

## ÚPRAVA TZV. „KLOUZAVÉHO MANDÁTU“

**Bc. Ondřej Koutník**

Studie č. 1.211  
prosinec 2010

## Obsah

<b><u>1. Úvod</u></b> .....	2
<b><u>2. Teorie inkompatibility</u></b> .....	3
<b><u>2.1. Typologie neslučitelnosti mandátů</u></b> .....	3
<b><u>2.2. Trvalý či dočasný charakter klouzavého mandátu?</u></b> .....	5
<b><u>2.3. Estonsko: příklad složitějšího poměrného volebního systému a aplikace principu inkompatibility</u></b> .....	5
<b><u>2.4. Francouzský většinový volební model a aplikace principu inkompatibility</u></b> .....	5
<b><u>3. Princip inkompatibility v éře první Československé republiky, ČSFR a Slovensku</u></b> .....	7
<b><u>4. Britská tradice</u></b> .....	8
<b><u>5. Závěr</u></b> .....	9
<b><u>Zdroje literatury a prameny</u></b> .....	9

## 1. Úvod

Práce se v obecné rovině zabývá vztahem mezi legislativní a exekutivní mocí v otázce dělby moci. Analýza se zaměřuje na neslučitelnost funkcí vykonávání mandátu v zastupitelské instituci s působením ve vládním orgánu<sup>1</sup>. V určitých zemích je výkon vládního postu spojen s dočasným či trvalým pozastavením zastupitelského mandátu. Tato forma neslučitelnosti je upravena Ústavou či příslušným zákonem. Existují rovněž situace, kdy účast ve vládě je přímo podmíněna členstvím v parlamentu.

Z hlediska definice klouzavého mandátu jde o situaci, kdy se poslanec v případě vstupu do vlády vzdává (trvale nebo dočasně, viz dále) svého poslaneckého mandátu a na jeho místo nastupuje náhradník. Takto nastavený mechanismus poslaneckého mandátu se nazývá jako klouzavý mandát. Ve většině zemí je klouzavý mandát součástí ústavního pořádku a jeho legislativní zavádění nevyvolávalo výraznější veřejnou a politickou diskusi. Určitou výjimkou je Francie, ve které došlo v této oblasti v posledních letech k jistým změnám, které mění některá nastavení francouzského pojetí *klouzavého mandátu* (viz další kapitola). Uvidíme, že spíše než s debatou ohledně vhodnosti či nevhodnosti zavedení neslučitelnosti daných funkcí lze nalézt spíše diskusi ohledně partikulárních změn klouzavého mandátu (např. právě Francie).

V určitých zemích se setkáváme s pořádkem, který souběžně vykonávání legislativní a exekutivní funkce vylučuje. Rozdělíme-li si Evropskou unii na státy západní a východní Evropy, pak v prvním případě jde o skupinu zemí čítající *Švédsko, Belgie, Nizozemsko, Lucembursko, Francii, Portugalsko a Rakousko*. V případě východní a střední Evropy jde o *Slovensko, Slovinsko, Bulharsko, Lotyšsko a Estonsko*. Na příkladě estonského volebního

<sup>1</sup> Z hlediska zdrojů informací tato práce vychází z ústavních textů daných státními a z webových stránek parlamentů jednotlivých zemí. V literatuře se téma inkompatibility funkcí objevuje jen zřídka, nejucelenější studii představuje *Inter-parliamentary Union (IPU)*, užitečné informace nabídly komparace politických systémů vedoucích autorů Vladimíry Dvořákové a Ladislava Cabady. Analýzu anglického parlamentarismu poskytuje dílo Bohumila Baxy *Parlament a Parlamentarism*.

systému bude ukázáno, jak i v případě přidělování tzv. kompenzačních mandátů lze vyloučit souběžné vykonávání funkcí poslance a ministra. Prostor bude dále věnován francouzskému politickému systému, který je někdy považován jako příklad čisté dělby moci a naprosté neslučitelnosti legislativních a exekutivních pozic. V posledních letech však zesílila diskuse ohledně mechanismu nahrazování poslanců či senátorů, kteří se stali členy vlády. To vše se projevilo změnou zákona, který dlouholetou praxi ve Francii v určitých oblastech proměnil.

V České republice není vztah mezi výkonem poslaneckého mandátu a vládní funkcí nastaven, poslanec se tedy nemusí vzdát svého poslaneckého či senátorského mandátu v případě vstupu do vlády. V třetí kapitole práce bude rozebírána neslučitelnost daných funkcí v tzv. první Československé republice a její přenesení do diskuse v období České a slovenské federativní republiky (dále ČSFR) po pádu komunistického režimu. Po rozpadu společného státu se institut klouzavého mandátu zavádí pouze na Slovensku.

Další skupinou zemí, o kterých tato práce v poslední kapitole pojednává, jsou státy ovlivněné britským politickým systémem. Zde dochází k tomu, že člen vlády je vybírán přímo a jen z parlamentu. Členství v něm je tak nezbytnou podmínkou účasti v exekutivě. Analyzováno bude historické pozadí tohoto principu, který je využíván kromě Spojeného království Velké Británie a Severního Irska (dále také jako Spojené království nebo Velká Británie) v Irsku či Maltě.

## 2. Teorie inkompatibility

V české literatuře a pramenech se v případě neslučitelnosti poslaneckého a vládního postu se setkáváme s termínem tzv. *klouzavého mandátu*. Klouzavý mandát zastupitele znamená, že zastupitel se po dobu výkonu vládní funkce musí vzdát (buď trvale nebo dočasně) svého poslaneckého křesla. Slovenská literatura uvádí tzv. *institut inkompatibility*, s podobným zněním pracuje i literatura zahraniční. Pojmy jako *ministerial incompatibility* pak nalezneme v ústavních textech daných států. Zajímavostí je, že jen v případě Bulharska (v rámci EU) je v ústavním textu terminologicky specifikována neslučitelnost legislativní a exekutivní funkce jako tzv. *sleeping mandate* (mimo evropské země se s tímto pojmem setkáme ve rwandské ústavě).<sup>2</sup> Pro potřeby této analýzy bude používán ve stejném slova smyslu pojem klouzavý mandát, institut inkompatibility či jen inkompatibilita/neslučitelnost.

Marc Hulst (*The Parliamentary Mandate*, 2010) ve své komparační studii cituje Michela Amellera (*Parliaments*, 1966), který definoval parlamentní inkompatibilitu jako mechanismus, který brání poslancům věnovat se jinému zaměstnání než je jejich zastupitelský mandát, který jim byl svěřen na základě voleb. Poslanci nemají být závislí na jiné moci a jejich činnost by neměla být motivována soukromými zájmy. Tato neslučitelnost funkcí vychází především z teorie dělby moci, která odděluje parlamentní mandát od vládního. M. Hulst dále uvádí francouzskou tradici jako zdroj inspirace pro některé státy západní Evropy, které se rozhodly pro zavedení klouzavého mandátu.<sup>3</sup>

### 2.1. Typologie neslučitelnosti mandátů

Z typologického hlediska lze inkompatibilitu rozdělit do několika kategorií. *První* skupinou je neslučitelnost poslance či senátora s nevoleným veřejným postem či úřadem (*incompatibility with non-elective public office*). Cílem je vymanit zástupce parlamentu ze

<sup>2</sup> Čl. 68 Ústavy. Dostupné z: [http://www.servat.unibe.ch/icl/bu00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/bu00000_.html) [14. 10. 2010]

<sup>3</sup> HULST, Marc van der. *The Parliamentary Mandate. Global comparative study*. Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2010, s. 44–45.

závislosti na vládním úřadě, aby nepodléhali kontrole vlády. Spadají sem státní zaměstnanci, kteří jsou placeni z veřejných financí a zodpovídají se ze své činnosti státu. Poslanci proto nesmějí během svého mandátu působit jako státní zaměstnanci a úředníci. Výjimkou jsou zpravidla učitelé (zejména vysokoškolští). Důležité rovněž ale je, aby státní zaměstnanci nebyli demotivováni být členem parlamentu kvůli ztrátě svého dosavadního zaměstnání. Z toho důvodu mohou poslanci využívat speciálních statutů (*political leave, temporary leave of absence*), které jim zaručí ponechání si svého dosavadního pracovního místa, na které se po uplynutí parlamentního mandátu mohou vrátit. Země jako Itálie a Španělsko vylučují ze souběžného výkonu poslance pouze nejvyšší státní zaměstnance (např. policejní prezident). V jiných zemích (např. v Polsku, Maďarsku, Spojeném království) není umožněno členům policejních složek a armády vykonávat funkci parlamentního zastupitele. Také kněžské funkce nejsou v zemích jako Spojené království, Izrael či Argentina kompatibilní s poslaneckým mandátem.<sup>4</sup>

Druhou typologickou skupinou, pro tuto práci stěžejní, je inkompatibilita s ministerským postem (*incompatibility with ministerial office*). Autor M. Hulst uvádí, že tato neslučitelnost je typická pro státy vycházející z principu separace moci. Je charakteristická pro prezidentské (a v rámci Evropy se s ní setkáváme ve francouzském poloprezidentském systému) režimy, mimo Evropu lze uvést Brazílii a USA.

Opačně je tomu ve Spojeném království, Kanadě, Maltě, Austrálii a Indii, tedy v zemích s britskou politickou tradicí, kde vládní představitel *musí* být členem parlamentního sboru.<sup>5</sup>

Třetí kategorií je neslučitelnost parlamentního mandátu se soudní mocí. V Belgii, Francii, Německu, Švýcarsku či Kanadě je nastavena neslučitelnost s jakýmkoli justičními pozicemi a posty. V zemích jako Rakousko a Finsko je slučitelnost vyloučena u soudců (*senior judges*) Ústavního a Vrchního soudu. Naopak ve Spojeném království, USA, Švédsku a Dánsku neslučitelnost mezi legislativní a soudní mocí nenastává vůbec. Ve studii se dále uvádí, že s touto slučitelností jsme se mohli setkat v období Sovětského svazu, především pak ve východoevropských státech, dnes to stále platí např. v Litvě.<sup>6</sup>

Poslední kategorii tvoří případy neslučitelnosti s jinými volenými úřady (*incompatibility with other elective offices*). V dvoukomorových parlamentech platí pravidlo, že nesmí docházet k souběžnému výkonu funkcí v rámci obou komor parlamentu. Dále se to týká neslučitelnosti mandátu na celostátní parlamentní rovině se zastupitelskými pozicemi na nižších úrovních (regiony, kraje apod.). V Belgii, Itálii a Španělsku nesmí poslanci národního parlamentu zároveň vykonávat funkce v regionálních legislativních orgánech. V Belgii a Kanadě navíc poslanci nesmí zastávat mandáty ani na komunální úrovni. Dále ve všech členských státech Evropské unie dochází k neslučitelnosti s mandátem poslance Evropského parlamentu.

Všeobecný trend v zemích EU však směřuje spíše k zavádění limitů a omezení ohledně množství držených funkcí a zastupitelských mandátů. Od roku 2000 je ve Francii stanoveno, že mandát poslance nelze kombinovat s více jak jedním z těchto postů: zastupitel v legislativním orgánu regionu či departmentu, zastupitel města Paříž, starosta města s více jak 20tis. obyvateli, zastupitel shromáždění na Korsice nebo místostarosta města s více jak 100tis. obyvatel. Je však povoleno být poslancem a zároveň členem exekutivní složky na nižších úrovních (předseda rady regionu, departmentu a post starosty).<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Tamtéž, s. 46–47.

<sup>5</sup> V Kanadě ani ve Velké Británii však není zákon, který by toto nařizoval.

<sup>6</sup> HULST, M.: c. d., s. 49.

<sup>7</sup> Tamtéž, s. 51. *Assemblée Nationale. Status of the M.P.* Dostupné z: [http://www.assemblee-nationale.fr/english/synthetic\\_files/file\\_14.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/english/synthetic_files/file_14.asp) [18. 10. 2010]

## 2.2. Trvalý či dočasný charakter klouzavého mandátu?

Nastane-li v daných zemích situace, kdy se poslanec či senátor stane členem vlády, je povinen přenechat svůj mandát svému náhradníkovi (výjimku tvoří Rakousko, kde Ústava nenařizuje povinnost opustit poslaneckou nebo senátorskou funkci v případě vládního postu).<sup>8</sup> Je otázkou, zda nahrazení poslance či senátora je *trvalého* či *dočasného* charakteru. Jan Němec uvádí, že v případě prezidentských režimů (např. USA) nebo poloprezidentského francouzského systému nelze hovořit o klouzavém mandátu, nýbrž o striktní separaci moci a tím trvalé neslučitelnosti výkonu legislativní, exekutivní a soudní moci.<sup>9</sup> Pro status poslance francouzského Národního shromáždění je dále důležité, že neslučitelnost neznámá, že poslanec je nevolitelný či nezpůsobilý vykonávat svůj mandát. Princip inkompatibility stanovuje, že poslanec se musí rozhodnout, jakou z možných funkcí bude vykonávat.<sup>10</sup>

V rámci států Evropské unie pouze v Lucembursku se poslanec či senátor vzdává svého mandátu na *celé* volební období (ve Francii to platilo do změny zákona v roce 2009, viz dále). V ostatních západoevropských zemích (Belgii, Nizozemsku, Švédsku, Portugalsku, Rakousku) a východoevropských zemích (Slovensko, Bulharsko, Lotyšsko, Estonsko) nemohou zákonodárci vykonávat poslanecký mandát pouze po dobu svého působení ve vládě.

Je-li člen parlamentu kvůli své účasti ve vládním sboru povinen vzdát se svého mandátu, musí být na této pozici nahrazen. V zemích s poměrným volebním systémem se stalo pravidlem, že na post poslance–náhradníka nastupuje ten kandidát, který na stejné kandidátní listině dané politické strany skončil jako „první pod čarou“.

## 2.3. Estonsko: příklad složitějšího poměrného volebního systému a aplikace principu inkompatibility

Estonský volební systém do jednokomorového Riigikogu je charakteristický tím, že v rámci kandidátní listiny jsou hned po volbách Estonskou volební komisí určeni tzv. alternativní kandidáti. Vzhledem k danému volebnímu systému je možné, že již v prvním skrutiniu je při zvolení kandidáta do parlamentu v rámci volebních obvodů (celkem 12) vybrán jeho alternativní kandidát, který získal nejvíce hlasů z nezvolených kandidátů. Druhou možností je, že alternativní kandidát je určen až v posledním třetím skrutiniu, kde se uchazečům přidělují na celostátní kandidátní listině tzv. kompenzační mandáty nerozdělené z předchozích dvou kol. Alternativním kandidátem zvoleného poslance se stává ten, kdo získal na stejné kandidátní listině nejvíce hlasů mezi nezvolenými kandidáty. Seznam pořadí poslaneckých náhradníků jednotlivých stran je po volbách schválen národní volební komisí.<sup>11</sup>

## 2.4. Francouzský většinový volební model a aplikace principu inkompatibility

V případě náhradníků za zvolené poslance odcházejících do exekutivního tělesa není vzhledem k poměrnému volebnímu systému s kandidátními listinami obtížné najít dočasný či trvalý náhradník. Výjimkou je Francie, kde se volby do Národního shromáždění konají

<sup>8</sup> Čl. 59 odst. 2. Ústavy.

<sup>9</sup> NĚMEC, Jan. *Klouzavý mandát poslance v USA, Kanadě a zemích EU*. Parlamentní institut, 2010, s. 1.

<sup>10</sup> Dostupné z: [http://www.assemblee-nationale.fr/english/synthetic\\_files/file\\_14.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/english/synthetic_files/file_14.asp) [5.11. 2010]

<sup>11</sup> HRDLÍČKOVÁ, Blanka. *Estonsko: Internetová demokracie*. In: CABADA, Ladislav a kol. *Nové demokracie střední a východní Evropy*. 1. vyd. Praha: Oeconomica, 2008. S. 98–99. *Riigikogu Election Act*. Dostupné z: <http://www.legaltext.ee/text/en/X60044K2.htm> [5. 11. 2010] *Riigikogu Elections Law*. Dostupné z: <http://www2.essex.ac.uk/elect/database/legislationAll.asp?country=estonia&legislation=ee92#chapter7> [5. 11. 2010]

na základě dvoukolového většinového systému v jednomandátových obvodech. Nezíská-li v prvním kole kandidát více než 50 % hlasů za účasti alespoň 25 % registrovaných voličů v obvodu, koná se druhé kolo. Tam postupují všichni kandidáti, kteří získali v prvním kole alespoň 12,5 % hlasů, ke zvolení pak stačí relativní většina. Senátoři jsou voleni nepřímo kolegiem volitelů a volební systém se v jednotlivých obvodech liší, uplatňuje se většinový i proporční princip volby.<sup>12</sup> Z výše uvedeného vyplývá, že v případě určení náhradníků ve většinovém systému nastává problém, koho vybrat, když máme za danou stranu jednoho kandidáta a ne kandidátní listinu.

Jednotliví kandidáti kandidují ve volbách do Národního shromáždění v daných volebních obvodech *zároveň se svými náhradníky*. Je velmi důležité, s jakým náhradníkem jde kandidát do voleb a často právě na tomto výběru může záviset volební úspěch či neúspěch.<sup>13</sup>

Je-li poslanec nominován do vlády, je mu poskytnuta měsíční lhůta (během které nesmí v parlamentu hlasovat) na rozhodnutí, jakou funkci bude vykonávat. Rozhodne-li se pro exekutivní post, ztrácí poslanecký mandát a na jeho místo nastupuje náhradník. Jedním z úkolů Ústavy V. republiky (1958) bylo redukovat množství doplňujících voleb, které nastanou v případech uvedených příslušným zákonem do třech měsíců od uvolnění poslaneckého mandátu (např. nemůže-li náhradník převzít poslanecký post kvůli účasti ve vládě, úmrtí, trestu apod.).<sup>14</sup> Ze zdrojů ministerstva vnitra vyplývá, že v r. 2008 se konalo osmero doplňovacích voleb, v r. 2009 dvojce a letos (2010) zatím jedny doplňovací volby. Snižující se počet doplňujících voleb může být způsoben změnou pravidel *Code Électorale* na přelomu let 2008/2009 (viz dále).<sup>15</sup>

Poslanec, který se rozhodl pro ministerskou funkci, se mohl stát opět poslancem až při nové volbě celého Národního shromáždění nebo jedině v případě, že náhradník-poslanec rezignoval na svůj post. To znamenalo možnost v daném obvodě konat novou volbu poslance Národního shromáždění. V případě senátorů jde o podobný průběh, výjimka nastává pouze v případě, že senátor byl zvolen na základě proporčního volebního systému. V případě odchodu do exekutivního sboru se náhradníkem-senátorem stává druhý v pořadí na kandidátní listině. V případě demise náhradníka-senátora nedochází k nové volbě, ale k druhému kandidátovi-náhradníkovi v pořadí.<sup>16</sup>

Neslučitelnost exekutivní a legislativní moci ve Francii platí s danými mechanismy od roku 1958, kdy byl do francouzské Ústavy zaveden čl. 23 definující tuto separaci moci. Od této chvíle se vedla diskuse, jak tento systém změnit a zefektivnit. Předmětem kritiky byla především trvalá ztráta parlamentních mandátů poslanců či senátorů, kteří se stali členy exekutivy. Kritizován byl rovněž vztah mezi původním poslancem a jeho náhradníkem, kdy v zájmu udržení korektních vzájemných vztahů bylo zakázáno, aby proti sobě tyto dva kandidáti soupeřili v příštích volbách o poslanecký post. Kritika směřovala dále na povahu náhradníků poslanců či senátorů, kteří nebyli považováni za natolik „seriózní a vážené“ zastupitele jako byli jejich předchůdci. Proto byl v červenci 2008 vypracován návrh změny Ústavy (čl. 25) a v lednu 2009 vstoupil v platnost důležitý zákon, který umožňuje po ukončení ministerské funkce vrátit se během jednoho měsíce zpět do parlamentu a vykonávat

<sup>12</sup> KUNC, Jiří – DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra. *Francouzská republika: proměny vládnutí v V. republice*. s. 173–176.

<sup>13</sup> Dostupné z : [http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r1146.asp#P328\\_70609](http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r1146.asp#P328_70609) [5. 11. 2010]

<sup>14</sup> Tamtéž.

<sup>15</sup> Dostupné z : [http://www.interieur.gouv.fr/sections/a\\_votre\\_service/elections/resultats/elections-legislatives](http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/elections/resultats/elections-legislatives) [11. 11. 2010]

<sup>16</sup> Dostupné z : [http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r1146.asp#P335\\_74727](http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r1146.asp#P335_74727) ; <http://www.assemblee-nationale.fr/13/projets/pl1110.asp> [22. 10. 2010]

svůj původní poslanecký či senátorský mandát (v případě zvolení senátora se rovněž navrácí původní senátor).<sup>17</sup>

Francouzský příklad by mohl případně posloužit jako inspirace při zavádění principu klouzavého mandátu v České republice. V případě českého senátu zaznívají argumenty, že vzhledem k většinovému volebnímu systému do horní komory parlamentu je neproveditelné, aby se zde začala uplatňovat neslučitelnost funkcí členů parlamentu s vládními posty.

### 3. Princip inkompatibility v éře první Československé republiky, ČSFR a Slovensku

Československá ústava z roku 1920 a doplňující zákon z roku 1924 poukazují na tradici principu inkompatibility poslanecké funkce s jinými povoláními a činnostmi. Nejen v době tzv. první republiky, ale už rok po Sametové revoluci bylo toto téma na půdě federálního parlamentu opět otevřeno a předloženo k diskusi.

Ústava ČSR z roku 1920 pojednává o vztahu mezi funkcí poslance Národního shromáždění (dále také jako NS) a zaměstnáním ve státních službách. Až rok po ukončení členství v NS má nárok bývalý člen na placené státní zaměstnání (§ 20 odst. 3. Ústavy ČSR). Pokud však bývalí členové Shromáždění vykonávali státní zaměstnání před svým zvolením do NS, lhůta jednoho roku se jich netýká. Členy Národního shromáždění nemohou být župané ani okresní náčelníci, dále také členové ústavního soudu, přísedící volebního soudu a ti, kdo jsou členy župních zastupitelstev. (§ 20 odst. 4. a 6. Ústavy ČSR).

V roce 1924 byl přijat *Zákon o inkompatibilitě* (144/1924 Sb.), který specifikoval problematiku neslučitelnosti funkcí a zavedl v obou komorách parlamentu důležité mechanismy, jak princip inkompatibility kontrolovat. Zákon se také zaměřoval na neslučitelnost členství v NS s vlastnictvím a řízením podniků. Každá z komor parlamentu si zřizovala a volila tzv. inkompatibilní výbor, který rozhodoval, zda-li dané skutečnosti spadají do oblastí, které zákon uvádí jako neslučitelné s činnostmi členů NS. Volební soud (zřízen zákonem č. 125/1920 Sb.) pak rozhodoval o ztrátě poslaneckého mandátu a o tom, zda nastal případ neslučitelnosti funkce členství v Národním shromáždění s jinou činností či nikoliv. Dle § 15 uznal-li volební soud, že u určitého člena NS nastal případ neslučitelnosti, člen je povinen do 14 dnů ode dne doručení nálezu zanechat činnosti, která byla uznána neslučitelnou. Pokud tak poslanec či senátor neučinil, volební soud mu mohl odebrat mandát člena NS.

V roce 1991 byl ve Federálním shromáždění České a Slovenské Federativní republiky (ČSFR) podán návrh<sup>18</sup> prezidenta ČSFR na ústavní zákon, kterým se měnil a doplňoval ústavní zákon č. 142/1968 Sb., o československé federaci. V návrhu se uvádí, že „*Smyslem institutu inkompatibility je ochrana poslanců před zásahy do jejich činnosti ve smyslu svobodného (volného) mandátu a zábrana zneužívání poslaneckého mandátu. Navazuje v tomto ohledu na příslušná ustanovení Ústavy ČSR z roku 1920, popřípadě na ustanovení inkompatibilního zákona (zák. č. 144/1924 Sb.) Návrh řeší jednoznačně inkompatibilitu poslanecké funkce s funkcí prezidenta ČSFR, člena Federální rady, poslance zákonodárního orgánu republiky a soudce (tím se rozumí soudce kteréhokoli soudu - ústavního, obecného či příp. speciálního).*“ Ke vztahu funkcí federálních poslanců a členů federální vlády byly předloženy tři varianty, jakým způsobem tento vztah z hlediska principu inkompatibility definovat:

<sup>17</sup> Dostupné z: <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-vote/loi-organique-du-13-janvier-2009-portant-application-article-25-constitution.html> ; <http://www.assemblee-nationale.fr/13/projets/pl1110.asp> [22. 10. 2010]

<sup>18</sup> Dostupné z: [http://www.psp.cz/eknih/1990fs/tisky/t1078\\_01.htm](http://www.psp.cz/eknih/1990fs/tisky/t1078_01.htm) [16. 10. 2010]

1. *Trvalá ztráta* poslaneckého mandátu v případě vstupu do federálního exekutivního sboru, zdůrazňující princip dělby moci. Inspirací byla Francie, kde až do změny zákona v r. 2009 takové nastavení platilo.
2. *Slučitelnost* funkce poslance a člena vlády na federální úrovni a neslučitelnost postu federálního poslance s členem republikové vlády. Vzorem v tomto případě bylo Španělsko.
3. *Dočasná neslučitelnost* funkcí po dobu členství ve federální vládě, na místo federálního poslance by dočasně nastoupil náhradník. Inspirací bylo Portugalsko.

Po rozpadu společného československého státu se institut klouzavého mandátu objevuje pouze na Slovensku. V České republice doposud platí, že poslanec nebo senátor může vykonávat ministerskou funkci. Slovenský systém klouzavého mandátu odpovídá portugalskému modelu, který byl zmíněn v jedné ze tří variant v návrhu prezidenta ČSFR na konci roku 1991. Zákon 518/1992 Národní rady Slovenské republiky stanovuje, že za poslance, který se stal členem vlády, nastupuje jeho náhradník. V čl. 77 odst. 2. Ústavy Slovenské republiky se uvádí neslučitelnost funkce poslance s účastí ve vládě po dobu výkonu exekutivního postu. Zákon č. 333/2004 Z.z. o volbách do Národní rady Slovenské republiky blíže specifikuje podmínky výběru a nástupu poslaneckých náhradníků. Náhradníkem se stává buď kandidát na prvním nepostupovém místě dané kandidátní listiny. Na jeho místo však může postoupit kandidát, který získal nejvíce preferenčních hlasů (alespoň však 3 %).

Pro slovenský jednokomorový parlament bylo jednodušší zavést institut inkompatibility poslaneckého a ministerského křesla, protože na rozdíl od českého je slovenský parlament pouze jednokomorový (s poměrným volebním systémem). Na příkladě Francie jsme však viděli, že i v rámci většinového volebního systému lze případně tuto neslučitelnost různými mechanismy vyřešit.

#### 4. Britská tradice

Z předešlých kapitol vyplývá, že v jednotlivých zemích nastávají situace, kdy dochází buď k neslučitelnosti funkcí a člena vlády poslance (např. Francie, Slovensko, Portugalsko) nebo ke kompatibilitě těchto pozic (např. Česká republika, Španělsko). Třetí možností tohoto vztahu je skutečnost, kdy exekutivní funkce je podmíněna členstvím v parlamentu.

Povinnost členství v parlamentu pro účast ve vládě je ve Velké Británii dána historickým vývojem a politickou tradicí. Bohumil Baxa se ve svém díle *Parlament a Parlamentarism* zabývá genezí anglického parlamentu.<sup>19</sup> Důležitým okamžikem ve vymezení pravomocí parlamentu vůči králi byla tzv. Velká revoluce v roce 1688. Parlament se stal v této době těžištěm moci a hlavní ústavní institucí politického systému, došlo k vytvoření ústavní parlamentní soustavy. Podle B. Baxy již na sklonku středověku rostla moc tzv. královské rady, jakéhosi poradního králova sboru ve věcech exekutivních. Její složení se však postupem času rozrůstalo a král se proto o nejdůležitějších státních otázkách bavil jen s užším kruhem této státní rady, tzv. kabinetem (tento pojem známe i dnes). Zástupci kabinetu byli vybíráni králem a zpravidla šlo o nejvýše postavené členy parlamentu. Proběhly pokusy, jak zakázat členům kabinetního úřadu souběžné členství v parlamentu (v r. 1701 *Act of Settlement*), nebyly však úspěšné. Princip výběru ministrů kabinetu z parlamentních řad zůstal zachován v britském politickém systému dodnes. B. Baxa dále píše, že od r. 1696 (Viléma III. vládl v letech 1689–1702) se stalo ústavní tradicí, že král vybíral členy kabinetu jen

<sup>19</sup> BAXA, Bohumil. *Parlament a parlamentarism. Díl I.: Parlament; jeho vývoj, složení a funkce*. Praha: Jan Košatka, 1924. s. 7 – 39.



z politické strany, která měla v dolní komoře (House of Commons) většinu (tehdy vybral pouze zástupce whigů, kteří v té době měli většinu v dolní komoře).<sup>20</sup>

Kromě nepsaných ústavních tradic ve Spojeném království se v rámci evropských zemí setkáváme s tímto principem např. v Irsku (čl. 28 Ústavy Republiky Irsko) a Maltě (čl. 80 Ústavy Republiky Malta), mimo evropský kontinent pak lze jmenovat Kanadu a Indii.

## 5. Závěr

Analýza se zabývala problematikou tzv. klouzavého mandátu a jeho výskytem a implementací ve státech Evropské unie. V otázce vztahu mezi legislativní a exekutivní funkcí lze rozlišovat tři přístupy: neslučitelnost, slučitelnost a účast ve vládě podmiňovaná členstvím v legislativním sboru. V závislosti na několika faktorech (historická tradice či volební systém) lze rozlišovat různé podoby inkompatibility funkcí, liší se svým legislativním a technickým nastavením. Pro Českou republiku bude důležitý výběr, k jakému modelu dělby moci a vztahu funkcí mezi legislativou a exekutivou se ministerstvo spravedlnosti ve svém reformním návrhu přikloní. V Evropské unii se nachází několik zemí, jejichž mechanismy se lze v této oblasti inspirovat.

## Zdroje literatury a prameny

BAXA, Bohumil. *Parlament a parlamentarism. Díl I.: Parlament; jeho vývoj, složení a funkce*. Praha: Jan Košatka, 1924. 345 s.

HRDLIČKOVÁ, Blanka. *Estonko: Internetová demokracie*. In: CABADA, Ladislav a kol. *Nové demokracie střední a východní Evropy*. 1. vyd. Praha: Oeconomica, 2008. S. 89–112.

HULST, Marc van der. *The Parliamentary Mandate. Global comparative study*. Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2010, 153 s.

KUNC, Jiří – DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra. *Francouzská republika: proměny vládnutí v V. republice*. In: DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra a kol.: *Komparace politických systémů. Základní modely demokratických systémů*. 1. vyd. Praha: Oeconomica, 2008. S. 154–188.

NĚMEC, Jan. *Klouzavý mandát poslance v USA, Kanadě a zemích EU*.

Webové portály parlamentů daných zemí.

Ústavy daných zemí.

---

<sup>20</sup> Tamtéž, s. 34–36.