



národní
úložiště
šedé
literatury

Úprava výkonu mandátu za člena vlády (problematika klouzavého mandátu)

Syllová, Jindřiška; Pecháček, Štěpán
1996

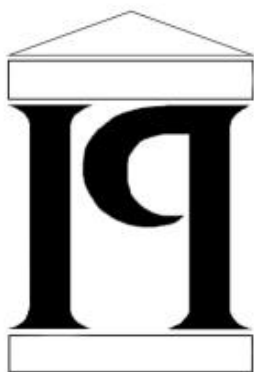
Dostupný z <http://www.nusl.cz/ntk/nusl-256594>

Dílo je chráněno podle autorského zákona č. 121/2000 Sb.

Tento dokument byl stažen z Národního úložiště šedé literatury (NUŠL).

Datum stažení: 18.10.2017

Další dokumenty můžete najít prostřednictvím vyhledávacího rozhraní nusl.cz .



Parlament České republiky
Kancelář Poslanecké sněmovny

Parlamentní institut

ÚPRAVA VÝKONU MANDÁTU ZA ČLENA VLÁDY (PROBLEMATIKA KLOUZAVÉHO MANDÁTU)

Informační podklad: č. 1.145

Zpracovali: JUDr. Jindřiška Syllová, CSc.
Mgr. Štěpán Pecháček

Říjen 1996, květen 2003

OBSAH:

VÝKON MANDÁTU ZA ČLENA VLÁDY V PARLAMENTARISMU	1
ZÁPADOEVROPSKÉ STÁTY	4
FRANCIE	4
NORSKO	5
PORTUGALSKO	5
ŠVÉDSKO	5
STÁTY VÝCHODNÍ A STŘEDNÍ EVROPY	6
BULHARSKO	6
SLOVENSKO	6

Výkon mandátu za člena vlády v parlamentarismu

V parlamentních systémech, které vznikly na základě parlamentního systému anglického, se hovoří o tzv. vládě parlamentu. Tento systém je dodnes charakterizován kooperací mezi zákonodárným sborem a vládou, která je na důvěře zákonodárského sboru závislá. Úzké propojení mezi zákonodárným sborem bylo vytvořeno v Anglii ve formě kabinetu (vlády) jakožto výboru zákonodárského sboru. Tento krok souvisí s historickým procesem odebrání pravomocí panovníkovi parlamentem, coby suverénním sborem *sui generis*. S tím zároveň vznikla povinnost současného členství v kabinetu a v zákonodárném sboru.

Ostatní západoevropské parlamentní systémy (zejména Belgie, Nizozemsko, Švédsko, Dánsko jako monarchie, Itálie jako republika) se v pojetí propojení exekutivy a legislativy částečně liší. Jak u konstitučních monarchií, tak u republikánských systémů se parlament historicky vytvářel především jako sbor s přenesenou suverenitou, jako sbor zástupců lidu, který měl za úkol kontrolovat výkon pravomocí panovníka. Proto došlo k oddělení exekutivy jako domény panovníka a legislativy jako domény parlamentu. Toto striktní dělení přetrvává u prezidentských systémů. Odlišnost však nespočívá v menší kooperaci mezi vládou a parlamentem, ale v rozdílné praxi parlamentního systému ve vícestranickém politickém uspořádání. V kontinentálních státech je kooperace zajišťována prostřednictvím vytváření koaličních vlád. Nutnost sestavování koaličních vlád vyplývá povětšinou z existence poměrného volebního systému, který vedl k dominanci politických stran v politickém systému. Ústavní systém je sice formálně založen na klasickém oddělení mocí, ovšem prostřednictvím politických stran dochází k propojení exekutivy a legislativy. Kooperační charakter vládnutí (parlament spolupracuje s vládou) se tímto systémem dále posiluje.

Neslučitelnost mezi členstvím v parlamentu a ve vládě je v tomto smyslu systémovou chybou. Účel neslučitelnosti neplní hlavní záměr, kterým je (v prezidentském systému) oddělení na sobě nezávisle vzniklých mocí. Stejný účel plní neslučitelnost např. mezi mocí zákonodárnou a soudní. V systému parlamentní demokracie je funkčnost vztahu exekutivy a legislativy závislá na funkčnosti politických stran. Personální provázanost jednotlivých stupňů, na kterých dochází k rozhodování, je proto žádoucí. Napomáhá totiž udržet konzistentnost rozhodování strany. Z tohoto důvodu má neslučitelnost zavedená v některých parlamentních demokraciích (viz dále, na tomto místě je třeba poznamenat, že Francie má poloprezidentský systém) nikoliv systémové, ale pouze praktické cíle. Těmito cíli je zejména udržení politické rovnováhy pro případ, že se ministr nemůže zúčastnit jednání parlamentu a také pro případ účasti v orgánech parlamentu (výborech). Druhým cílem je dosažení určité vnější (mediální) odlišitelnosti vlády a parlamentu, což však nemá podstatný význam pro systém spolupráce vládní většiny v parlamentu a vlády.

Problémy, které prostřednictvím zavedení neslučitelnosti mezi členstvím ve vládě a v parlamentu mohou vzniknout, jsou následující:

- ministr, zvolený na prvním místě kandidátky, svůj mandát nebude vykonávat – tato skutečnost bude kritizována jako určitá forma zrady na voliči, kromě toho ministr ztrácí kontakt se svými voliči
- problém se znejistěním vládní většiny – pokud ministr zároveň hlasuje, jde příkladem pro poslance vládní strany, je členem klubu apod.. Nepřítomnost ministra v parlamentu a ztráta

parlamentních práv může vytvořit nebezpečí vzniku nového mocenského stranického centra mimo vládu. Oddělení členství může vést ke komunikační přehradě mezi vládou a její vládní většinou

- problém s poslaneckou imunitou – vzniká nepříjemná situace, kdy člen vlády, původně zvolený jako leader kandidátky, vystupuje v parlamentu bez poslanecké imunity – ostatní v sále mají podstatně výhodnější právní postavení než členové vlády

Výhody, které prostřednictvím zavedení neslučitelnosti mezi členstvím ve vládě a v parlamentu mohou vzniknout, jsou následující:

Pomineme-li formální záležitosti, např. že ministři, kteří vykonávají mandát poslance, vyslovují důvěru sami sobě, je důležité, že se při oddělení výkonu funkce ve vládě a výkonu mandátu ministři nepodílí na schvalování zákonů. Každá zákonná norma je vlastně regulace, jejímž schválením předává parlament jako sbor zástupců lidu určité pravomoci vládě. Výhodou oddělení výkonu funkcí v exekutivě a legislativě je především jasné oddělení činnosti a témat, kterými se vláda a parlament zabývají. Obě instituce tak získávají větší odstup a především u parlamentu to může vést k posílení jeho kontrolní činnosti. Dalším důsledkem může být snížení tlaku na rozhodování členů vlády ze strany členské základny, popřípadě regionálních zástupců z volebního obvodu, ve kterém byli zvoleni.

Západoevropské státy

Státy, které mají upravenou neslučitelnost mezi členstvím ve vládě a v parlamentu (všechny ostatní západoevropské státy mají funkce slučitelné s výjimkou Švýcarska, kde se uplatňuje zcela odlišný systém):

Francie

(poloprezidentská republika)

Na základě ústavy je funkce člena vlády inkompatibilní s výkonem člena parlamentu /Národní shromáždění i Senát/. Při volbách se zároveň volí osoby, které mohou nahradit poslance jmenovaného členem vlády.

Jestliže se jedná o nahrazení poslance nebo senátora, který je jmenován ministrem, mandát poslance, který ho má nahradit, počíná (vstupuje v platnost) jeden měsíc poté, co byl poslanec nebo senátor jmenován členem vlády. Jestliže senátor rezignuje na funkci ministra v této lhůtě, zachová si svůj mandát. V tomto případě nejsou dány podmínky inkompatibility. (čl. 135 volebního zákona). Stejně je tomu v případě demise vlády v této měsíční lhůtě.

Náhradník si pak podrží mandát až do konce trvání mandátu (do nových voleb). Nejde tedy o tzv. klouzavý mandát. To znamená, že poslanec nebo senátor jmenovaný ministrem nebo ten, kdo přijme misi (asi diplomatickou) na více než šest měsíců, nenabývá po opuštění funkce ipso facto zpět svého mandátu. Může nabýt mandátu jen pokud se uprázdní, v doplňovacích volbách, po uprázdnění mandátu na základě skutinia atp.

Poslanecká imunita

Členové vlády, kteří ztratili mandát, nemají poslaneckou imunitu.

Norsko

(parlamentní monarchie)

Na základě ústavy je funkce člena vlády inkompatibilní s výkonem člena parlamentu /Storting/. Při volbách se zároveň volí seznam náhradníků, kteří mohou nahradit nepřítomné poslance a členy vlády, a to na jakoukoliv dlouhou či krátkou dobu. Účelem institutu náhradníků je zachovat poměr mezi stranami tak, jak jej určily volby. Náhradníci vystupují i ve výborech.

Pokud je člen Stortingu jmenován členem vlády, jeho náhradník jej nahradí, dokud neopustí funkci člena vlády. Pokud přestane být poslanec ministrem, začíná opět vykonávat funkci poslance.

Poslanecká imunita

Člen vlády, který nevykonává poslanecký mandát, nemá poslaneckou imunitu.

Portugalsko

(parlamentní republika s poloprezidentskými rysy v ústavě)

Čl. 157 Ústavy stanoví, že poslanci Shromáždění republiky, „kteří jsou jmenováni členy vlády, nesmějí svůj mandát až do ukončení těchto funkcí vykonávat a budou podle ustanovení předchozího článku zastoupeni“. Čl. 156 pak stanoví, že volební zákon upravuje dočasné zastoupení poslance ze závažného důvodu.

Poslanecká imunita

Podle výkladu se zdá, že člen vlády, který dočasně nevykonává svůj mandát, nemá poslaneckou imunitu.

Švédsko

(parlamentní monarchie)

Každý z poslanců má ustanoveného náhradníka, který je náhradníkem za politickou stranu. Je jím první nezvolený poslanec z kandidátky.

Kap. 4 § 9 Ústavy stanoví, že "Pokud je poslanec Riksdagu předsedou Riksadu nebo členem vlády, vykonává jeho mandát náhradník. Riksdag může stanovit ve svém jednacím řádu, že poslanec, který dostal dovolenou, může být zastupován náhradníkem¹."

Pro náhradníky, kteří vykonávají mandát poslance, platí stejná ustanovení, ochraňující mandát, jako pro poslance /§ 6 a § 8 téže kapitoly/:

§ 6

Poslanci a náhradníci mohou vykonávat svůj mandát nehledě na příslušné služební povinnosti nebo jiné podobné závazky.

§ 8

Kdo vykonává nebo vykonával svůj mandát jako poslanec, nemůže být pro své jednání při výkonu mandátu žalován, zadržen ani omezen v cestě, pokud to není povoleno Riksdagem alespoň 5/6 většinou.

¹ Ustanovení § 6 i § 8 téže kapitoly o ochraně při výkonu mandátu se vztahují i na předsedu Riksdagu a jeho úřad.

Pokud je v ostatních případech poslanec obviněn, použijí se předpisy o zadržení, vzetí do vazby pouze tehdy, pokud je přistižen a nebo pokud se jedná o trestný čin, který se trestá přinejmenším 2 roky odnětí svobody.

V jednacím řádu je upraveno, jak se náhradníci za poslance povolávají. Nastane-li stanovený případ, /je to možné i v případě dovolené, a to na žádost poslance a po jejím přezkoumání/ je předseda Riksdagu povinen povolat náhradníka. Pořadí je stanoveno na základě volebního zákona. Náhradníci dostanou o svém povolání oznámení o tom, za kterého poslance nastupují a jak je omezena doba jejich výkonu /do kdy platí zplnomocnění/. Předseda oznámí plénu, odkdy náhradník přebírá zastoupení a kdy řádný poslanec přebere svůj úřad zpět. Pokud řádný poslanec rezignuje, pokračuje náhradník ve výkonu až do jmenování nového poslance.

Poslanecká imunita

Z ustanovení vyplývá, že členové vlády nemají během přerušení výkonu svého mandátu poslaneckou imunitu. Požívají však zvláštní imunity (ovšem jen pro činy úřední, imunita je užší než imunita poslanecká) pro členy vlády podle Zákona o vládě: „Osoba, která je nebo byla ministrem může být volána k odpovědnosti za trestný čin vykonaný při výkonu jeho úřední povinnosti pouze pokud hrubým způsobem porušila své úřední povinnosti. Rozhodnutí zahájit stíhání musí být přijato Výborem pro ústavu a případ je projednáván Nejvyšším soudem.“

Podle zákonů

- o zamezení rozporu zájmů při výkonu funkcí ústavních činitelů a vyšších státních funkcionářů č. 119/1995 Zb.

- platových poměrech ústavních činitelů

není člen vlády v době neuplatňování mandátu placen jako poslanec.

Státy východní a střední Evropy

Z nových demokracií střední a východní Evropy je upraven klouzavý mandát pouze na Slovensku a v Bulharsku (Kromě těchto států byly testovány následující úpravy: Litva, Lotyšsko, Estonsko, Polsko, Maďarsko, Rumunsko).

Bulharsko

(parlamentní republika)

Čl. 68 bulharské ústavy stanoví, že „Lidový zástupce, který byl zvolen ministrem, pozbývá svých pravomocí po dobu, po kterou je ministrem. V takovém případě je nahrazen zákonem stanoveným zástupcem.“

Poslanecká imunita

Podle výkladu pravděpodobně nemá ministr poslaneckou imunitu.

Slovensko

(parlamentní republika)

Na základě Ústavy SR poslanec, pokud byl jmenován za člena vlády SR, nevykonává svůj mandát. Jeho mandát poslance po dobu výkonu funkce člena vlády nezaniká, jen se neuplatňuje (tzv. „spocívá“).

Na základě zákona o volbách č. 80/1990 Zb. /novela č. 518/1992 Zb./ je stanoveno, že pokud se mandát poslance neuplatňuje, protože byl poslanec jmenovaný za člena vlády, nastupuje náhradník. Nástup náhradníka vyhlásí předseda Národní rady SR do 15 dnů po dni jmenování. Náhradníkovi se odevzdá osvědčení o tom, že se stal poslancem a od kdy. Náhradníkovi za člena vlády se v osvědčení uvede i to, že jeho mandát poslance trvá jen po dobu výkonu funkce člena vlády SR, na jehož neuplatňovaný mandát nastoupil náhradník. Po zániku mandátu zůstává náhradník na téže kandidátní listině a v původním pořadí.

Poslanecká imunita

Poslaneckou imunitu má přitom jen náhradník, který zastupuje člena vlády.

Prameny:

Règlement de L'Assemblée Nationale, Mars 1994

Schwedische Grundgesetze, Stockholm 1992

Zbierka zákonov, SR

Le Sénat, Paris 1993, Constitutional and Parliamentary Information

Transformace ústavních systému střední a východní Evropy, Václav Pavlíček, Věra Jirásková a kolektiv, Facultas Juridica, Praha 2001

The Nordic Parliaments, David Apter, St. Martins Press, 1984

Ústavy jednotlivých států