzv. preferenčních hlasů. Je však otázkou každého volebního systému, jaký mají preferenční hlasy v něm dopad. I v České republice bylo nicméně ověřeno (a to naposledy v roce 2021, že pokud dostatečný počet lidí preferenční hlasy využije, mohou být do zákonodárského sboru vysláni i osoby ze zadních míst kandidátních listin (i když česká úprava je jinak co do míry dopadu využívání preferenčních hlasů spíše zemí s malým efektem).

Obecně řečeno, sledujeme-li dopad opatření pro podporu rovnosti žen a mužů na jednotlivá výše zmíněná lidská práva (aktivní a pasivní volební právo), svobody nebo ústavní hodnoty (svobodná soutěž politických stran), ta jsou i bez zavádění pravidel pro prosazování rovnosti žen a mužů přiměřeně omezována. Zavedením pravidel pro kandidátní listiny nedochází k omezení, které by nebylo již existující nebo by požívání daného práva nebo svobody bylo zamezeno nebo omezeno nad únosnou míru.

Pro stručnou rekapitulaci je tak možné položit si čtyři jednoduché otázky, z nichž ta první je otázkou vstupní (aby mohl být test proporcionality vůbec použit):

1. Je cílem úpravy ochrana základního práva nebo veřejného statku?
2. Jsou opatření schopna dosáhnout požadovaného cíle?
3. Je použito toho nejšetrnějšího prostředku?
4. Je újma na jiném základním právu přiměřená zamýšlenému cíli?

Pokud je na všechny tyto otázky ve vztahu ke konkrétní navrhované úpravě odpověď „ano“, tato navrhovaná úprava je v souladu s ústavním pořádkem.

Výkon aktivního (právo volit) i pasivního (právo být volen/a) volebního práva se v České republice podrobněji upravuje prostřednictvím podústavních předpisů, tedy zákonů, k jejichž přijetí existuje výslovné, výše uvedené ústavní zmocnění (čl. 20 Ústavy ČR a čl. 22 LZPS). Všechny podmínky výkonu volebního práva se do ústav jednoduše nevejdou. Podrobnou úpravu, stanoví tzv. volební zákony včetně sestavování kandidátních listin či jejich registrace.<sup>17</sup> Podle druhu volebního systému bývají také nastavována různá pravidla. Kvantitativní cíle se stanovují zpravidla v systémech poměrného zastoupení. V případě většinového systému, kdy konkrétní politický subjekt nominuje pro konkrétní volební obvod jen jednu osobu, se zpravidla neužívají.<sup>18</sup> V České republice byly zatím kvóty navrhovány do voleb

<sup>17</sup> Jedná se o zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, zákon č. 62/2003 Sb. o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů a zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů.

<sup>18</sup> I pro tento systém by však bylo možné nastavení cílené na vyrovnání zastoupení žen a mužů v daném zastupitelském tělese implementovat. Mechanismus stanovující minimální podíl jak žen, tak mužů, by mohl být

do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, zastupitelstev krajů, zastupitelstva Hlavního města Prahy, v úvahách se objevovaly i volby do Evropského parlamentu.

Napříč jednotlivými zeměmi, které kvóty zavedly, ale i těmi, které o nich zatím jen uvažují, existují různé názory na to, zda je pro přijetí kvót potřeba ústavních změn. Některé země v rámci diskuzí týkajících se změn volebních a příbuzných zákonů identifikovaly potřeby upravit nejen volební či shromažďovací zákony, ale i své ústavní listiny. Řada zemí ale naopak ke změně ústavních předpisů nepřistoupila, a to například Polsko, Španělsko nebo Irsko, které mají různou právní i kulturní tradici.

Pokud se však konkrétní země pro ústavní změnu či změny rozhodne, daná podoba legislativní změny odvisí od konkrétní právní tradice, specifického nastavení konkrétního právního řádu, politické kultury i aktuální politické a společenské poptávky. V některých případech došlo k úpravám ústavních listin v rámci větších ústavních reforem (např. Rakousko nebo Slovinsko), jinde cíleně, v souvislosti s přijetím kvótových zákonů (např. Francie).

Co se týče teoreticko-právních otázek, objevují se dvě verze změn. Může jít o změny konstitutivní nebo deklaratorní. Změna konstitutivní je taková změna, která je z ústavněprávního hlediska nutná, aby vůbec mohly být změny volebních zákonů přijaty, tzn. kvóty musí být výslovně povoleny a zákonodárce musí být v rámci ústavního předpisu k nastavení kvót prostřednictvím běžného zákona zmocněn. U změny deklaratorní nejde o výslovné zmocnění k přijetí zákonných změn, ale spíše o výslovnou identifikaci rovnosti žen a mužů jako žádoucího celospolečenského cíle.

S ohledem na mezinárodně právní zkušenosti lze konstatovat, že pokud existuje v zákonodárném sboru úmysl a nadpoloviční většina, která zavedení kvót podporuje, ústavně konformní řešení vždy existuje. Hledání takového řešení i tak může trvat i několik desetiletí a skončit právě u výše zmíněných změn samotného textu ústavy, jako například ve Francii. V každém případě je třeba brát na zřetel, jak je též výše uvedeno, specifika konkrétní země a uvědomit si, že to, co bylo v jedné zemi shledáno jako ústavně konformní, může být v jiné považováno za protiústavní a naopak.

Pokud vznikne pochybnost o ústavnosti konkrétních, již provedených změn je posledním arbitrem ústavnosti ve většině zemí samozřejmě ústavní soud<sup>19</sup>, jak je tomu vidět např. ze zkušeností francouzských nebo irských. V Irsku například teprve v březnu 2019 rozhodl Nejvyšší soud (Supreme Court), že přijímá k přezkoumání stížnost muže, který nebyl na kandidátní listinu zařazen z důvodu, že jeho strana plnila požadavky zákona pro obsazování volebních kandidátních listin.<sup>20</sup> Soud, který má za úkol ústavnost legislativy posuzovat tak může formou tzv. negativní normotvorby (rušením částí nebo celých zákonů) autoritativně mantinely pro nastavení kvótových pravidel pro konkrétní právní prostředí nastavovat, anebo úpravu jako ústavně konformní ponechat beze změn. Ústavní soudy naopak nemívají pravomoc legislativu upravovat.<sup>21</sup> Pro představu, jaké byly konkrétní změny ústavního pořádku provedeny, viz kapitola „Typy legislativních opatření a příklady dobré zahraniční praxe“.

---

aplikován například na sumu všech osob za jeden politických subjekt kandidujících v rámci celého volebního území. Např. v rámci českých senátních voleb, pokud by daná politická strana nebo hnutí nominovala své kandidáty a kandidátky ve všech volených obvodech – tedy 27 osob, povinnost by jí mohla být stanovena např. tak, že ze všech těchto osob by mělo být alespoň 30 % jak žen, tak mužů, tedy minimálně 9 osob.

<sup>19</sup> Ať se již tato instance podle tradice v jednotlivých zemích nazývá jakkoliv.

<sup>20</sup> Blíže viz <https://www.irishtimes.com/news/crime-and-law/courts/supreme-court/supreme-court-clears-way-for-challenge-to-gender-quotas-law-1.3833833>.

<sup>21</sup> Ústavní soudy jsou součástí moci soudní, a ne legislativní, a systém brzd a rovnováh nadměrně zasahování jedné moci do druhé touto cestou zpravidla neumožňuje.

K přijatelnosti legislativních opatření se vyjádřil také Evropský soud pro lidská práva v případě *Zevnik a ostatní proti Slovinsku*.<sup>22</sup> Slovinský zákon stanoví, že na kandidátních listinách pro parlamentní volby musí být minimální zastoupení podreprezentovaného pohlaví alespoň 35 %. Sankcí pro nesplnění tohoto kvantitativního cíle je odmítnutí kandidátní listiny. Evropský soud se zabýval otázkou, zda odmítnutí kandidátní listiny z důvodu nedostatečného zastoupení obou pohlaví, je přijatelné opatření ve vztahu čl. 3 Protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod zakotvujícím svobodné volby. Soud uvedl, že snaha o vyrovnané zastoupení žen a mužů v rozhodovacích pozicích je legitimním cílem. Vzhledem k tomu, že požadavek na vyrovnané zastoupení byl jasně v zákoně uveden, stěžovatelé a stěžovatelky znali následky porušení a opatření je proporcionální sledovanému cíli, odmítl Soud stížnost jako zjevně neopodstatněnou.<sup>23</sup>

Co se týče českého prostředí, prostřednictvím komparatistiky<sup>24</sup> se dá usuzovat, že změna ústavního pořádku není v České republice nutná. A to ze dvou důvodů. Prvním důvodem je to, že otázky rovnosti jsou, jak je rozebráno výše, velice vysoko hodnoceny. Jak v rámci závazných mezinárodněprávních dokumentů, tak v rámci Ústavy ČR i Listiny základních práv a svobod. Druhým důvodem je to, že Ústava ČR i Listina již potřebné zmocnění pro úpravu volebního práva prostřednictvím podústavních norem obsahují, jak je též výše dokázáno. Poté, co by úprava byla schopna obstát v testu proporcionality a tedy nebyla-li by nepřiměřeně zasahující do jiných ústavním pořádkem chráněných hodnot, nemělo by jí nic bránit v úspěšné cestě do českého právního řádu. Nic by ovšem nebránilo, a to je třeba zdůraznit, v provedení již zmíněné demonstrativní změny ústavního pořádku, což by mohlo mít bezesporu své pozitivní dopady, a to především dopad do oblasti tzv. právní jistoty. V případě, že by nebyla změna ústavního pořádku provedena, trvala by zvýšená nejistota různých subjektů politického i legislativního systému týkající se ústavní konformity navrhovaných změn, kterou by mohl potvrdit nebo vyvrátit jen ústavní soud. Provedení ex ante změny ústavního pořádku, která by aktivní podporu rovnosti žen a mužů deklarovala jako hodnotu by právní jistotu všech zúčastněných mohlo jednoznačně zvýšit. Taková změna totiž musí být v parlamentech schvalována tzv. kvalifikovanými většinami a předpokládá tak širší konsensus napříč politickými spektry. V rámci diskuzí týkajících se kvót na kandidátní listiny v České republice se na vládní úrovni objevily například tyto návrhy seřazené podle míry obecnosti:<sup>25</sup>

- Na základě uznávání principu faktické rovnosti (žen a mužů) stát podporuje kroky k odstranění nevýhod, které v současnosti existují.
- Na základě uznávání principu faktické rovnosti (žen a mužů) je dovoleno podnikat kroky k odstranění nevýhod, které v současnosti existují.
- Zákon podporuje rovný přístup žen a mužů k mandátům. Další podmínky výkonu volebního práva, organizaci voleb a rozsah soudního přezkumu stanoví zákon.

### **3. Typy legislativních opatření podporujících vyrovnané zastoupení žen a mužů v politice**

Zavádění opatření na podporu vyrovnaného zastoupení žen a mužů (zkráceně nazýváno jako „kvóty“) je doprovázeno poměrně širokou variabilitou možných nastavení. Obecně lze taková opatření rozdělit na dva typy. Prvním z nich je plošné zavedení na legislativní úrovni, které se dále dělí na ta opatření, která jsou upravena ve volebním zákoně anebo zakotvena v ústavě. Druhým typem je dobrovolné zavedení na úrovni politických stran. Vnitrostranická opatření se pak mohou týkat kandidátních listin a jejich sestavování nebo například orgánů dané politické strany.

<sup>22</sup> Rozhodnutí ESLP ve věci *Metka Zevnik a ostatní proti Slovinsku*, stížnost č. 54893/18, ze dne 5. prosince 2019.

<sup>23</sup> Blíže viz <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-199209%22%5D%7D>.

<sup>24</sup> Porovnávání legislativní praxe v jiných zemích s blízkou, ale i vzdálenější právní tradicí.

<sup>25</sup> Jednalo by se vždy o doplnění stávajících článků Listiny základních práv a svobod a/nebo Ústavy ČR.

Studie ukazují, že zavedením opatření na podporu vyrovnaného zastoupení žen a mužů na kandidátních listinách se zvyšuje průměrná úroveň vzdělání zvolených politiků a političek. Kvóty samy o sobě nejsou na úkor kvality, spíše naopak. Mohou představovat účinný mechanismus, který umožní volit vzdělanější zástupce a zástupkyně.<sup>26</sup> Kvóty jsou zpravidla genderově neutrální.

Kvóty lze dále rozdělit na jednoduché a dvojité. Zatímco jednoduché kvóty zajišťují poměr žen a mužů, dvojité upravují i jejich umístění na kandidátních listinách. Střídané umístění žen a mužů lze upravit tzv. zipovým systémem, který zajišťuje střídání mužských a ženských kandidátů a kandidátek. Zipový systém lze nastavit i tak, že v každé trojici je alespoň jedna osoba opačného pohlaví. Jak již bylo zmíněno v kapitole „Legalita (soulad s právem) legislativních kvantitativních opatření“ v souvislosti s principem způsobilosti naplnění účelu, aby kvóty byly účinné, je nastavení zipového systému žádoucí.

Při zavádění jakéhokoliv typu opatření na podporu vyrovnaného zastoupení žen a mužů je také důležité nastavení jejich výše. Nejčastěji se nastavené kvóty v jednotlivých státech pohybují mezi 20 až 40 % s tím, že právě 40% zastoupení je považováno za tzv. paritní práh, který je v mezinárodním prostředí obecně uznávaný jako hranice pro vyvážené zastoupení žen a mužů v rozhodovacích pozicích.

Posledním klíčovým faktorem u opatření na podporu vyrovnaného zastoupení žen a mužů v politice je vymahatelnost. U legislativních opatření mohou být zavedeny různé typy sankcí, které mohou pozitivně či negativně motivovat politické strany, aby opatření dodržovaly. Některé z nich byly již zmíněny v kapitole „Legalita (soulad s právem) legislativních opatření“. Absence postihu snižuje efektivitu opatření. Sankce mohou být buď finanční ve formě omezení či odebrání státního příspěvku nebo nefinanční. Nefinanční sankcí pak může být odmítnutí kandidátní listiny, která nastavenou kvótu nesplňuje. Opakem je pak zavedení bonusu za zvolené kandidáty či kandidátky podreprezentovaného pohlaví.<sup>27</sup>

#### 4. Příklady zahraniční praxe

Řada zemí v posledních letech přijala nějakou formu kvót na podporu vyrovnaného zastoupení žen a mužů v zákonodárných sborech prostřednictvím změn volebních zákonů. Z evropských zemí šlo např. o Chorvatsko, Itálii, Polsko, Portugalsko, Francii nebo Belgii.

##### **Chorvatsko**

- Ve volbách do Parlamentu mohou být politické strany pokutovány, pokud jejich kandidátní listiny nejsou genderově vyvážené (minimální zastoupení podreprezentovaného pohlaví musí být alespoň 40 %), a to pokutou. Za každého člena či členku Parlamentu, který patří k podreprezentovanému pohlaví, dostane strana o 10 % více finančních prostředků než za běžného člena/ku.<sup>28</sup>

##### **Itálie**

- Ve volbách do Poslanecké sněmovny i Senátu musí být kandidáti/ky na kandidátních listinách seřazeni dle zipového pravidla (střídaně ženy a muži). Zároveň ve volbách do Poslanecké sněmovny nesmí mít strany na kandidátních listinách zastoupeno jedno pohlaví ve více než 60 % z celkového počtu kandidátů a kandidátek. Taktéž v jednotlivých volebních obvodech strana nesmí navrhnout na první místo kandidátní listiny jedno pohlaví ve více než 60 %. Pokud strana tato pravidla nesplní, nemůže kandidovat.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> Blíže viz např. Gender quotas and the quality of politicians (2014) in Italy, A. Baltrunaite, P. Bello, A. Casarico, P. Profeta Journal of Public Economics 118:62-74.

<sup>27</sup> Blíže viz např. [https://aa.ecn.cz/img\\_upload/666f72756d35302d6669313030313139/kvoty-a-dalsi-opatreni\\_forum.pdf](https://aa.ecn.cz/img_upload/666f72756d35302d6669313030313139/kvoty-a-dalsi-opatreni_forum.pdf).

<sup>28</sup> Blíže viz <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-view/124/35>.

<sup>29</sup> Blíže viz <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-view/41/35>.

## **Polsko**

- Ve volbách do Sejmu (dolní komora Parlamentu) musí být ženy zastoupeny nejméně ve 35 % z celé kandidátky, muži taktéž. Pokud toto kandidátní listina nespĺňuje, bude odmítnuta.<sup>30</sup>

## **Portugalsko**

- Ve volbách do Shromáždění republiky (dolní komora Parlamentu) musí mít politické strany na kandidátních listinách zastoupeno každé pohlaví aspoň ve 33 % z celkového počtu kandidátů a kandidátek. Pokud tento požadavek nenaplní, tato informace se zveřejní a straně se uloží sankce ve formě krácení veřejného financování na volební kampaň závislá na míře nerovnosti kandidátní listiny. V obvodech, kde se volí více členů a členek, se musí pohlaví na kandidátní listině střídát (dle zipového pravidla).<sup>31</sup>

Řada zemí za účelem posílení právní jistoty týkající se ústavní konformity podpory genderové rovnosti na různých úrovních novelizovala též ústavy svých zemí (např. Francie, Slovinsko, Belgie nebo Německo a Rakousko).<sup>32</sup> Zpravidla se jedná o zavedení výslovného zmocnění k podpoře rovnosti žen a mužů prostřednictvím zákonů anebo výslovné uvedení pozitivního závazku státu směrem ke genderové rovnosti, a to jak obecně nebo konkrétně ve vztahu k volebnímu právu.

## **Francie:**

- Článek 1, odst. 2: „Zákon podporuje rovný přístup žen a mužů k volebním mandátům a volitelným úřadům a k profesním a sociálním povinnostem.“
- Článek 4, odst. 2: „Politické strany a sdružení přispívají k provádění zásady stanovené v čl. 1 odst. 2 za podmínek stanovených zákonem.“<sup>33</sup>

## **Slovinsko:**

- Článek 43 odst. 4: „Zákon stanoví opatření na podporu rovných příležitostí pro muže a ženy při volbě do orgánů státní a místní správy.“<sup>34</sup>

## **Belgie:**

- Článek 11a, odst. 2: „Zákony, nařízení či předpisy, uvedené v článku 134, zaručují ženám a mužům rovné požívání jejich práv a svobod, zejména podporují rovný přístup k voleným a veřejným funkcím.“
- Článek 11a, odst. 2: „Ministerská rada a vláda společenství i regionů musí být složena z osob různého pohlaví.“<sup>35</sup>

## **Rakousko:**

- Článek 7.2: „Federální vláda, státy a obce se přihlašují ke skutečné rovnosti mezi muži a ženami. Opatření na podporu faktické rovnosti mezi ženami a muži, zejména prostřednictvím odstraňování stávajících nerovností, jsou povolena.“<sup>36</sup>

## **Německo:**

- Článek 3.2: „Muži a ženy mají stejná práva. Stát podporuje efektivní prosazování rovnosti mezi ženami a muži a snaží se odstranit stávající nevýhody.“

---

<sup>30</sup> Blíže viz <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-view/242/35>.

<sup>31</sup> Blíže viz <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-view/247/35>.

<sup>32</sup> Blíže viz <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas>.

<sup>33</sup> Blíže viz Ústava Francie: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>.

<sup>34</sup> Blíže viz Ústava Slovinské republiky <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=USTA1>.

<sup>35</sup> Blíže viz Ústava Belgie [https://www.senate.be/doc/const\\_fr.html](https://www.senate.be/doc/const_fr.html).

<sup>36</sup> Blíže viz Ústava Rakouska <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>.

Příloha č. 2 shrnuje informace o podpoře vyrovnaného zastoupení žen a mužů v politice v členských státech Rady Evropy. Dle dat z května 2022 mělo nějakou formu legislativních opatření na podporu vyrovnaného zastoupení žen a mužů zavedeno celkem 18 států Rady Evropy, 15 států mělo nastaveno vnitrostranická pravidla a 13 států nemá žádné opatření na podporu vyrovnaného zastoupení žen a mužů na kandidátních listinách.<sup>37</sup>

## **5. Aktuální situace a návrhy dalšího postupu v tématu legislativních opatření podporujících vyrovnané zastoupení žen a mužů v politice**

Usnesením vlády ze dne 8. března 2021 č. 269 byla přijata Strategie rovnosti žen a mužů na léta 2021 – 2030, která ukládá Ministerstvu vnitra předložit návrh nejnvhodnějšího opatření na podporu vyrovnaného zastoupení žen a mužů na kandidátních listinách ve volbách do Poslanecké sněmovny PČR, zastupitelstev krajů a Evropského parlamentu, které vzejde z hodnocení dopadů regulace s termínem plnění do 31. 12. 2023 (opatření č. 2.2.5 v kapitole Rozhodování).

Dané opatření se tedy váže k právní úpravě obsažené v zákoně č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o volbách do Parlamentu“), konkrétně k těm jeho ustanovením, která se vztahují na volby do Poslanecké sněmovny, dále na zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o volbách do zastupitelstev krajů“), a dále na zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů.

Výše uvedené volební zákony upravují podmínky pro podávání kandidátních listin a jejich náležitosti. Mezi náležitosti kandidátní listiny však nepatří požadavky, které by směřovaly k podpoře vyrovnaného přístupu mužů a žen ke kandidatuře. Již v současnosti však k regulaci způsobu vytváření kandidátních listin ze strany státu dochází. Například pro volby do Poslanecké sněmovny jsou sestavovány kandidátní listiny zvláště tak, aby bylo zajištěno, že odpovídající zastoupení v Poslanecké sněmovně bude mít každý z krajů. Stanovení pravidel pro zastoupení obou pohlaví je obdobou těchto pravidel pro zastoupení jednotlivých krajů. V tomto kontextu tedy vychází najevo absurdita již zmíněného argumentu o získání mandátu pouze díky pozitivnímu opatření a nikoli díky skutečným schopnostem kandidující osoby. Jen stěží by bylo možné tento argument použít pro regulaci zastoupení kandidujících osob dle krajů (tedy, že jen díky požadavku na zastoupení všech krajů se do Poslanecké sněmovny dostanou osoby z jednoho kraje, které jsou tzv. méně schopné než osoby z jiného kraje).

Za stávající situace je tak ponecháno na vnitřním rozhodnutí kandidujících politických stran a politických hnutí nebo koalic (dále též „politické strany“), v jakém poměru budou muži a ženy na kandidátních listinách zastoupeni a na kterých pořadových místech kandidátní listiny budou uvedeni. Z praxe vyplývá, že určitá pravidla pro zastoupení obou pohlaví na kandidátních listinách mají nastaveny jen některé politické strany a jde spíše o výjimečné případy a ad hoc stanovená vnitřní opatření.

V oblasti mezinárodního práva je otázka rovného postavení žen a mužů zmiňována zejména ve Všeobecné deklaraci lidských práv, Úmluvě OSN o odstranění všech forem diskriminace žen a v řadě z ní plynoucích politických dokumentů a v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

Cílem a účelem navrhovaného opatření na úseku voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, zastupitelstev krajů a Evropského parlamentu je dosažení vyrovnaného zastoupení žen a mužů v zastupitelských sborech. Požadovaného cíle by mělo být dosaženo

---

<sup>37</sup> Blíže viz <https://www.coe.int/en/web/electoral-assistance/elecdata>.



stanovením opatření na podporu vyrovnaného přístupu žen a mužů ke kandidatuře ve volbách, a to pro volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, volby do zastupitelstev krajů a volby do Evropského parlamentu.

V červnu 2021 byla vytvořena expertní pracovní skupina k přípravě legislativních opatření k podpoře vyrovnaného zastoupení žen a mužů v politice (dále jako „Pracovní skupina“). V Pracovní skupině bylo zastoupeno Ministerstvo vnitra, Úřad vlády ČR a další nezávislé expertky a členky a členové Výboru pro vyrovnané zastoupení žen a mužů v politice a rozhodovacích pozicích.<sup>38</sup> Pracovní skupina vznikla v návaznosti na opatření č. 2.2.3 v kapitole Rozhodování ve Strategii rovnosti žen a mužů na léta 2021 – 2030. Celkem se uskutečnila 4 online setkání Pracovní skupiny, kde byly diskutovány možnosti zavedení pravidel pro zastoupení žen a mužů na kandidátních listinách. Pracovní skupina projednávala možnosti na obecné úrovni bez specifikace jednotlivých typů voleb.

Pracovní skupina v rámci jednání diskutovala nad několika parametry (blíže viz Příloha č. 1), a to sice:

- 1) Minimální podíl každého pohlaví na jednotlivých kandidátních listinách
- 2) Nastavení formy zipu (rozdělení)
- 3) Uplatnění zipu (na jaká místa na kandidátní listině se bude zip vztahovat)
- 4) Možnosti sankcí za nesplnění opatření a benefitů v případě splnění opatření
- 5) Délka realizace opatření
- 6) Otázka změny ústavního pořádku

Pracovní skupina následně nastínila tři varianty legislativních opatření k podpoře vyrovnaného zastoupení žen a mužů v politice k dalšímu prodiskutování:

Varianta č. 1	
Minimální podíl každého pohlaví na jednotlivých kandidátních listinách	50 %
Nastavení formy zipu (rozdělení)	Střídání
Uplatnění zipu	Prvních 50 % míst

První varianta pracuje s paritou, tedy rovným zastoupením obou pohlaví. Jedná se o nejvíce ambiciózní variantu, která má zároveň největší potenciál naplnění rovného zastoupení. Podíl každého pohlaví na jednotlivých kandidátních listinách je navrhován na 50 %. Nastavení formy zipu je v poměru 1:1, tedy střídání. Tato varianta pracuje s uplatněním zipu na prvních 50 % míst jednotlivých kandidátních listin.

Varianta č. 2	
Minimální podíl každého pohlaví na jednotlivých kandidátních listinách	40 %
Nastavení formy zipu (rozdělení)	první 2 místa, dále 2:3 (40 %)
Uplatnění zipu	Prvních 40 % míst

Druhá varianta pracuje se 40% podílem ve všech sledovaných parametrech. Podíl každého pohlaví na jednotlivých kandidátních listinách je tak navrhován na 40 %. Nastavení formy zipu je v poměru 2:3 s návrhem na paritu v čele kandidátky na prvních dvou místech, která může mít symbolickou hodnotu. Forma zipu by byla uplatněna na prvních 40 % míst jednotlivých kandidátních listin.

<sup>38</sup> Jmenný seznam členek a členů pracovní skupiny (seřazeno abecedně): Fellegi Zuzana, Fišarová Lucie, Havelková Barbara, Hrbková Lenka, Jurajda Štěpán, Kos Mottlová Markéta, Maříková Hana, Pejšová Vladislava, Špondrová Pavla.

Varianta č. 3	
Minimální podíl každého pohlaví na jednotlivých kandidátních listinách	Bez podílu
Nastavení formy zipu (rozdělení)	střídání
Uplatnění zipu	Prvních 10 míst

Třetí varianta na rozdíl od dvou předchozích neurčuje minimální podíl každého pohlaví na jednotlivých kandidátních listinách. I varianta bez podílu však může být funkční při dobrém nastavení formy zipu, která je v tomto případě v poměru 1:1, tedy střídání, a to sice s uplatněním na prvních 10 míst jednotlivých kandidátních listin.

Možnosti sankcí/benefitů za (ne)splnění opatření, délka realizace opatření a otázka změny ústavního pořádku zůstávají otevřené k dalšímu prodiskutování. Stejně tak přizpůsobení parametrů jednotlivým typům voleb. V roce 2023 se uskuteční fokusní skupinové diskuze za účasti zástupců a zástupkyň všech relevantních politických stran a hnutí.<sup>39</sup> Cílem skupinových diskuzí bude prodiskutovat varianty navržené Pracovní skupinou a zjistit preference jednotlivých politických stran a hnutí. Fokusních skupinových diskuzí se zúčastní primárně zástupci a zástupkyně relevantních politických stran a hnutí, kteří budou osloveni skrze Výbor pro vyrovnané zastoupení žen a mužů v politice a rozhodovacích pozicích.

## 6. Další nástroje a opatření k podpoře vyrovnaného zastoupení žen a mužů v politice

Samotné zavedení pravidel pro kandidátní listiny nemusí samo o sobě vždy být účinné. Je vhodné tento postup doplnit ze strany státu dalšími aktivitami, které mohou ve vztahu k rovnosti žen a mužů napomoci reálným změnám fungování politických systémů jako takových:<sup>40</sup>

- Zřízení databáze žen, které jsou expertkami v konkrétních oblastech a mají zájem se v politice angažovat.
- Podpora mentoringu a síťování političek.
- Podpora/založení ženských organizací v rámci politických stran.
- Podpora opatření umožňujících sladění politické kariéry a osobního života (např. uzpůsobení času a místa schůzí, zajištění programů pro děti účastnic a účastníků při stranických akcích, stanovení nejzazších termínů porad atd. nabídkou cílených školení pro členstva politických stran.
- Podpora medií v nestereotypní prezentaci političek a leaderek.
- Podpora využití příkladů dobré praxe ze zahraničí.
- Finanční podpora těch stran, které se otázkám rovnosti žen a mužů věnují.
- Podpora nevládních organizací, které se rovností žen a mužů v rozhodovacích procesech zabývají.
- Monitoring vývoje postavení žen a mužů v politických stranách a v rozhodovacích pozicích obecně prostřednictvím provádění výzkumů a analýz.
- Důsledná prevence, potírání a postihování sexuálního obtěžování či projevů sexismu v politice a veřejné sféře obecně.

<sup>39</sup> Blíže viz podnět Výboru pro vyrovnané zastoupení žen a mužů v politice a rozhodovacích pozicích <https://www.vlada.cz/cz/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/vyrovnane-zastoupeni-v-politice-a-rozhodovani/vybor-pro-vyrovnane-zastoupeni-zen-a-muzu-v-politice-a-rozhodovacich-pozicich-121939/www.vlada.cz/cz/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/vyrovnane-zastoupeni-v-politice-a-rozhodovani/zapisy-z-jednani-vyboru-pro-vyrovnane-zastoupeni-zen-a-muzu-v-politice-a-rozhodovacich-pozicich-147239/>.

<sup>40</sup> S využitím Akčního plánu pro vyrovnané zastoupení žen a mužů v rozhodovacích pozicích na léta 2016 – 2018, Příloha č. 1 a ŠPONDROVÁ, Pavla. Rovnost šancí žen a mužů v České republice se zaměřením na volební právo [online]. Brno, 2006 [cit. 2020-04-06]. Dostupné z: <https://theses.cz/id/jzro6y/>. Diplomová práce.

Vhodným materiálem pro politické strany a hnutí je také manuál „15 tipů, jak podpořit ženy uvnitř politických stran a hnutí“.<sup>41</sup> Cílem manuálu je poskytnout českým stranám a hnutím napříč politickým spektrem konkrétní doporučení a osvědčené nástroje, jak podpořit větší zapojení žen do politiky. Obsahuje mimo jiné přehled o zastoupení žen v české politice, důvody, proč je vhodné podporovat vyšší účast žen v politice a jak podporovat zájem žen a dívek o politiku včetně cíleného náboru nebo příklady dobré praxe podpory vyrovnaného zastoupení žen a mužů v politice v členských státech Rady Evropy.

---

<sup>41</sup> Blíže viz <https://www.vlada.cz/cz/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/aktuality/manual-15-tipu--jak-podporit-zeny-uvnitř-politických-stran-a-hnutí-198285/>.

## Příloha č. 1 – Vyhodnocení pozitivních a negativních aspektů vybraných parametrů souvisejících s legislativním opatřením pro vyrovnané zastoupení žen a mužů v politice

### 1) Minimální podíl každého pohlaví na jednotlivých kandidátních listinách

	<b>Pozitivní aspekty</b>	<b>Negativní aspekty</b>
<b>Bez podílu</b>	Průchodnější než varianty s minimálním podílem, může působit umírněně, při dobrém nastavení zipu (např. pro prvních 10 míst) funkční.	Efekt přinese pouze při ambiciózním nastavení uplatnění zipu, pokud bude nastavení uplatnění zipu 33 % a méně, bude mít varianta malý efekt.
<b>30 %</b>	Průchodnější než varianty s vyšším minimálním podílem.	Varianta bude mít malý efekt. Aktuálně je v PS PČR 26 % žen. Varianta nedosahuje hranice skleněného stropu a nesplnila by test proporcionality.
<b>33 %</b>	Průchodnější a méně ambiciózní než varianty s vyšším minimálním podílem. Pro strany by nemělo být složité podíl naplnit. Symbolická hodnota (1/3).	Varianta bude mít malý efekt. Aktuálně je v PS PČR 26 % žen. Varianta je na hraně průchodnosti testem proporcionality.
<b>35 %</b>	Relativně průchodnější než varianty s vyšším minimálním podílem.	Předpoklad relativně malého efektu (varianta nedosahuje paritního prahu). Aktuálně je v PS PČR 26 % žen. Varianta je na hraně průchodnosti testem proporcionality.
<b>40 %</b>	Hranice paritního prahu a perspektiva reálné změny.	Ambiciózní varianta, která je pro strany složitěji naplnitelná.
<b>50 %</b>	Největší potenciál naplnění rovného zastoupení.	Ambiciózní a striktní varianta, která je pro strany složitěji naplnitelná.

### 2) Nastavení formy zipu (rozdělení)

	<b>Pozitivní aspekty</b>	<b>Negativní aspekty</b>
<b>1:1 (střídání)</b>	Potenciál naplnění rovného zastoupení, pokud to bude aplikováno na polovinu kandidátních listin nebo prvních 10 míst.	Závisí na uplatnění zipu, pokud to bude aplikováno na celou kandidátní listinu, bude to pro řadu stran nerealizovatelné.
<b>2:3</b>	Pokud bude na celé kandidátní listině 40 % zastoupení žen i mužů, bude dosaženo paritního prahu.	Pokud bude na celé kandidátní listině 40 % zastoupení žen i mužů, strany mohou namítat nedostatek žen ochotných kandidovat celkově a/nebo kandidovat na předních místech.
<b>První 2 místa, dále 2:3</b>	Parita v čele kandidátky má symbolickou hodnotu. Pokud bude na celé kandidátní listině 40 % zastoupení žen i mužů, bude dosaženo paritního prahu.	Pokud bude na celé kandidátní listině 40 % zastoupení žen i mužů, strany mohou namítat nedostatek žen ochotných kandidovat celkově a/nebo kandidovat na předních místech.
<b>1:2</b>	Pokud bude na celé kandidátní listině 33 % zastoupení žen i mužů, bude dosaženo skleněného stropu.	Pokud bude na celé kandidátní listině 33 % zastoupení žen i mužů, strany mohou namítat nedostatek žen ochotných kandidovat celkově a/nebo kandidovat na předních místech.
<b>První 2 místa, dále 1:2</b>	Parita v čele kandidátky má symbolickou hodnotu. Pokud bude na celé kandidátní listině 33 % zastoupení žen i mužů, bude dosaženo skleněného stropu.	Pokud bude na celé kandidátní listině 33 % zastoupení žen i mužů, strany mohou namítat nedostatek žen ochotných kandidovat celkově a/nebo kandidovat na předních místech.

<b>První 2 místa</b>	Parita v čele kandidátky má symbolickou hodnotu. Pokud bude na celé kandidátní listině 33 % zastoupení žen i mužů, bude dosaženo skleněného stropu.	Pokud bude na celé kandidátní listině 33 % zastoupení žen i mužů, strany mohou namítat nedostatek žen ochotných kandidovat celkově a/nebo kandidovat na předních místech.
----------------------	---	---

### 3) Uplatnění zipu (na jaká místa na kandidátní listině se bude zip vztahovat)

	<b>Pozitivní aspekty</b>	<b>Negativní aspekty</b>
<b>Bez zipu</b>	Strany nemohou namítat nedostatek žen.	Bez efektu.
<b>První 2 místa</b>	Parita v čele kandidátky má symbolickou hodnotu. Strany nemohou namítat nedostatek žen.	Sporný celkový efekt, záleží na formě zipu - ale i v případě formy zipu 50 % mohou být ženy většinově na nevolitelných pozicích a první 2 místa jsou nedostačující.
<b>Prvních 10 míst</b>	Strany nemohou namítat nedostatek žen, efekt však záleží na formě zipu (pokud bude nastavení formy zipu v poměru 1:1, tak může mít efekt velký - ve většině zastupitelských sborů je 10 - 12 zvolených osob).	Varianta nedosáhne na vzdálenější místa kandidátních listin, pokud je zvoleno větší množství osob za jeden kandidující subjekt.
<b>Prvních 40 % míst</b>	Strany nemohou namítat nedostatek žen, symbolické opakování hodnoty 40 %, zajištění funkčnosti.	Více ambiciózní a méně průchozí, než jiné varianty (bez zipu, první 2 místa, prvních 10 míst).
<b>První polovina</b>	Strany nemohou namítat nedostatek žen, zajištění funkčnosti.	Více ambiciózní a méně průchozí, než jiné varianty (bez zipu, první 2 místa, prvních 10 míst).
<b>Celá kandidátní listina</b>	Největší potenciál naplnění rovného zastoupení.	Ambiciózní návrh. Strany mohou namítat nedostatek žen. Administrativně náročnější varianta.

### 4) Možnosti sankcí za nesplnění opatření a benefitů v případě splnění opatření

	<b>Pozitivní aspekty</b>	<b>Negativní aspekty</b>
<b>Odmítnutí listiny</b>	Srozumitelné, administrativně nenáročné.	Strany mohou argumentovat porušením práva na svobodnou soutěž politických stran a kandidující osoby porušení aktivního volebního práva.
<b>Bonifikace 40 %</b>	Pozitivní podpora stran, které opatření dodrží. Zároveň mohou strany soutěžit, i když opatření nedodrží.	Varianta vyžaduje náklady státního rozpočtu.
<b>Negativní sankce 40 %</b>	Dojde k ušetření nákladů státního rozpočtu. Zároveň mohou strany soutěžit, i když opatření nedodrží.	Motivační efekt může být nižší negativním nastavením („cena ženy“ nebo „pokuta za muže“).
<b>Snížení všem, navýšení 40 %</b>	Dojde k ušetření nákladů státního rozpočtu. Pozitivní podpora stran, které opatření dodrží. Zároveň mohou strany soutěžit, i když opatření nedodrží.	Snížení všem stranám se nemusí líbit stranám, které opatření nepodporují.

## 5) Délka realizace opatření

	<b>Pozitivní aspekty</b>	<b>Negativní aspekty</b>
<b>Do dosažení 40 %</b>	Zrušení opatření po dosažení paritního prahu.	Není jisté, že v okamžiku dosažení hranice 40 % by již byla praxe natolik přizpůsobená, že by nedošlo k regresu. Zřejmě by bylo třeba zrušení aplikovat až po opakovaném dosažení 40 %.
<b>Do 5x volby do PS</b>	Jasně vymezení účinnosti.	Není jisté, zda by bylo kýženého efektu dosaženo.
<b>Na cca 30 let (do 2050)</b>	Jasně vymezení účinnosti.	Není jisté, zda by bylo kýženého efektu dosaženo.
<b>Povinnost evaluace</b>	Dočasnost by byla podmíněna zpracováním evaluace a dosažením uspokojivých výsledků po delší dobu, pravidelná evaluace (po každých volbách do PS PČR) je žádoucí a působí lépe, než opatření bez dočasnosti.	Kompromisní řešení s administrativní zátěží.
<b>Bez dočasnosti</b>	Nejvhodnější a nejčastější varianta uplatňovaná v zahraničí. V případě rizika překlopení „na druhou“ stranu (větší zastoupení žen) hlídá minimální zastoupení jak žen, tak mužů. Po dosažení vytyčeného cíle přestává mít donucující charakter.	Jde proti poptávce některých klíčových aktérů po dočasnosti.

## 6) Otázka změny ústavního pořádku

	<b>Pozitivní aspekty</b>	<b>Negativní aspekty</b>
<b>Ano, obecná rovnost</b>	Zvýšení právní jistoty týkající se ústavnosti legislativního opatření. Rozšíření podpory rovnosti obecně na ústavní rovině.	Nezbytnost změny Ústavy a Listiny základních práv a svobod a nezbytnost schválení ústavní většinou.
<b>Ano, genderová rovnost</b>	Zvýšení právní jistoty týkající se ústavnosti legislativního opatření. Rozšíření podpory genderové rovnosti v ústavní rovině, jako průřezového tématu (ženy ani muži nejsou menšina, ale dvě poloviny společnosti tvořící jeden celek).	Nezbytnost změny Ústavy a Listiny základních práv a svobod, nezbytnost schválení ústavní většinou a vynětí dalších skupin ohrožených nerovnostmi.
<b>Ano, genderová rovnost v rozhodování</b>	Zvýšení právní jistoty týkající se ústavnosti legislativního opatření a rozšíření podpory genderové rovnosti v rozhodování v ústavní rovině (jako problematiky, která je určující pro nastavování pravidel státem potažmo institucemi a firmami).	Nezbytnost změny Ústavy a Listiny základních práv a svobod, nezbytnost schválení ústavní většinou, vynětí dalších skupin ohrožených nerovnostmi a dalších témat kromě genderové rovnosti v rozhodování.
<b>Ne</b>	Schvalování návrhu prostou většinou (netřeba ústavní většiny). Nebude potřeba změna Ústavy a/nebo Listiny základních práv a svobod.	Dojde k oslabení právní jistoty.

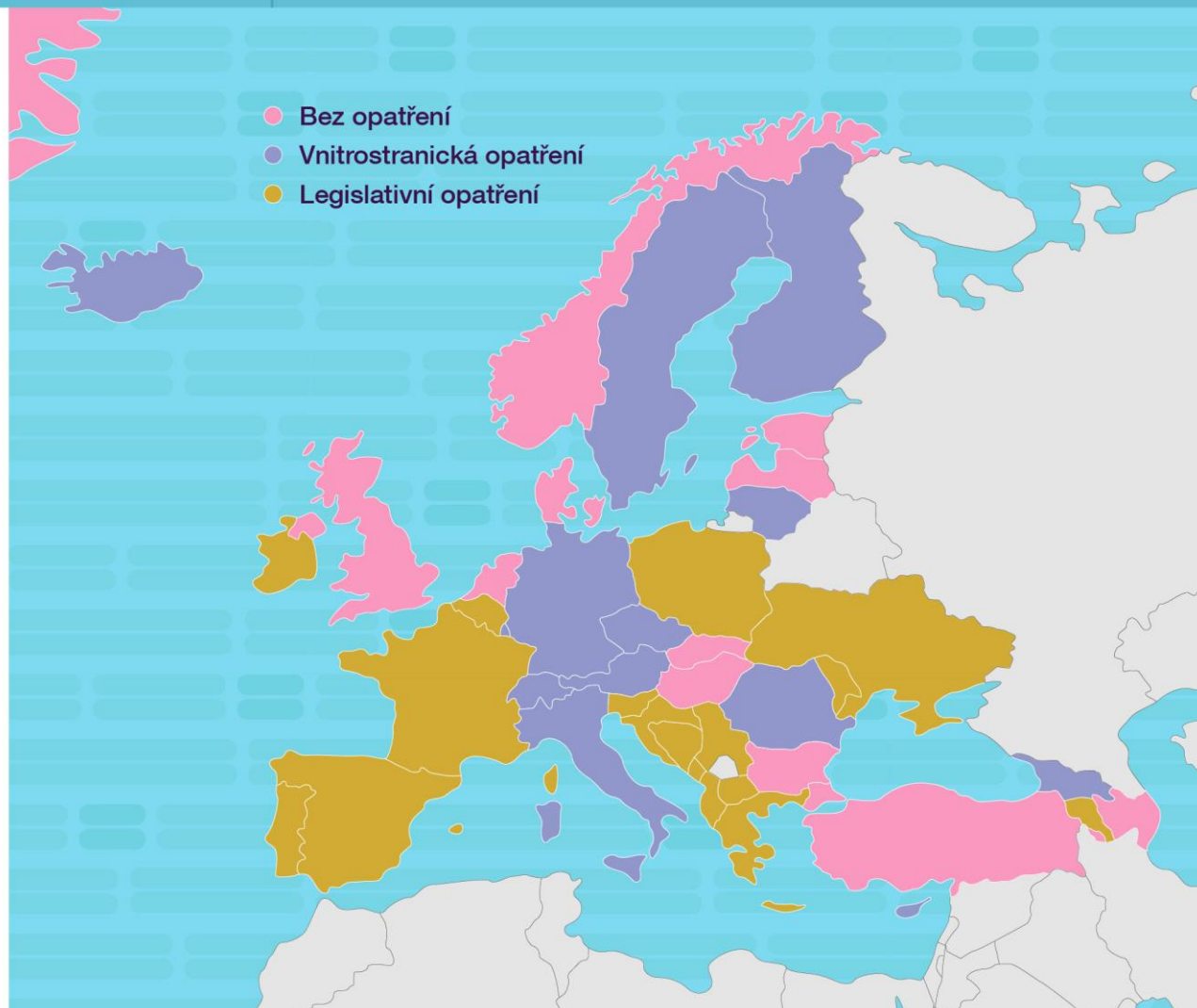
## Příloha č. 2 – Podpora vyrovnaného zastoupení žen a mužů v politice v členských státech Rady Evropy

### PODPORA VYROVNANÉHO ZASTOUPENÍ ŽEN A MUŽŮ V POLITICE V ČLENSKÝCH STÁTECH RADY EVROPY

Aktuální zastoupení žen v dolní komoře Parlamentu ČR: 26 %

Průměrné zastoupení žen v členských státech Rady Evropy: 32 % \*

STÁT	AKTUÁLNÍ ZASTOUPENÍ ŽEN*
	Ázerbájdžán 17,6 %
	Bulharsko 22,1 %
	Dánsko 39,1 %
	Estonsko 27,7 %
	Lichtenštejnsko 28 %
	Lotyšsko 31 %
	Maďarsko 14,1 %
	Monako 33,3 %
	Nizozemsko 39,3 %
	<b>Norsko 45 %</b>
	Slovensko 21,3 %
	Turecko 17,3 %
	Velká Británie 33,8 %
	<b>Andorra 42,9 %</b>
	Česká republika 26 %
	<b>Finsko 47 %</b>
	Gruzie 20 %
	<b>Island 47,6 %</b>
	Itálie 35,7 %
	Kypr 19,6 %
	Litva 25,5 %
	Lucembursko 18,3 %
	Malta 27,9 %
	Německo 34,7 %
	Rakousko 39,3 %
	Rumunsko 18,8 %
	<b>Švédsko 46,1 %</b>
	<b>Švýcarsko 42 %</b>
	Albánie 34,3 %
	Arménie 34,6 %
	<b>Belgie 43,3 %</b>
	Bosna a Hercegovina 27,4 %
	Černá Hora 29,6 %
	Francie 39,5 %
	Chorvatsko 31,1 %
	Írsko 22,5 %
	Moldavsko 39,6 %
	Polsko 35 %
	Portugalsko 37,2 %
	Řecko 20,7 %
	San Marino 30 %
	Severní Makedonie 38,3 %
	Slovinsko 24,4 %
	Srbsko 39,8 %
	<b>Španělsko 44 %</b>
	Ukrajina 20,7 %



\*Informace týkající se parlamentních voleb nebo dolní komory parlamentu.  
Zdroj: <https://www.coe.int/en/web/electoral-assistance/elecdata>; data ke dni 11. 5. 2022