

Definice, příčiny a důsledky kumulace mandátů zákonodárci¹

Definition, Causes, and Impacts of Multiple-Office Holding by Legislators

LUKÁŠ HÁJEK²

Abstract: *The article deals with various aspects of multiple-office holding. Although the phenomenon is especially influential in connection with legislators, the text offers a critical synthesis of recent findings on multiple-office holding on any level of political decision-making, thus providing a general framework for scholarly discussion and further research. The paper first provides a definition of the concept of multiple-office holding, which has been heretofore lacking in the Czech context. Causes of multiple-office holding are then delineated and divided into the three categories of historical reverberations, systemic elements and individual incentives. Both the positive and negative impacts on a political system are discussed as well. Next, three approaches (direct, indirect, and autoregulatory) of dealing with the practice of multiple-office holding, which are employed by particular political systems, are distinguished. Then, the role of a multiple-office holding in the Czech political system is depicted. The final part of the paper discusses a specific controversy linked to the phenomenon and criticises the lack of proper debates and scientific analyses on the practice.*

Keywords: *Cumul des Mandats; Multiple-Office Holding; Deputy; Member of Parliament; Legislature*

1. Úvod

Náplň práce zákonodárců je značně komplexní a nesnadnou činností, jež vyžaduje od svých vykonavatelů maximální koncentraci a nasazení. Ovšem i přesto se například mezi poslanci v České republice, a zdaleka nejenom zde, objevuje fenomén zvaný kumulace mandátů, tedy simultánní držení více zastupitelských

¹ Text vznikl v rámci Programu rozvoje vědních oblastí na Univerzitě Karlově (PRVOUK), P17 *Vědy o společnosti, politice a médiích ve výzvěch doby*, řešeném na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy. Za připomínky k původní verzi textu autor vřele děkuje Pavlu Dufkovi a Peterovi Spáčovi, stejně jako oběma anonymním recenzentům.

² Interní doktorand, Institut politologických studií, Fakulta sociálních věd, Univerzita Karlova, U Kříže 8, 158 00 Praha 5 / Institute of Political Studies, Faculty of Social Sciences, Charles University in Prague, Czech Republic. E-mail: hajek.lukas@mail.com.

úřadů. V českém případě poslanec často není pouze členem Poslanecké sněmovny – zároveň je typicky i zastupitelem či radním v obci, kde má své bydliště nebo politické kořeny, obvyklé je rovněž působení na krajské úrovni. Mnohdy dochází také ke kombinování postů ministra a poslance. To je přitom v České republice, podobně jako v dalších parlamentních demokraciích, nikoliv osamoceným jevem, ale dokonce spíše pravidlem při tvorbě kabinetů.

Přestože je tedy náročnost (nejenom) úřadu zákonodárce vcelku připustitelným faktem, jak je možné, že tito a mnozí další politici zároveň působí i na dalších volených pozicích? Jaké jsou osobní důvody i systémové příčiny tohoto chování? Existují vedle očividně negativních i některé pozitivní aspekty tohoto jevu? A jaké lze zvolit cesty pro omezení jeho výskytu? Právě k těmto výzkumným otázkám se vyjadřuje následující článek, jehož objektem zájmu je především kumulace mandátů ze strany zákonodárců. Je ovšem pravdou, že kumulace mandátů členy parlamentu se již ze své podstaty týká i dalších volených pozic na jiných úrovních. Předložený text lze tudíž chápat jako obecný vhled do pozice problematiky v politickém systému jako celku.

Studie má ambici naplnit tři konkrétní cíle. Tím prvním je v české politologické terminologii vůbec poprvé definovat pojem „kumulace mandátů“ a zejména ho odlišit od „kumulace funkcí“, což je důležitou podmínkou pro další odbornou debatu a výzkum tématu. Druhým cílem je poukázat na komplexitu fenoménu kumulace mandátů, který bývá neprávem zjednodušován a předčasně odsuzován jako výsledek osobní hamižnosti. Z toho vyplývá i následně převážně negativní vnímání takového chování. Třetím cílem je na základě studia a kritického zhodnocení relevantní literatury teoreticky odlišit přístupy, které konkrétní politické systémy vůči kumulaci mandátů zaužívají.

Na obecné úrovni je ovšem záměrem článku i odhalit českou politickou vědou dosud opomenutou oblast. Skutečně relevantní představení fenoménu kumulace mandátů totiž v domácí vědecké obci chybí, a to přesto, že je kumulace mandátů mezi českými poslanci poměrně rozšířena. Data totiž ukazují, že konkrétně v VI. volebním období Poslanecké sněmovny mezi lety 2010 a 2013 se do situace kumulace poslaneckého mandátu s dalším úřadem na komunální, krajské či vládní úrovni dostalo 69,05 % poslanců. Celkem 52,93 % času působení ve funkcích poslanců bylo vyplněno i prací na další minimálně jedné z uvedených pozic (Hájek 2015: 49–50).

Článek je rozdělen do jednotlivých sekcí na základě pořadí, ve kterém by jednotlivé aspekty kumulace mandátů měly být logicky diskutovány. Úvodem je proto definován pojem kumulace mandátů a důraz je položen na jeho odlišení od kumulace funkcí. Zmíněny jsou ovšem i další relevantní termíny. Následně jsou vyobrazeny příčiny kumulace mandátů, které lze rozdělit do tří skupin – historická rezidua, systémové prvky a individuální pobídky. Další kapitola poté shrnuje a podrobně popisuje jak pozitivní důsledky kumulace mandátů pro politické

systemy, tak i ty negativní. Přestože se ukazuje, že kvantitativně i kvalitativně nevýhody fenoménu převažují, z výčtu výhod je zřejmé, že ani ty nelze ignorovat.

Následující sekce teoreticky rozlišuje a uvádí modelové příklady tři způsobů, pomocí kterých konkrétní politické systémy ke kumulaci mandátů přistupují. Konkrétně se jedná o přímou regulaci, nepřímou regulaci a autoregulaci. Další kapitola poté popisuje pozici kumulace mandátů v českém politickém systému, což má dvojí smysl. Za prvé, protože článek uvozuje problematiku v české politologii, je vhodné zabývat se alespoň krátce i domácím politickým systémem. Za druhé, případ České republiky slouží jako vzorová ukázka využití studia aspektů kumulace mandátů v rámci analýzy konkrétního politického systému. Závěrečná diskuze kriticky hodnotí zejména zmíněné způsoby, jak ke kumulaci mandátů přistupovat a posouzena je i úroveň debaty o kumulaci mandátů v českém politickém a politologickém prostředí.

2. Pojmová východiska

a. Kumulace mandátů

Pro správné pochopení sousloví kumulace mandátů je vhodné ho nejprve rozložit a zaměřit se na význam jednotlivých slov odděleně. Slovem „kumulace“ rozumíme shromažďování či vršení na jedno místo ve smyslu množstevním. Jedná se o systematickou činnost, jejímž bytostným účelem je držení co nejvíce zdrojů či obecně statků. Důležitý je i časový rozměr slova „kumulace“, jelikož pojem indikuje, že toto shromažďování probíhá za účelem simultánního držení nabytých statků ve stejném momentu. Většinou je slovo spojováno se shromažďováním abstraktních hodnot, tedy právě bohatství, moci či síly.

Druhou polovinu spojení tvoří slovo „mandát“. Tento pojem je úzce spojen s ideou reprezentace, která je právě skrze určitý mandát vykonávána. Oba termíny jsou mnohohrstevnaté a chápání způsobu reprezentace se navíc v průběhu času dramaticky vyvíjí (srov. Brennan a Hamlin 1999; Mansbridge 2003; Brim a Dufek 2012). Nicméně obecně přijímanou, legislativně podpořenou a zde aplikovanou definicí je, že mandát vzniká zvolením – a pro skutečně komplexní chápání pojmu bych dodal, že i případným jmenováním – do legislativního, exekutivního či obecně zastupitelského orgánu a je spojen s reprezentací určité skupiny obyvatelstva, která skrze volbu, a to přímou i nepřímou, delegovala na zastupitele část svých rozhodovacích pravomocí.

Takový poznatek je významný zejména pro rozlišení situace, kdy zákonodárce (stejně jako každý jiný zastupitel) kumuluje svůj úřad se zaměstnaneckými i zaměstnavatelskými závazky různého druhu – nazývejme je funkce – a kdy zákonodárce kumuluje volené či jmenované zastupitelské pozice, tedy mandáty. Záměrem je odlišení těchto dvou jevů užitím názvu „kumulace funkcí“ pro první fenomén. Oproti tomu pro shromažďování čistě volených či

jmenovaných a zastupitelských úřadů je vhodné aplikování pojmu „kumulace mandátů“.

Kumulace mandátů se od kumulace funkcí dle uvedených definic liší i v další dimenzi. Přestože se předložená studie věnuje pouze kumulaci mandátů, oba fenomény zásadním způsobem ovlivňují podobu samotného výkonu zastupitelského úřadu a nelze říci, že by jeden jev byl v tomto směru více či méně významný. Oba druhy kumulace se však zřetelně odlišují ve vztahu k pojetí politického systému a procesů jako takových. Zatímco kumulace funkcí totiž indikuje „pouze“ možný nedostatek času na výkon politického úřadu či koncentraci politické a finanční moci, kumulace mandátů k těmto faktorům přidává i propojování jednotlivých politických postů a celých správních úrovní skrze konkrétní osoby. Tento fakt má potenciální vliv jak na podobu politických procesů, tak i na fungování konceptu dělby moci (viz níže). Tento rozdíl je pro pochopení obou jevů zásadní.

Zejména český mediální a politický diskurz ovšem využívá mnohem více pojmu kumulace funkcí, přestože fakticky se dle výše uvedeného a věcně podloženého rozlišení jedná o kumulaci mandátů. Stejný jev lze navíc pozorovat i v české legislativě. Díky definičnímu zmatení zdrojů a veřejnému (ne)pochopení tématu proto lze a je nutné rozumět kumulaci mandátů a kumulaci funkcí jako synonymickým pojmům. I přesto je ale vhodné trvat na doporučení pojmového odlišení těchto dvou sousloví. To činí i předkládaný článek, který primárně pojmenovává zkoumaný jev jako kumulaci mandátů, kdy jsou pod slovem mandáty chápány volené (jmenované) a zastupitelské politické úřady.

Vedle poslaneckého úřadu jde v České republice typicky o mandáty zastupitelů a radních na obecní a krajské úrovni a o mandáty členů vlády. Výběr pozic, které definičně spadají pod kumulaci mandátů, je samozřejmě diskutabilní a jejich konkrétní seznam se může lišit v závislosti na pohledu badatele či podobě výzkumné otázky. Obecně se však opomíjí působení zákonodárců v parlamentních výborech či komisích, neboť tento druh činnosti bezprostředně souvisí s náplní práce zákonodárce. Zároveň nejsou pod kumulaci mandátů běžně zahrnovány ani funkce v politických stranách, protože toto již samo o sobě odporuje výše uvedené definici.³

Jako diskutabilní se naopak může zdát, když je pod kumulaci mandátu zařazeno i držení postů ministrů či obecních a krajských radních. Jde totiž o úřady, do kterých neprobíhá přímá volba a odhalit princip zastupování konkrétní skupiny obyvatelstva je obtížnější. I přesto je však volba radních a jmenování ministrů, kteří získávají jako vládní celek při hlasování Sněmovny navíc i její důvěru, jasným důsledkem proběhlých přímých voleb. V rámci těchto postů

³ Slovo mandát je užíváno obdobně i v zahraniční literatuře (Navarro 2009: 12). Postup důsledného omezení chápání slova mandát vystupuje v duchu sartoriánských obav z natahování pojmů (*concept stretching*; srov. Kubát 2015: 19).

tak dochází pouze k personálnímu obsazení exekutivních orgánů, které však závisí na lidové volbě a jejichž náplní je reprezentace konkrétních skupin obyvatelstva. Z tohoto důvodu je proto vhodné jejich simultánní výkon s úřadem zákonodárce pod kumulaci mandátů zahrnovat.

Při opětovném spojení a agregovaném chápání sousloví docházíme k tomu, že kumulace mandátů popisuje situaci, kdy „jedna osoba je politicky zapojena ve dvou různých úrovních státní moci (*tiers of government*)“ (Navarro 2009: 11). Děje se tak primárně skrze simultánní držení dvou a více mandátů, ve smyslu volených a zastupitelských pozic, díky kterým má politik skutečně pevné postavení ve více úrovních. Z praxe je navíc známé, že řada kumulací se projevuje i držením více než dvou mandátů na více než dvou různých úrovních (Dewoghélaëre, Berton a Navarro 2006: 3; Mény 2008: 127). Definici je tedy vhodné konstruovat následovně: *kumulace mandátů je situace, kdy je jedna osoba politicky zapojena minimálně ve dvou různých úrovních státní moci skrze simultánní držení dvou a více mandátů.*

Jako diskutabilní se jeví otázka, zda je nutné časově vymezit, jak dlouho musí ona kumulace trvat. Poměrně častou situací totiž může být, že politik plynule přechází ve své kariéře z jedné úrovně do druhé a při zvolení si ponechává s novým mandátem zároveň i ten starý. V jeho křesle politik dokončí volební období a v dalších volbách již nekandiduje. Skutečné simultánní držení více mandátů tak může trvat pouze několik měsíců či dokonce týdnů. Je však nutné trvat na tom, že i v takovém případě se jedná o kumulaci mandátů. Z čistě definičního hlediska lze totiž stále pozorovat působení politika minimálně ve dvou různých úrovních, s čímž přetrvávají i různé aspekty kumulace mandátů (Navarro 2009: 11). Existují však i odlišná definiční pojetí, když např. Bach tvrdí, že pro uznání situace kumulace mandátů je nutné opakované držení mandátu (2012: 15). S tím však nelze souhlasit zejména proto, že problém samotný by se jevil jako velmi občasný, a to i přes svoji reálně rozšířenou existenci.

Spor lze částečně vyřešit rozlišením různých druhů kumulace mandátů. Julien Navarro užívá pro krátkodobé držení více mandátů termín „dočasná“ (*temporary*) či „přechodná kumulace“ (*transitory*) (2009: 11–12). Siv Sandberg chápe tuto dočasnou kumulaci obdobně, ale popisuje ji jako cestu z lokální do vyšší politické úrovně při ponechání si dosluhujícího mandátu až do konce volebního období. Vedle toho podle Sandberga existuje „postupná kumulace mandátů“ (*sequential multiple-office holding*), kterou popisuje jako situaci, kdy politici držící mandát na národní úrovni aktivně vyhledávají další mandát na úrovni nižší (2013: 1).

Pojem kumulace mandátů nabývá různých forem i v dalších jazycích, jejichž znalost dává možnost tušit mírně odlišné chápání vyplývající ze zkušenosti daného politického prostředí. Nejrozšířenějším termínem je francouzské *cumul des mandats* (kumulace mandátů), se kterým se operuje v původním znění i v jiných jazycích (srov. Dewoghélaëre, Berton a Navarro 2006; Foucault 2006: 292; Navarro 2009: 10; François 2013; Sandberg 2013). Angličtina využívá hned několika termínů. Pro Spojené státy americké je tradiční pojem *dual mandate* (dvojité mandát), ve Velké

Británii se lze setkat s výrazem *double jobbing* (dvojitá práce) (Zagorc 2009). Ani v jedné z těchto dvou anglosaských zemí však není fenomén kumulace mandátů příliš rozšířený a termíny jsou navíc při důsledné aplikaci prakticky nepoužitelné, protože zcela opomíjejí možnosti držení více než dvou mandátů (Navarro 2009: 14). Anglicky psané texty proto využívají spíše pojmů *multiple-office holding* (držení více funkcí-úřadů) či *office accumulation* (kumulace funkcí-úřadů) (Bach 2011). V němčině se lze setkat s výrazem *Ämterkumulation* (kumulace funkcí-úřadů) (Navarro 2009: 12). Některé pojmy rovněž přímo označují kumulující politiky – ve Francii je pro ně typické pejorativní označení *cumulard* (Olivier 1998: 770; Bach 2011: 4; Rouban 2013: 3). V angličtině se nejčastěji užívá nezabarveného *multiple-office holder* (Navarro 2009; Bach 2011; Sandberg 2013).

b. *Cursus honorum* aneb cesta poct

Působení politiků na různých úrovních státní moci je charakteristické získáváním politických zkušeností a prohlubováním důvěry voličů. Výše bylo ukázáno, že řada situací kumulace mandátů je spojena s přechodem politika z lokální na národní úroveň (Navarro 2009: 11–12; Sandberg 2013: 1). Tento jev je v těsném vztahu k latinskému pojmu *cursus honorum*, který lze přeložit jako „cesta poct“. Termín původně pochází z antického Říma, kde označoval seznam nutných zásluh, kterých musel občan dosáhnout k tomu, aby byl zvolen do úřadu (Hamilton 1969: 183; Karakocali 2013: 68). Většinou měl tento proces přísný a hierarchický řád, díky čemuž se z něho stala pevně vydlážděná „cesta“. Významná byla především vojenská minulost, osobní statečnost a respekt u ostatních občanů.

Na individuální úrovni lze velmi podobný jev sledovat i v případě politického vývoje jedince, který je zároveň spojený s fenoménem kumulace mandátů (Rouban 2011). Politik se musí nejprve pozitivně a významně představit na lokální úrovni, než dostane šanci, aby se stal zastupitelem na úrovni národní či dokonce ministerské (Navarro 2009: 8, 44). I dnes je tak *cursus honorum* cestou v politické hierarchii.

c. *Office-seeking* vs. *rent-seeking* politické chování

Podstatným tématem pro přiblížení skrytých pobídek stojících za kumulací mandátů ze strany zákonodárců je i pozorování rozdílů ve vnímání politiky jako takové. Pro otázku kumulace mandátů jsou zvláště důležité kromě jiných zejména dva přístupy. *Office-seeking* chování značí stejně na stranické i individuální úrovni vůli zvítězit ve volební soutěži obsazením úřadu či úřadů ziskem mandátů (Strøm a Müller 1999: 5). Politická strana i politici demonstrují svoji motivaci pro hromadění politického kapitálu, který představuje skutečně hlavní motiv pro působení v politické soutěži. Držení mandátu je chápáno jako značná výhoda i ve volbách následujících (Friedman a Wittman 1995; Strøm a Müller 1999: 6;

Foucault 2006). Celkově je tento způsob politického chování zaměřen na obsahovou stránku politického procesu.

Proti tomuto konceptu lze postavit *rent-seeking* politické chování. To je typické snahou navýšit vlastní podíl na zisku bez vytváření přidané hodnoty pro veřejné blaho společnosti. Takové aktivity mají negativní vliv na celkový ekonomický vývoj, jelikož probíhá nekonceptní alokace zdrojů mimo potenciálně výnosné a produktivní oblasti (Barelli a Pessoa 2012: 399). *Rent-seeking* chování v rámci výzkumu kumulace mandátů znamená, že politik shromažďuje mandáty za účelem finančního výnosu, jelikož s každým dalším držným mandátem roste i renta, kterou politik za působení v nich obdrží. Takovou motivaci lze chápat jako zcela odvrácenou od obsahové roviny politického jednání a stojí tak v přímé opozici k předchozímu konceptu *office-seeking*. Z výzkumů vyplývá, že politici kumulující mandáty jsou na *office-seeking* strategii zaměření spíše méně (Sandberg 2013: 11).

3. Příčiny kumulace mandátů

Podstatnou (a často až záhadnou) otázkou je, proč se kumulace mandátů v některých zemích objevuje a je dokonce pro daný politický systém značně symptomatická, zatímco v jiných regionech ji nelze mezi politiky pozorovat téměř vůbec. Výchozím rámcem pro odhalení těchto rozdílů je kombinace názorů hned několika autorů (Dewoghélaëre, Berton a Navarro 2006; François 2006; Mény 2008; Navarro 2009; Bach 2012; Sandberg 2013). Ve výsledku lze průnikem identifikovat celkem tři oddělené skupiny příčin pro vznik, rozšíření a udržování kumulace mandátů v daném politickém systému:

- historická rezidua,
- systémové prvky,
- individuální pobídky.

a. Historická rezidua

Nejvýznamnější část literatury vztahující se k analýze problematiky kumulace mandátů pochází z francouzského prostředí. A je to právě francouzská historie, které je při odhalování příčin enormního rozšíření jevu kumulace mandátů v této zemi přikládána zásadní důležitost. Konkrétně je příčina spatřována v monarchickém období Francie, kdy převládala patriarchální koncepce moci (Navarro 2009: 27). Koncentrace moci a důraz na osobnosti a jejich protektorátní roli byly silnými a dlouhodobě přežívajícími charakteristikami politického a společenského systému. Kumulace mandátů je v této perspektivě novým shromažďováním moci v duchu monarchických tradic.

Ve Francii dále obecně přetrvává i nedůvěra v systém brzd a protiváh, který je silný především ve Spojených státech amerických, kde problém kumulace mandátů v evropském slova smyslu v podstatě neexistuje (Navarro 2009: 29).

Historicky se kumulace mandátů ve Francii objevovala již od konce 19. století s rozšiřováním volebního práva. Přesto bylo možné tento jev během III. a IV. francouzské republiky pozorovat pouze u přibližně jedné třetiny národních poslanců (Bach 2011: 5). Z tehdejšího pohledu relativně vysoká frekvence kumulace mandátů byla dlouho vysvětlována slabou pozicí politických stran. Ovšem s posilováním stran během 20. století k útlumu kumulace nedocházelo a naopak s příchodem V. republiky začala dramaticky posilovat až na současnou úroveň (Bach 2011: 5, 2012: 27). Důvodem bylo kromě jiného i uměnění role parlamentu a zároveň posílení municipalit (Navarro 2009: 8).

Příklad Francie dokazuje, nakolik může být ve výskytu fenoménu kumulace mandátů podstatná historická tradice politického prostředí. Jiná dědictví minulosti, jako vysoká centralizace státní správy či vysoký počet municipalit, jsou pak v tomto textu zařazena do další kategorie, přestože se rovněž jedná o důsledky historického vývoje. Poznatek o důležitosti historických vlivů je zvláště významný i pro český politický systém. Také české země mají dlouholetou monarchickou tradici založenou na patriarchálním principu. Důležitým aspektem české politické kultury je navíc opomíjení významu institucí a kladení důrazu na vůdčí osobnosti (Tabery 2015: 20).

b. Systémové prvky

Profil politického systému je bezpochyby určujícím pro potenciální kumulace mandátů. Významné je především institucionální nastavení systému, jehož základem je případná zákonná úprava potenciální kumulace mandátů (Sandberg 2013: 3). Pokud totiž existuje zákon zakazující praxi držení více předem definovaných mandátů najednou, je samozřejmě jejich kumulace zcela vyloučená a v systému nepřítomná. Přestože však snahy o zákonná omezení této praxe existují, absolutní zákaz je spíše neobvyklým řešením.

Dalším důležitým faktorem je tak počet úrovní, na kterých veřejná moc zřizuje zastupitelské pozice a vykonává vládu (Sandberg 2013: 4). Kumulace mandátů se totiž ve své ryzí podobě vyskytuje na jedné úrovni pouze omezeně a její projevy je možné sledovat spíše napříč těmito úrovněmi, jak ostatně vyplývá z výše uvedené definice. Čím více je pak v daném systému úrovní veřejné moci, tím spíše bude uvolněn prostor pro kumulaci mandátů. Zatímco například ve Finsku existují pouze dvě úrovně správy (místní a národní) a v České republice tři (obecní, krajská a národní), ve Francii jsou tyto úrovně celkem čtyři (obce, departmenty, regiony a národní úroveň) a vedle nich ještě existují další možnosti propojené správy (interkomunality) (Foucault 2006: 292; Pokorná 2013: 10–13).

Podstatným ukazatelem navazujícím na předchozí bod je i celkový počet obsazovaných mandátů (Sandberg 2013: 4). Čím více je volených zastupitelských úřadů obsazováno, tím více se také zvyšuje šance na získání mandátu. Zásadní je zejména počet obcí na první úrovni samosprávy, protože právě zde se nachází

z absolutního hlediska nejvíce mandátů, které je třeba obsadit. Vzhledem k rozšíření kumulace mandátů ve Francii není náhodou, že právě tato země měla v roce 2011 druhý nejvyšší počet municipalit na počet obyvatel v rámci celé Evropské unie (Council of European Municipalities and Regions and Dexia Crédit Local 2012: 4). Není nezajímavé, že na prvním místě je před Francií v tomto ukazateli Česká republika (Council of European Municipalities and Regions 2013: 8). Obce jsou přitom v České republice ve většině případů velmi malé (Ali, Machart a Vimmr 2012: 264–65).

Odborníci dále zmiňují, že na míru rozšíření fenoménu kumulace mandátů má vliv i charakter volebního systému, a to zejména lokálního (Sandberg 2013: 4). Zjednodušeně řečeno je totiž podstatné, nakolik je volební systém personalizovaný a tedy i úzce navázaný na selekci konkrétních kandidátů. Takový volební systém přirozeně vytváří pro voliče pobídky k výběru osobností, ke kterým si volič postupně vytváří onen až patriarchální vztah. Vedle tohoto psychologického efektu volebního systému existuje i jeho mechanická podstata (Chytilík et al. 2009: 53–54). Volič si chce primárně zvolit reprezentanta, který disponuje mocenským zázemím a přístupem ke zdrojům, třebaže vyplývajícím z kumulace mandátů (Foucault 2006: 297). Volební systém pak musí voliči z čistě mechanického hlediska umožňovat zvolit si takového kandidáta, kterého skutečně chce.

Důležité je i to, jakými formálními i neformálními pravomocemi místní úřady disponují a jaké společenské vážnosti požívají sami držitelé takových mandátů. (Navarro 2009: 27). Aby měl totiž politik důvod mandáty kumulovat, tyto jednotlivé úřady mu musí přinášet určitý prospěch. A jedním z nich – nikoliv zanedbatelným – může být systémová pozice daného mandátu. Například ve Francii náleží zejména starostům významná společenská vážnost a je proto zcela přirozené, že velká část poslanců kumuluje svůj národní mandát právě s pozicí starosty (François 2013; Pokorná 2013: 18, 60). Také v České republice se pozice starosty a obecních zastupitelstev těší nebývalé důvěře ze strany obyvatel, když ta se dlouhodobě pohybuje okolo 60 %, což je v porovnání s dalšími institucemi velmi vysoká hodnota. Krajská zastupitelstva s důvěrou okolo 40 % jsou společně s hejtmany oproti dalším orgánům rovněž centrem spíše nadprůměrné důvěry (CVVM 2006–2015).

Poslední systémovou charakteristikou, která je zmiňována v souvislosti s rozšířením kumulace mandátů ve Francii, je síla politických stran (Dewoghélaëre, Berton a Navarro 2006: 3; Navarro 2009: 27). Čím slabší jsou politické strany, tím více roste síla individuálních politiků, kteří mají tendenci kumulovat moc, fungovat jako samostatné jednotky a vyvazovat se ze stranických direktiv. Děje se tomu tak i přesto, že podobná individualizace má potenciál oslabovat či dokonce destabilizovat celý politický systém (Mény 1993: 132).

c. Individuální pobídky

Možná nejvýznamnějším faktorem pro kumulaci mandátů jsou individuální pobídky pro jednotlivé politiky k tomu, aby ti takovou praxi vykonávali. Lze totiž snadno předpokládat, že politik nachází v kumulaci mandátů jeden či spíše hned několik benefitů, které převáží náklady s hromaděním úřadů spojené. Tento způsob chápání odpovídá čisté teorii racionální volby, jak ji pro politickou vědu představil Anthony Downs (1957), který ve zjednodušené formulaci tvrdí, že politici jednají kvůli osobnímu prospěchu. Kumulování mandátů je dle této percepce kumulováním politického kapitálu a prohlubováním vlastního zisku (Foucault 2006: 294). Pro politiky je přitom symptomatické, že obecně mají větší odhodlání získávat moc (Navarro 2009: 29).

Tento osobní prospěch se může projevovat prostým limitováním vlastní konkurence (Sandberg 2013: 3). Politici kumulující mandáty totiž koncentrují moc natolik, že jejich oponenti disponují jen omezenými možnostmi působení. Například se totiž ukazuje, že politici držící více mandátů získávají více prostředků na kampaň, jejich soupeři je ve volbách méně a navíc jsou i méně kvalitní (François 2006: 270). Data se ale už rozcházejí v tom, zda samotná kumulace mandátů jako taková dává politikovi ve volbách výhodu (Bach 2011: 19; Sandberg 2013: 6). Kumulace mandátů také obecně zabezpečuje možnost politické kariéry a umožňuje tak fakticky „žít z politiky“ (Navarro 2009: 20). Při neobhájení jednoho mandátu totiž politikovi i nadále zbývá jeden či více mandátů dalších.

Kumulace mandátů přináší jejich nositelům i velmi prosté výhody, jakou je například navýšení finančního ohodnocení při součtu platů za jednotlivé mandáty, pokud toto není nijak upraveno zákonem. Vedle platu navíc politik získává s vykonáváním konkrétních úřadů i imunitní ochranu, přiznání penze, pracovní, cestovní či další náhrady nebo nárok na personál. Větší možnosti má kumulující politik i v případě přístupu k informacím a rozšiřování kontaktních sítí. S každým dalším drženým mandátem se toto portfolio rozšiřuje, což politika činí dále akceschopnějším, až dokonce mocnějším (Navarro 2009: 29).

4. Hodnocení kumulace mandátů

Téma objektivního hodnocení kumulace mandátů je významné především proto, že primární náhled na tento fenomén je veskrze negativní (Sandberg 2013: 2). Pravdou totiž je, že s kumulací mandátů je spojeno i množství pozitivních jevů (Olivier 1998; Pokorná 2013: 33). V první řadě je však třeba definovat pozorovací pozici hodnocení, protože na té nutně závisí kladné či záporné vnímání problematiky. Dvěma základními pohledy jsou perspektiva kumulujících politiků a vnímání optikou politického systému. Pohledu na hromaděním mandátů ze strany kumulujících politiků se do značné míry věnovala již předchozí část popisující individuální pobídky ke kumulaci mandátů. Zbývá tedy prozkoumat hodnocení

kumulace mandátů ze systémové pozice, myšleno od dopadů na instituce přes benefity pro politické strany až po vliv na chování voličů.

a. Pozitivní důsledky pro politický systém

Hlavním argumentem na podporu kumulace mandátů je praktické propojení více úrovní vládnutí skrze osoby jednotlivých politiků. To zabraňuje situaci, kdy by byl politik názorově a informačně omezen hranicí výkonu pouze jediného úřadu, protože simultánní sdílení více mandátů dává jejich držitelům možnost bližšího porozumění společenským problémům (Olivier 1998). V praxi je tento fakt oceňován zejména v situaci, kdy zákonodárce drží některý z lokálních mandátů, díky kterým zná a rozumí situaci na nižší, či dokonce vůbec nejnižší úrovni vládnutí mezi „řadovými občany“. Člen parlamentu může v takové situaci odpovědněji reagovat na požadavky veřejnosti a jeho postoj vůči legislativním návrhům více reflektuje skutečnou pozici lidí, na které má zákon primární dopad. To se prakticky projevuje například tak, že zákonodárci s lokálním mandátem podávají více otázek na činnost vlád, a to právě díky lepší znalosti místního prostředí (Rouban 2013: 3). Zákonodárce se navíc musí „zodpovídat“ nejenom voličstvu na vyšší úrovni, kde je vztah voličů a kandidáta méně osobní, ale podstupuje i více kontaktní volební soutěž na nižších úrovních.

Z opačného pohledu je pro politický systém přínosné, pokud lokální politik působí zároveň na celostátní úrovni, kde disponuje většími (zákonodárnými) pravomocemi. Taková situace předznamenává, že bude docházet k přijímání spíše těch zákonů, jež jsou pro každodenní realitu skutečně nezbytné. Především z pohledu lokálních voličů, jejichž starosta je zároveň například poslancem, dochází k mnohem efektivnějšímu prosazování jejich zájmů (Foucault 2006: 297; Navarro 2009: 19). To ovšem může být i potenciálně diskriminačním prvkem.

S těmito jevy souvisí i obecnější koncept zprostředkování zájmu obcí. Ten se totiž liší napříč jednotlivými zeměmi, a to i mj. díky vlivu místní kultury či odkazům historického vývoje (John 2001: 28; Kruntorádová 2013: 162). Page a Goldsmith (1987) ve své dnes již klasické práci definují tři kritéria vertikálních typologií ovlivňujících autonomii municipalit. Vedle samostatnosti v rozhodování a funkce municipalit je jím právě i povaha kontaktů mezi představiteli místní a centrální úrovně politického systému. Na základě tohoto pak oba autoři odlišují severoevropské politické systémy, založené na nepřímém prosazování zájmů skrze zájmové asociace, a jihoevropské, pro něž je typická právě kumulace mandátů.

V jihoevropských politických systémech, kam bývá řazena Francie, Itálie nebo částečně i Španělsko, jsou místní politici silnými hráči na centrální úrovni vládnutí (srov. Kruntorádová 2013: 166). Reprezentují zde municipality, které obecně disponují méně povinnostmi a menšími možnostmi zákonného jednání (John 2001: 27). Zásadní pro fungování těchto systémů je proto lokální patriotismus, identifikace s municipalitou a role zastupitelů jako patronů.

Kumulace mandátů je důležitou součástí této formy reprezentace zájmů. Zajímavé je, že zatímco dříve byla Česká republika v tomto ohledu běžně řazena společně s dalšími státy střední a východní Evropy po bok severoevropských politických systémů (srov. Heinelt a Hlepas 2006), Kruntorádová ukazuje, že v otázce reprezentace zájmů český komunální systém tenduje spíše k jihoevropským systémům (2013: 174). Pokud je toto skutečně pravdou, kumulace mandátů má v domácím politickém prostředí své neopomenutelné místo pro správné fungování reprezentace zájmů.

Kumulace mandátů fakticky přispívá i k profesionalizaci politiky (Navarro 2009: 19). Praxe hromadění mandátů je typická zejména pro aktivnější a velmi výkonné politiky a tedy i rozšíření fenoménu je úzce spojeno s vyšším počtem takových zastupitelů (Bach 2011: 14). Ti zároveň díky simultánnímu držení hned několika mandátů získávají další a jinak nedostupné zkušenosti, které navyšují jejich profesní kvalitu a celkově i vlastní politický kapitál. Kumulace mandátů může pro politiky řešit i jeden z typických aspektů tohoto „povolání“, a sice že se jedná o velmi nejistý podnik (Navarro 2009: 20). Politik musí neustále kalkulovat se situací, kdy nebude opětovně zvolen do úřadu, či mandátu pozbyde jiným (a nijak neobvyklým) způsobem ještě před vypršením volebního období. Taková nejistota se může podepisovat pod výkonem politika v úřadu, jenž není na samotnou práci plně koncentrovaný. Držení více mandátů najednou umožňuje politikovi i při ztrátě jednoho z nich situaci politiky, ale například i finančně překonat. Zastupitel se díky tomu stává politikem „z povolání“, tedy skutečným profesionálem.

Podstatným důsledkem kumulace mandátů pro politický systém je i navýšení efektivity práce s financemi, informacemi a dalšími zdroji (Foucault 2006: 295–296). Z tohoto jevu těží zejména politické strany a projevuje se primárně v rámci volební soutěže. Kandidát kumulující mandáty je politiky a především mediálně mnohem známější a k jeho zvolení je zapotřebí vynaložit méně prostředků. Informační síť kumulujícího politika jsou rovněž významně rozsáhlejší, což umožňuje jemu samotnému, stejně jako na něj napojené politické straně, efektivněji nakládat s informačními toky. Politický systém jako takový se díky politikům kumulujícím mandáty stává přehlednějším, protože ti spojují a koncentrují jinak rozdrobené prostředí a díky tomu i zefektivňují řadu procedur a celý politický proces.

b. Negativní důsledky pro politický systém

Praxe kumulace mandátů je primárně odsuzována pro nemožnost odpovědně vykonávat každý z držených úřadů z důvodů nedostatku času a přílišného množství práce (Mény 1993: 133; Navarro 2009: 20, 30; Bach 2012: 58). Tento jev má ve svých důsledcích zásadní dopad na celý politický systém. Hypotézu, že politici kumulující mandáty nedokáží adekvátně stíhat všechny úkoly vyplývající

z jejich držení, potvrzují i odborníci na základě celé řady výzkumů (Navarro 2009: 21; Bach 2011: 3, 2012).

Na druhé straně ovšem vznikají i disentní práce, které tvrdí, že o vlivu kumulace mandátů na faktické naplňování obsahu úřadů nelze rozhodnout. K takovému názoru lze skutečně dojít kromě jiného například při aplikaci i dalších, ne pouze kvantitativních metod výzkumu. Navíc však existují i empirické důkazy (a kvantitativního rázu) o tom, že v některých ukazatelích jsou naopak poslanci simultánně držící více mandátů výkonnější než jejich nekumulující kolegové. Takovou proměnnou je například častější pokládání dotazů na jednáních (Lazardeux 2005: 271; Rouban 2013: 3). Toto však může být způsobeno například tím, že zákonodárce kumulující mandáty má díky svým úřadům více personálu a prostředků k tvorbě dotazů a dalších výstupů (Lazardeux 2005: 271). Řada mandátů navíc ani nevyžaduje plné pracovní nasazení, ale pouze občasné působení. Vybrané úřady jsou přitom koncipovány tím způsobem, aby je bylo možné vykonávat farmáři, dělníky nebo podnikateli. V tomto ohledu je tedy značně diskriminační a vcelku i velmi paradoxní, pokud by jediným povoláním, které nemůže zároveň vykonávat zastupitelskou funkci, byl politik v jiném úřadu (McCaffrey 2010: 4).

V českém prostředí popsal vztah kumulace mandátů a výkonnosti v rámci poslaneckého úřadu například Kamil Gregor (2014). Ve svém textu se zaměřil na poslance, kteří zároveň působí ve vládních pozicích a výzkumnou snahou bylo odhalit, nakolik se tato praxe podepisuje pod účastí politiků na sněmovních hlasováních. Data ukazují, že poslanci-ministři vykazují dlouhodobě asi o 15 % nižší účast na hlasováních než poslanci bez této funkce. Také Michal Putna ve své diplomové práci dokázal, že dodatečná funkce – nikoliv pouze mandát – poslanců mimo Sněmovnu snižuje jejich účast na hlasováních o plných 27 % (2014: 68).⁴

S fenoménem kumulace mandátů je úzce spojena i koncentrace moci, ze které vyplývá negativní dopad na politickou konkurenci (François 2006; McCaffrey 2010: 2). Politik hromadící mandáty totiž získává dispozice k zakonzervování situace, díky čemuž může zabránit politické konkurenci v převzetí jeho pozic (Wohlgemuth 1999; Navarro 2009: 6–7). Vytváří se tak nerovná situace, která se projevuje v politických výstupech, v rámci nichž chybí názorová pluralita, ale i ve vstupech, když se ostatní politici držitelům více mandátů v předem prohraném souboji raději ani nepostaví (François 2006: 283, 85). Zamrznutí pozic je i logickým důsledkem legislativního procesu, v rámci kterého mají pravomoc přijmout zákony proti kumulaci mandátů často pouze poslanci, jejichž podstatná část tuto praxi vykonává (Mény 1993: 133). Z problému se tak stává prohlubující se spirála bez jednoduché možnosti řešení

⁴ Autor se zabýval všemi situacemi, kdy poslanci České strany sociálně demokratické (ČSSD) měli v průběhu VI. volebního období Poslanecké sněmovny mezi lety 2010-2013 kromě svého poslaneckého mandátu ještě jinou výdělečnou činnost, ať už politickou či jinou (Putna 2014: 19).

(Calabresi a Larsen 1993: 1045). Na druhé straně je třeba uvést paradoxní jev, ke kterému dochází ve Finsku, a sice že čím více je kandidátů v obecních volbách, tím větší procento hlasů získává kandidát působící na pozici poslance (Sandberg 2013: 9). Takové jednání je možné vysvětlit několika způsoby, ale minimálně na tomto místě ukazuje, jak voliči přistupují ke konkurenci kumulujících politiků v rámci volební soutěže.

Kumulace mandátů má také vliv na pozici a možnosti žen vstupovat do politiky a působit v politických funkcích. Shoda nad přesnou podobou takových dopadů ovšem není. Na jedné straně se ukazuje, že kumulaci mandátů využívají ve stejné míře muži i ženy a že jsou to právě ženy, kterým může tato praxe usnadnit působení v politice, kde je jejich postavení oproti mužským kolegům ztížené (Dewoghélaëre, Berton a Navarro 2006: 5; Navarro 2009: 40). Muži jsou totiž oproti ženám mezi sebou schopní solidárnějšího jednání, které ženy vylučuje (Uhde 2006: 8). Díky kumulaci mandátů však může politička získat velmi silný politický kapitál, který jí umožní posílit vlastní politickou pozici (Foucault 2006: 306). Na straně druhé se však zadušení politické konkurence prakticky projevuje nemožností navýšit současný nízký podíl žen v politice, protože politické struktury zamrzají v aktuálním nerovném stavu (srov. Seidlová 2000).

Politici působící simultánně ve více úřadech jsou také snáze korumpovatelní (Navarro 2009: 48). Tento jev vyplývá ze dvou vlastností kumulace mandátů. První je samotný fakt držení více pozic, jelikož s každým dalším mandátem roste potenciální korupční tlak na politika, se kterým se ten musí vyrovnávat. Druhou je kombinující se povaha benefitů získaných z držení jednotlivých mandátů. Kumulující politik může být velmi blízko úrovni praktického rozhodování, například lokální politice, kde se s korupčními praktikami setkává. Vedle toho zároveň disponuje mandátem, který mu mj. poskytuje imunitu před trestním stíháním. Tento stav může již sám o sobě představovat silné pokušení k teoreticky beztrestnému zakrývání nezákonné činnosti v rámci jednoho mandátu výhodami mandátu jiného.⁵

Další faktor kumulace mandátů je pro povahu politického systému zásadní a značně nebezpečný – jedná se o střet zájmů (Navarro 2009: 11; Zagorc 2009: 430). Je nezpochybnitelné, že politik zastupující zároveň různé voličstvo, veřejnosti a úroveň vlády dříve nebo později narazí na střet zájmů, který je v běžné praxi více než častý (Bach 2011: 10). Podívejme se již v pouhé legislativní (teoretické) rovině na nikoliv netypickou situaci, kdy například český poslanec působí zároveň jako obecní zastupitel. Postavme vedle sebe sliby, které politik skládá při přebírání mandátu. Slib poslance zní následovně:

⁵ Například poslanec David Rath (ČSSD) se brzy po svém zatčení vzdal většiny jím držných úřadů, ale ponechal si post poslance, který jako jediný poskytuje svému držiteli imunitu. (Pálková 2012).

Slibuji věrnost České republice. Slibuji, že budu zachovávat její Ústavu a zákony. Slibuji na svou čest, že svůj mandát budu vykonávat v zájmu všeho lidu a podle svého nejlepšího vědomí a svědomí. (čl. 23 odst. 3 Ústavy České republiky)

Slib člena zastupitelstva má odlišnou podobu:

Slibuji věrnost České republice. Slibuji na svou čest a svědomí, že svoji funkci budu vykonávat svědomitě, v zájmu obce (města, městyse) a jejích (jeho) občanů a řídit se Ústavou a zákony České republiky. (§ 69 zákona o obcích)

Z uvedených pasáží příslušných zákonů jednoznačně vyplývá, že již na základě složených slibů nemůže politik dostát za situace kumulace mandátů jejich plnohodnotnému naplnění. Politik se totiž pokaždé zavazuje k vykonávání mandátu v zájmu jiné skupiny obyvatel či instituce. Jeho rozhodování ve prospěch jedné z nich pak často naráží na zájmy té druhé (či dokonce třetí) a naopak (Zagorc 2009: 439). Již z čistě principiálního hlediska tedy dochází k porušování těchto slibů, a tedy i citovaných zákonů. Co je však mnohem rizikovější, je praktická podoba střetu zájmů při vykonávání konkrétních reálných politik.

V neposlední řadě je třeba zmínit negativní dopad kumulace mandátů ve vztahu k pojetí a fungování politického systému jako celku. Jelikož je totiž poměrně běžná kumulace mandátů legislativní a exekutivní povahy zároveň, je toto v přímém rozporu s konceptem dělby moci (*separation of powers*). Ten je přitom elementárním pilířem současných liberálně-demokratických politických systémů (Levinson a Pildes 2006; Lauritsen 2010; Bradley a Morrison 2012; Calabresi, Berghausen a Albertson 2012; Waldron 2013; Michaels 2015).

V návaznosti na Johna Locka (1999: 182–93) vytvořil prvotní systematizaci teorie dělby moci Charles Louis de Montesquieu, který již v polovině 18. století napsal: „Není svobody, jestliže táž osoba nebo týž úřad spojuje ve svých rukou moc zákonodárnou a moc výkonnou (...)“ (2003: 190). Přestože se povaha politických režimů a zejména reprezentace zájmů od této doby značně proměnila, některé axiomy zůstávají (srov. Ankersmit 2002; Runciman 2009; Shapiro et al. 2009b, 2009a). Kumulace mandátů je ve své dnešní podobě primárně spojena s jinými problémy, než nad kterými uvažoval Montesquieu varující před svévolí exekutivní moci. Přesto však praxí tohoto jevu dochází k faktickému porušování principu dělby moci, i když „jen“ v omezené – myšleno lokalizované – míře.

Je překvapivé, že se tento argument neobjevuje v žádných (!) studiích a výzkumech, které se problematikou kumulace mandátů zabývají. Jeho povaha je totiž zcela zásadní – možná nikoliv pro praktické dopady hromadění mandátů na každodenní politiku, ale jistě z hlediska oslabování samotného fungování demokratických politických systémů, a to zejména těch, které jsou založeny na principu brzd a protivah. Tento způsob vzájemné kontroly a silového působení totiž nemůže nikdy správně pracovat v situaci, kdy jsou za normálních okolností proti sobě stojící úřady propojené v jediné osobě. Je proto namístě, aby se tomuto

negativnímu aspektu věnovala zvýšená pozornost a stal se běžnou součástí diskuze i důsledcích kumulace mandátů na politický systém.

5. Přístupy ke kumulaci mandátů

Vzhledem k tomu, že kumulace mandátů je rozšířenou a pro politické prostředí vlivnou praxí, jak dokládá mj. i předchozí kapitola, politické systémy jsou nuceny k tomuto fenoménu zaujmout určitý postoj. Jelikož v diskuzích o kumulaci mandátů převažuje spíše negativní hodnocení tohoto jevu, reálné politické snahy vedou zejména k jeho praktickému omezení. Tyto konkrétní přístupy se ovšem od sebe v praxi napříč státy znatelně odlišují. To je způsobeno faktem, že jednotlivé země čelí rozličné úrovni rozšíření fenoménu kumulace mandátů a mají s ním specifickou historickou zkušenost; svoji roli hraje i místní podoba politické kultury.

Obecně lze rozlišit tři přístupy, které ke kumulaci mandátů politické systémy volí – přímá regulace, nepřímá regulace a autoregulace. Tyto kategorie nejsou vzájemně exkluzivní a je tak možné využít i jejich kombinací. Pro plné vykreslení a pochopení těchto přístupů je však uvedena trojice modelových případů zemí, které aplikaci každého ze tří způsobů reprezentují spíše v čisté formě – Francie (přímá regulace), Belgie (nepřímá regulace) a Německo (autoregulace). Výběr těchto tří politických systémů proběhl na základě toho, že všechny mají významnou historickou zkušenost s fenoménem kumulace mandátů, jsou si geograficky i politicky velmi blízké a v odborné literatuře jsou i dostatečně zpracovány.⁶

a. Francie – přímá regulace

Kumulace mandátů je ve francouzském institucionálním prostředí hluboce zakořeněna (Dewoghélaëre, Berton a Navarro 2006: 1; Foucault 2006: 292; Ryšavý 2007: 1000; Kruntorádová 2013: 167). Například v roce 2009 nedisponovalo lokálním mandátem pouze 13 % francouzských poslanců a dlouhodobě se kumulace mandátů týká okolo 90 % členů Národního shromáždění (Mény 1993: 131; Dewoghélaëre, Berton a Navarro 2006: 13; Navarro 2009: 16; Bach 2011: 2). Jako vysvětlení jsou nejčastěji udávány již nastíněná monarchická minulost s patriarchálním charakterem výkonu moci, teritoriální organizace státu s vysokým počtem úrovní vládnutí a slabé postavení politických stran (Dewoghélaëre, Berton a Navarro 2006: 3). Kumulace mandátů probíhá postupně v závislosti na nabírání úřadů během *cursus honorum* a stále působení poslanců na lokální úrovni je pro ně důležitým prostředkem kontaktu s voliči (Navarro 2009: 19–20; François 2013).

⁶ Je tedy o to zajímavější, proč navzdory podobnostem každá z těchto zemí využívá jiného modelu přístupu ke kumulaci mandátů. Bohužel však není v možnostech předloženého článku se touto podnětnou otázkou zabývat.

Zcela typické je zejména držení úřadu starosty, které přímo napomáhá vylepšování vlastní politické pozice a zvyšuje šanci na znovuzvolení (Foucault 2006: 307).

I ve Francii (nebo právě zde) je však dnes praxe kumulace mandátů pod dlouhodobou kritikou. Děje se tomu jak ze strany obyvatelstva, tak i z úst politické reprezentace, jež musí přirozeně tyto nálady reflektovat (Foucault 2006: 293). Problémem je totiž nejenom nutně existující konflikt zájmů, ale rovněž zastrahování místní konkurence a přílišná koncentrace zdrojů, která vede k omezení politické soutěže. Hlavní rozbuškou je tak nerovnost politického postavení, když například existuje obrovský rozdíl v tom, zda je obec reprezentována pouze starostou, či starostou, jenž je zároveň poslancem (Bach 2011: 6–9). I přesto se ukazuje a je zřejmé, že občané politiky kumulující mandáty i nadále volí (Friedman a Wittman 1995). Tento fakt může být sice vysvětlen nedostatečnou politickou nabídkou, když velká část kandidátů kumulaci mandátů praktikuje, ale voliči tyto politiky během kampaně i přímo finančně podporují, což je očividně nad rámec vynucené akce (François 2013).

Ve Francii proto od 80. let vznikla řada zákonných opatření, která měla za cíl alespoň částečně (a později více) omezit možnosti kumulace mandátů. V roce 1985 byly přijaty hned dva zákony (Dewoghélaëre, Berton a Navarro 2006: 2; Navarro 2009: 31). Nově zavedená pravidla členům parlamentu umožňovala simultánně držet pouze jeden z následujících úřadů (jde o zákon *Loi organique n° 85–1405*; viz Parlement français 1985):

- reprezentant shromáždění evropských společenství (tehdejší poslanec Evropského parlamentu),
- člen regionální rady (*conseiller régional* – do češtiny nejlépe převoditelné jako „člen zastupitelstva regionu“),
- člen rady departmentu (*conseiller général* – „člen zastupitelstva departmentu“),
- člen rady Paříže (*conseiller de Paris* – č. ekv. člen zastupitelstva města),
- starosta města s více než 20 tisíci obyvateli, kromě Paříže,
- náměstek starosty města (*adjoint au maire d'une commune*) s více než 100 tisíci obyvatel, kromě Paříže (č. ekv. člen městské rady)

I při platnosti těchto zákonů však stále existovala možnost disponovat až čtyřmi mandáty, a sice jedním národním a třemi lokálními či supranárodními. Další vůle k prohloubení opatření proti kumulaci mandátů se tak znovu objevila o 10 let později a v roce 2000 byl nakonec přijat nový zákon (Dewoghélaëre, Berton a Navarro 2006: 3; Navarro 2009: 32). Jeho podoba již umožňuje držení pouze tří mandátů zároveň, pro poslance je však dosažení takového počtu prakticky velmi obtížné. Zákon měl navíc významný dopad na chování politiků. Celkově se míra kumulace mandátů jako takové nesnížila, ale značně se omezilo množství lidí, kteří disponují více lokálními mandáty. Neproměnila se ani tak

nominační strategie politických stran ve volbách, ale právě spíše reflexe ze strany jednotlivých politiků (François a Magni-Berton 2014: 71–74).

Podstatné je zmínit i zákaz simultánního držení mandátů národních poslanců a poslanců Evropského parlamentu, který vznikl na evropské úrovni a zaveden byl v roce 2000 (Bach 2012: 112). K přijetí zásadního zákona francouzským parlamentem poté došlo v lednu roku 2014 (jde o zákon *Loi organique n° 2014-125*, viz Parlement français 2014). Legislativní předpis, který začne platit od roku 2017, zákonodárcům definitivně zakazuje simultánní vykonávání mandátů starostů a dalších místních představitelů, a to včetně jejich zástupců. Nadále však budou moci působit jako členové místních rad (Le Monde.fr avec AFP et AP 2014; Novinky.cz 2014). Je však typické, že francouzská opozice byla proti přijetí této reformy na základě argumentace, že dojde k odtržení zákonodárce od reality života (Novinky.cz 2014).

Systém přímé regulace typický pro Francii se tedy vyznačuje využíváním značně invazivních a direktivních legislativních předpisů, které přímo vyjmenovávají konkrétní politické úřady, jejichž simultánní držení je zákonem omezeno či přímo zakázáno.

b. Belgie – nepřímá regulace

Pozice Belgie je v existenci kumulace mandátů velmi podobná Francii. V roce 2013 drželo 74,1 % poslanců i některý další mandát, 20,7 % poslanců působilo zároveň na pozici starosty (Pilet 2013: 81). Pravděpodobnost kumulace mandátů roste u starších mužů z menších obcí, kteří jsou parlamentně spíše zkušení (Pilet 2013: 88). Také v Belgii se však prohlubuje nesouhlas veřejnosti s touto praxí a postupně jsou přijímána opatření směřující k omezení výskytu fenoménu. Tento proces ovšem probíhá ve srovnání s Francií odlišným způsobem.

Povinností každého místního zastupitele a evropského poslance je každoročně dodat prohlášení o svých veřejných i soukromých funkcích a připojit názvy zdrojů, ze kterých jsou takové pozice financovány. Deklarace jsou následně soudně přezkoumány a veřejně publikovány (Pilet 2013: 96). Zároveň je v systému přítomna řada pravidel, zejména na lokální úrovni, která k problémům spojeným s kumulací mandátů přistupují odlišným způsobem. Například ve Valonsku je při hromadném držení mandátů omezena maximální výše platu, který politik může pobírat. Držitel mandátů musí rovněž podávat při skládání slibu seznam dalších držných funkcí, jehož nesprávná podoba může pro politika znamenat zákaz působení až na dobu šesti let (Pilet 2013: 97).

Systém nepřímého přístupu se tedy vyznačuje aplikací primárně legislativních opatření, která ale neomezují kumulaci mandátů přímým způsobem. Typicky jde mj. o přísné zákony o střetu zájmů, stanovení limitů pro pobíraný plat či povinnost politiků veřejně přiznat jimi držené pozice.

c. Německo – autoregulace

Německo je zmiňováno jako další země se zkušeností praxe kumulace mandátů, i když toto chování lze pozorovat „pouze“ u přibližně třetiny poslanců. Kumulace mandátů je zde spíše sporadická než systematická, jako je tomu ve Francii (Navarro 2009: 7, 16, 36). Nelze říci, že by kumulace mandátů byla více fenoménem pravice či levice; u obou táborů lze vidět přibližně stejné frekvence výskytu. Simultánní držení více úřadů je také stejně rozšířené mezi muži a ženami, což lze sledovat i v případě Francie (Navarro 2009: 39, 42).

Je však zajímavé pozorovat, v jakých ukazatelích se německá praxe například od francouzské odlišuje. Především je rozdílný vztah míry kumulace mandátů v závislosti na parlamentní praxi poslanců. Čím déle totiž německý poslanec působí ve své funkci, tím méně kumuluje mandáty, zatímco ve Francii takový vztah vůbec neexistuje (Navarro 2009: 43). To ukazuje na fakt, že v obou zemích má kumulace mandátů odlišný charakter – v každém případě se jedná o součást *cursus honorum*, ovšem zatímco v Německu se svých lokálních mandátů poslanci postupně vzdávají, ve Francii si je ponechávají až do politického důchodu.

Rozdílný je rovněž přístup politického systému k praxi kumulace mandátů. V Německu neexistuje jakékoliv přímo zákonné omezení výskytu fenoménu. Využívány jsou vnitřní předpisy parlamentních komor, jejichž úprava je spíše volná (Navarro 2009: 32). O to zajímavější je zjištění, že v Německu je i přes legislativní toleranci chování směřující ke kumulaci mandátů spíše ojedinělé. Tento fakt svědčí o důležitosti nejenom institucionálního a celkově politického systému, ale podstatnou roli hrají právě faktory jako historické tradice, politická kultura i tradice spojená s výkonem úřadů, které mohou být sami o sobě značně restriktivní.

6. Kumulace mandátů v českém politickém prostoru

Praxe kumulace mandátů je na české politické scéně přítomná dlouhodobě. Z výše uvedených příčin tohoto chování lze v domácím politickém systému identifikovat ve větší či menší míře hned několik. Historickými rezidui může být podobně jako ve Francii monarchická (patriarchální) minulost českého prostoru a důraz kladený na osobnosti, který přetrval a navíc se dále formoval a prohluboval i v republikánském zřízení (Tabery 2015: 20). Jako systémové pobídky pro hromadění funkcí lze vnímat zejména tři oddělené úrovně vlády a v evropském měřítku ojediněle velké množství obsazovaných úřadů vyplývající z vysokého počtu místních municipalit. A v neposlední řadě hrají svoji roli i individuální pobídky ke kumulaci mandátů, jejichž přítomnost není v české politické kultuře výjimkou.

V posledních letech se stala kumulace mandátů především ze strany poslanců významným politickým problémem. Někteří poslanci přímo přiznali, že musí

jeden ze svých úřadů opustit kvůli časovému vytížení či kolizi funkcí (Řápková 2011; NašiPolitici.cz 2013, 2014). Mediálně sledováno začalo být několik individuálních případů zákonodárců, kteří simultánně drželi řadu mandátů i dalších funkcí, což se citelně podepisovalo kromě jiného i pod jejich nízkou účastí na sněmovních hlasováních. Na problematiku začala navíc skrze prezentaci tvrdých dat poukazovat významná občanská sdružení či datová centra mediálních domů (KohoVolit.eu 2010, 2011; Jurková 2013; Radová 2013).

Přestože značně rozšířenou je praxe kumulování poslaneckého úřadu s některým z obecních mandátů, nejviditelnějším problémem se ukázala být především kombinace mandátu poslaneckého a postu hejtmána ve vedení krajských samospráv (Hájek 2015). A jelikož krajskou úroveň ovládala již od voleb v roce 2008 ČSSD, týkalo se mediálně a politicky citlivé téma především jejich politiků (Eibl et al. 2009: 135–45). Proto došlo ještě před sněmovními volbami v roce 2013 k deklaraci vedení strany směrem ke svým poslancům, aby se kumulace mandátů s postem hejtmána či například primátora vyvarovali (Ovčáček 2013).

Po podzimních volbách v roce 2013 se politický tlak přenesl do reality. Obzvláště posílen byl faktem, že hned pětice sociálně-demokratických hejtmánů byla zvolena do poslaneckého křesla (Česká televize 2014b).⁷ Brzy se objevily návrhy na ponechání možnosti držení více mandátů, ovšem při pobírání pouze jediného platu (Česká televize 2014f, 2014d). Ze strany samotných kumulujících politiků následně vzešel plán na zavedení klouzavých poslaneckých mandátů, a to nikoliv pouze při držení vládních postů, jak je jinak běžné, ale i v případě působení poslance v úřadu hejtmána, starosty nebo primátora (Česká televize 2014c). Po stranickém tlaku se však kumulující poslanci-hejtmáni ještě během jara roku 2014 postupně vzdávali jednoho ze svých mandátů a mediální pozornost – stejně jako přípravy navrhovaných legislativních opatření – utichla (Česká televize 2014a).

Prozatím tak byl v souvislosti s problematikou kumulace mandátů sepsán „pouze“ vládní návrh na změnu Ústavy v podobě zavedení klouzavého mandátu pro poslance působící v ministerské funkci (Česká televize 2015). Přestože byl však tento sněmovní tisk předložen Poslanecké sněmovně již v červnu roku 2015, stále nedošlo k jeho projednání ani v prvním čtení (stav k říjnu roku 2016) (Parlament České republiky 2016).

Ve věci přístupu k fenoménu kumulace mandátů se výrazná většina poslanců shoduje, že praxi je třeba omezit (Brožová 2014; Česká televize 2014e). Jak se ovšem ukazuje, veřejná deklarace podobných záměrů je často spojena pouze s předvolební rétorikou či mediálně vyhrocenou situací, kdy veřejná kritika

⁷ Například v Plzeňském kraji bylo ještě před volbami v roce 2010 přijato usnesení, že hejtmán nemůže být zároveň poslancem (Spurný 2015: 30). V takovém postupu byl však západočeský region výjimkou.

kumulace mandátů citelně zesílí. Se zklidněním stavu rázem dochází i k utišení reálných politických kroků, které by kumulaci mandátů skutečně a efektivně řešily. Konkrétní návrhy následně vznikají v okleštěné podobě (viz zavedení „pouze“ klouzavého mandátu pro poslance) nebo je jejich příprava zcela pozastavena.

Z předchozího lze odvodit, že čeští političtí aktéři přistupují ke zkoumanému jevu kombinací přímého omezování a autoregulace. Nástroji prvního postupu jsou nejrůznější návrhy legislativních opatření, k jejichž skutečnému schválení ovšem nedochází. Prvky autoregulace systém vykazuje v chování politických stran – popsán byl přístup ČSSD –, které tlačí na své politiky, aby (mediálně) problematické chování nepraktikovali. Zároveň je ovšem pravdou, že do senátních voleb v roce 2016 nominovaly parlamentní strany opět řadu svých poslanců do čela kandidátních listin, což může být kromě jiného spojeno i s personální krizí většiny českých politických stran.

7. Diskuze

Studie přiblížila a zřetelně odlišila tři skupiny podnětů, které vedou poslance ke kumulaci jejich zákonodárných mandátů s dalšími volenými úřady. Vedle vcelku logických individuálních pobídek jsou to i systémové prvky daného institucionálního nastavení a historická (politická) rezidua. Na poslance je tak „vyvíjen“ často až trojí „tlak“ k tomu, aby kumulování mandátů praktikovali. Čistě kvantitativně lze snadno dojít k faktu, že počet druhů škod způsobených tímto fenoménem převažuje nad počtem přínosů pro politický systém jako celek.

Z kvalitativního hlediska je diskuze samozřejmě složitější. Celkově však jevy jako střet zájmů, omezení politické soutěže a porušení pravidel dělby moci, jež jsou s kumulací mandátů úzce propojené, ve výsledku opět podtrhávají zejména negativní aspekty tohoto politického chování. I přesto je však třeba mít na paměti výhody kumulace mandátů v podobě užšího propojení úrovně veřejné moci či usnadnění cesty vstupních požadavků do rozhodovacího centra.

Doklady ze zahraničí poukazují na tři cesty, pomocí kterých různé politické systémy ke kumulaci mandátů přistupují. První z nich je přímý způsob typický pro Francii, který je svojí povahou jednoznačně nejvíce invazivní a direktivní. Druhý způsob, pozorovatelný například v Belgii, lze nazvat nepřímým a kumulaci mandátů už řeší právě spíše vedlejší cestou. Třetí způsob autoregulace je možné odhalit například v Německu.

Přestože se dostupná literatura nevyjadřuje k upřednostnění jednoho přístupu před druhým vzhledem k jejich efektivitě či oprávněnosti, je možné odhalit určité vzorce reakcí napříč státy. Základní institucionální nastavení (např. ústava) mantinely možné kumulace držných postů často definují, ovšem tato pravidla se týkají zejména nejvíce exponovaných úřadů. Proto v případě dalších mandátů, u kterých je kumulace povolena, daný politický systém nejprve „věří“ ve vnitřní autoregulaci politiků a dalších aktérů, která je od tohoto chování odradí. Pokud

k tomu nedojde, začíná být tato praxe ztěžována řadou nepřímých opatření jako jsou zákony o střetu zájmů či omezování pobíraného platu. Teprve při selhání těchto kroků je extrémním opatřením přímý legislativní návrh, který vyjmenovává konkrétní podoby zakázané kumulace mandátů. Sled těchto tří kroků rovněž naznačuje, že postupně dochází k jistému omezování kumulujících politiků v přístupu k mandátům, což je jinak základním demokratickým právem. Právě proto jsou i kroky v uvedeném pořadí postupně terčem stále větší kontroverze.

Data ukazují, že kumulace mandátů je v České republice minimálně mezi poslanci značně rozšířena (Hájek 2015). Frekvence disponování dalšími úřady se blíží státům, které jsou běžně vnímány jako v tomto ukazateli vedoucí a „ukázkové“, například Francie či Belgie. V průběhu výkonu svého úřadu se v VI. volebním období Poslanecké sněmovny (2010–2013) do situace kumulace s minimálně jedním dalším mandátem na obecní, krajské či vládní úrovni dostalo 69 % poslanců. Při pohledu na celkovou dobu, po kterou všichni poslanci disponovali svými sněmovními mandáty (poslancodny), lze vidět, že téměř 53 % tohoto času bylo tvořeno kumulací s jedním či více dalšími mandáty. Je tak nezpochybnitelným faktem, že kumulace mandátů byla pro české poslance spíše typickým znakem chování.

V českém politickém systému je tak na místě dále vést a prohlubovat diskuzi o tom, jakým způsobem ke kumulaci mandátů přistupovat – pokud tedy taková diskuze vůbec začala. Skutečně kvalitní debatu totiž nelze uzavřít všeobecným odmítnutím kumulace mandátů, když už základní teoretický nástin poukazuje na řadu výhod, které toto politické chování v sobě ukrývá. Navíc v případě České republiky, pokud se ta skutečně blíží podobou reprezentace zájmů jihoevropským politickým systémům, by měla mít kumulace mandátů jasně legislativně ohraničené, ale i přesto „garantované“ místo. V současnosti čeští političtí aktéři reagují na kumulaci mandátů kombinací přímých opatření a autoregulačních principů. Konkrétní výsledky těchto snah jsou však spíše ojedinělé, a proto o jejich koncepčnosti hovořit bohužel spíše nelze.

Svůj dluh by měla mezitím začít splácet zejména česká politická věda. Přestože se totiž česká kumulace mandátů „vyrovná“ těm ve Francii či Belgii, na rozdíl od těchto zemí v České republice odpovídající studie chybí. Přitom právě bez objektivních dat o rozšíření a charakteru fenoménu v lokálním prostředí nelze vést dostatečně kvalitní debatu o přístupu k tomuto jevu. Je proto vhodné začít s odborným a praktickým výzkumem, který důsledně prozkoumá pozici kumulace mandátů v českém politickém systému kvantitativním i kvalitativním způsobem. Díky tomu by mělo být zabráněno jednak pokračujícímu opomíjení tématu, jednak unáhlenému odsouzení fenoménu kumulace mandátů jako negativního jevu.

Konkrétními otázkami může být například vliv kumulace mandátů na aktivitu těchto politiků v institucích, do kterých byli zvoleni (Poslanecká sněmovna, Senát, zastupitelstva krajů a obcí atd.). Zároveň by bylo podnětné odhalit konkrétní

příčiny tohoto politického chování ze strany (nejenom) českých politiků, a to například formou expertních rozhovorů. Žádoucí by ovšem byla i širší komparativní analýza fenoménu kumulace mandátů v kontinentální Evropě, která by kromě jiného analyzovala, proč geograficky a politicky podobné země využívají výrazně odlišných přístupů, jak kumulaci mandátů omezovat.

Literatura a prameny

- Ali, Sabina, Filip Machart a Martin K. Vimmr (2012): „Negativní aspekty slučování municipalit: analýza akademické diskuze.“ *Acta Politologica* 4(3): 263–83.
- Ankersmit, Franklin R (2002): *Political Representation*. Stanford: Stanford University Press.
- Bach, Laurent (2012): *Faut-il abolir le cumul des mandats?* Centre pour la Recherche Économique et ses Applications.: (<http://www.cepremap.fr/depot/opus/OPUS27.pdf>).
- Bach, Laurent (2011): *Should Multiple Office-Holding be Forbidden to Politicians? Evidence from France*. Working paper.: (http://www.jourdan.ens.fr/~lbach/documents/OfficeHolding_Bach.pdf).
- Barelli, Paulo a Samuel D. A. Pessoa (2012): „Rent-Seeking and Capital Accumulation.“ *Economic Inquiry* 50(2): 399–417. DOI: 10.1111/j.1465-7295.2010.00318.x
- Bradley, Curtis a Trevor Morrison (2012): „Historical Gloss and the Separation of Powers.“ *Harvard Law Review* 126(2): 412–85.
- Brennan, Geoffrey a Alan Hamlin (1999): „On Political Representation.“ *British Journal of Political Science* 29(1): 109–27. DOI: 10.1017/S0007123499000058
- Brim, Luboš a Pavel Dufek (2012): „Politická reprezentace individuální a kolektivní: K otázce teoretických základů demokracie na transnacionální úrovni.“ *Politologický časopis* 19(2): 128–54.
- Brožová, Karolína (2014): „Plán omezit kumulaci funkcí rozděljuje sociální demokraty.“ *novinky.cz*. 12. srpen 2014 (<http://www.novinky.cz/domaci/344696-plan-omezit-kumulaci-funkci-rozdeluje-socialni-demokraty.html>).
- Calabresi, Steven G., Mark E. Berghausen a Skylar Albertson (2012): „The Rise And Fall of the Separation of Powers.“ *Northwestern University Law Review* 106(2): 527–49.
- Calabresi, Steven G. a Joan L. Larsen (1993): „One Person One Office: Separation of Powers or Separation of Personnel.“ *Cornell Law Review* 79(5): 1045–157.
- Česká televize (2014a): „Hašek zůstane hejtmánem, poslanecký mandát složí.“ *ceskatelevize.cz*. 23. duben 2014 (<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/270602-hasek-zustane-hejtmanem-poslanecky-mandat-slozi/>).
- Česká televize (2014b): „Hejtmáni si musejí vybrat, vzkazuje Sobotka. Podle Haška není spěch.“ *ceskatelevize.cz*. 5. leden 2014 (<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/257051-hejtmani-si-museji-vybrat-vzkazuje-sobotka-podle-haska-neni-spech/>).
- Česká televize (2014c): „Hejtmáni-poslanci ČSSD navrhnou klouzavý mandát poslance.“ *ceskatelevize.cz*. 28. březen 2014 (<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/267837-hejtmani-poslanci-cssd-navrhnu-klouzavy-mandat-poslance/>).
- Česká televize (2014d): „Konec souběhu placených funkcí? Nový zákon chystá vláda i Hašek.“ *ceskatelevize.cz*. 2. březen 2014 (<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/264891-konec-soubehu-placenyh-funkci-novy-zakon-chysta-vlada-i-hasek/>).

- Česká televize (2014e): „Většina poslanců souhlasí s tím, aby se počet jejich funkcí reguloval.“ *ceskatelevize.cz*. 15. srpen 2014 (<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/283212-vetsina-poslancu-souhlasí-s-tím-aby-se-pocet-jejich-funkci-reguloval/>).
- Česká televize (2014f): „Za dvě politické funkce jeden plat, souhlasí Sobotka.“ *ceskatelevize.cz*. 3. únor 2014 (<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/260821-za-dve-politicke-funkce-jeden-plat-souhlasí-sobotka/>).
- Česká televize (2015): „Koalice pošle do sněmovny návrh na osekání pravomocí prezidenta.“ *ceskatelevize.cz*. 3. červen 2015 (<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/313559-koalice-posle-do-snemovny-navrh-na-osekani-pravomoci-prezidenta/>).
- Chytilík, Roman, Jakub Šedo, Tomáš Lebeda a Dalibor Čaloud (2009): *Volební systémy*. Praha: Portál.
- Council of European Municipalities and Regions (2013): *Decentralization at a Crossroads. Territorial Reforms in Europe in Times of Crisis*. Brussels: Council of European Municipalities and Regions (http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE_broch_EN_complete_low.pdf).
- Council of European Municipalities and Regions and Dexia Crédit Local (2012): *EU Subnational Governments. 2010 Key Figures* (http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/FINAL_CEMR_factsheets_2012_EN.pdf).
- CVVM (2006): *Důvěra ke ústavním institucím a spokojenost s politickou situací*. Praha: Centrum pro výzkum veřejného mínění, Sociologický ústav AV ČR (http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a3359/f3/100632s_pi61220.pdf).
- CVVM (2007): *Důvěra ke ústavním institucím a spokojenost s politickou situací v prosinci 2007*. Praha: Centrum pro výzkum veřejného mínění, Sociologický ústav AV ČR (http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a3444/f3/100717s_pi7102_2.pdf).
- CVVM (2008): *Důvěra ke ústavním institucím a spokojenost s politickou situací v prosinci 2008*. Praha: Centrum pro výzkum veřejného mínění, Sociologický ústav AV ČR (http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a3575/f3/100851s_pi8122_2.pdf).
- CVVM (2009): *Důvěra ke ústavním institucím a spokojenost s politickou situací v listopadu 2009*. Praha: Centrum pro výzkum veřejného mínění, Sociologický ústav AV ČR (http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a3694/f3/100970s_pi9112_3.pdf).
- CVVM (2010): *Důvěra ke ústavním institucím a spokojenost s politickou situací v prosinci 2010*. Praha: Centrum pro výzkum veřejného mínění, Sociologický ústav AV ČR (http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a3800/f3/101078s_pi1012_20.pdf).
- CVVM (2011): *Důvěra ke ústavním institucím a spokojenost s politickou situací v listopadu 2011*. Praha: Centrum pro výzkum veřejného mínění, Sociologický ústav AV ČR (http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a6640/f3/pi111128.pdf).
- CVVM (2012): *Důvěra ke ústavním institucím v listopadu 2012*. Praha: Centrum pro výzkum veřejného mínění, Sociologický ústav AV ČR (http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a6922/f3/pi121207.pdf).

- CVVM (2013): *Důvěra ke ústavním institucím v prosinci 2013*. Praha: Centrum pro výzkum veřejného mínění, Sociologický ústav AV ČR (http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_for_m2content/documents/c1/a7151/f3/pi131220.pdf).
- CVVM (2014): *Důvěra ke ústavním institucím v prosinci 2014*. Praha: Centrum pro výzkum veřejného mínění, Sociologický ústav AV ČR (http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_for_m2content/documents/c1/a7315/f3/pi141219.pdf).
- CVVM (2015): *Důvěra ke ústavním institucím v květnu 2015*. Praha: Centrum pro výzkum veřejného mínění, Sociologický ústav AV ČR (http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_for_m2content/documents/c1/a7387/f3/pi150601.pdf).
- Dewoghélaëre, Julien, Raul Magni Berton a Julien Navarro (2006): „The Cumul des Mandats in Contemporary French Politics: An Empirical Study of the XIIe Législature of the Assemblée Nationale.“ *French Politics* 4(3): 312–32. DOI: 10.1057/palgrave.fp.8200104
- Downs, Anthony (1957): *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Eibl, Otto et al. (2009): *Krajské volby 2008*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- Foucault, Martial (2006): „How Useful Is the Cumul des Mandats for Being Re-elected? Empirical Evidence from the 1997 French Legislative Elections.“ *French Politics* 4(3): 292–311. DOI: 10.1057/palgrave.fp.8200106
- François, Abel (2013): „Do French People Like the ‘Cumul des Mandats?’“ *French Politics* 11(2): 204–15. DOI: 10.1057/fp.2013.5
- François, Abel (2006): „Testing the ‘Baobab Tree’ Hypothesis: The Cumul des Mandats as a Way of Obtaining More Political Resources and Limiting Electoral Competition.“ *French Politics* 4(3): 269–91. DOI: 10.1057/palgrave.fp.8200107
- François, Abel a Raul Magni-Berton (2014): „The Effects of the 2001 French Law on Multi-Holding of Electoral Mandates.“ *French Politics* 12(1): 69–76. DOI: 10.1057/fp.2014.4
- Friedman, Daniel a Donald Wittman (1995): „Why Voters Vote for Incumbents but against Incumbency: A Rational Choice Explanation.“ *Journal of Public Economics* 57(1): 67–83.
- Gregor, Kamil (2014): „Data ukazují, jak kumulace funkcí škodí“. *blog.aktualne.cz*. 12. srpen 2014 (<http://blog.aktualne.cz/blogy/kamil-gregor.php?itemid=23478>).
- Hájek, Lukáš (2015): *Kumulace mandátů poslanci Parlamentu České republiky*. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Brno.
- Hamilton, Charles D (1969): „The Tresviri Monetales and the Republican Cursus Honorum.“ *Transactions and Proceedings of the American Philological Association* 100(1): 181–99.
- Heinelt, Hubert a Nikolaos-K. Hlepas (2006): „Typologies of Local Government Systems.“ In: Henry Bäck, Hubert Heinelt a Annick Magnier (eds.), *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 21–42
- John, Peter (2001): *Local Governance in Western Europe*. London: Sage.
- Jurková, Marcela (2013): „Jedním z nejlínějších poslanců byl exministr Drobil. Podívejte se, jak byli aktivní ostatní.“ *ihned.cz*. 26. srpen 2013 (<http://domaci.ihned.cz/c1-60478930-snemovna-drobil-poslanci-statistika>).

- Karakocali, Ahmet (2013): „Magistrate: The Most Important Political Body of Roman Republic.“ *Ankara Bar Review* 6(2): 65–82.
- KohoVolit.eu (2010): *Přehled aktivity poslanců 2010* (online) c-, stav k 29. dubnu 2014 (http://cs.kohovolit.eu/cz/psp/analysis/prehled_aktivity_poslancu_2010).
- KohoVolit.eu (2011): *Interaktivní analýza hlasování 2010-2011, Poslanecká sněmovna* (online) c-, stav k 29. dubnu 2014 (<http://cs.kohovolit.eu/cz/psp/analysis/analyza-hlasovani-2010-2011>).
- Kruntorádová, Ilona (2013): „Regionální patron jako fenomén reprezentace zájmů.“ *Acta Politologica* 5(2): 161–77.
- Kubát, Michal (2015): „Giovanni Sartori: empirický a angažovaný politolog v přespráliš empirické a pramálo angažované politické vědě.“ *Acta Politologica* 7(1): 12–27.
- Lauritsen, Holger R (2010): „Democracy and the Separation of Powers: a Rancièrean Approach.“ *Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory* 11(1): 5–21. DOI: 10.1080/1600910X.2010.9672752
- Lazardeux, Sébastien (2005): „Une Question écrite, Pour Quoi Faire? The Causes of the Production of Written Questions in the French Assemblée Nationale.“ *French Politics* 3(3): 258–81. DOI: 10.1057/palgrave.fp.8200079
- Le Monde.fr avec AFP et AP (2014): „Cumul des mandats : la loi définitivement adoptée, y compris pour les sénateurs.“ *lemonde.fr*. 22. leden 2014 (http://www.lemonde.fr/politique/article/2014/01/22/les-deputes-vont-voter-la-loi-sur-le-non-cumul-des-mandats_4352147_823448.html).
- Levinson, Daryl J. a Richard H. Pildes (2006): „Separation of Parties, not Powers.“ *Harvard Law Review* 119(8): 2311–86.
- Locke, John (1999): *Two Treatises of Government*. Edited by Mark Goldie. London: Everyman.
- Mansbridge, Jane (2003): „Rethinking Representation.“ *American Political Science Review* 97(4): 515–28. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0003055403000856>
- McCaffrey, Ray (2010): *Multiple Mandates*. Northern Ireland Assembly. Research and Library Service Briefing Note (<http://www.niassembly.gov.uk/globalassets/Documents/RaISe/Publications/2010/Executive-Review/10010.pdf>).
- Mény, Yves (2008): „France. The Institutionalisation of Leadership.“ In: Josep Colomer (ed.), *Comparative European Politics*. USA and Canada: Routledge, 94–134.
- Mény, Yves (1993): *Le cumul des mandats ou l'impossible séparation des pouvoirs?* Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques, n°64, 64 - Le Parlement, 129–136 (<http://www.revue-pouvoirs.fr/Le-cumul-des-mandats-ou-l.html>).
- Michaels, Jon D (2015): „An Enduring, Evolving Separation of Powers.“ *Columbia Law Review* 115 (3): 14–11.
- Montesquieu, Charles Louis de Secondat (2003): *O duchu zákonů*. Dobrá Voda: Alex Čeněk.
- NašiPolitici.cz (2013): *JUDr. Ivana Weberová* (online) c2008–2015, stav k 5.září.2015 (<http://www.nasipolitici.cz/cs/politik/954-ivana-weberova>).
- NašiPolitici.cz (2014): *Mgr. Jiří Zemánek* (online) c2008–2015, stav k 5.září.2015 (<http://www.nasipolitici.cz/cs/politik/833-jiri-zemanek>).
- Navarro, Julien (2009): „Multiple Office Holders in France and in Germany: An Elite Within the Elite?“ *Sonderforschungsbereich 580*, 33: 6–56.

- Novinky.cz (2014): „Kumulace mandátů? Neexistuje, rozhodl francouzský parlament.“ *novinky.cz*. 22. leden 2014 (<http://www.novinky.cz/zahranicni/evropa/325366-kumulace-mandatu-neexistuje-rozhodl-francouzsky-parlament.html>).
- Olivier, Laurent (1998): „La perception du cumul des mandats. Restrictions contextuelles et politiques à un apparent consensus.“ *Revue française de science politique* 48(6): 756–71.
- Ovčáček, Jiří (2013): „Skončíme s hromaděním funkcí, plánuje ČSSD.“ *novinky.cz*. 21. červen 2013 (<http://www.novinky.cz/domaci/305554-skoncime-s-hromadenim-funkci-planuje-cssd.html>).
- Page, Edward a Michael Goldsmith (eds.) (1987): *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*. London: Sage.
- Pálková, Šárka (2012): „Rath už není hejtmánem, rezignoval na funkci a vystoupil z ČSSD.“ *lidovky.cz*. 16. květen 2012 (http://www.lidovky.cz/rath-uz-neni-hejtmánem-rezignoval-na-svoji-funkci-fvp-/zpravy-domov.aspx?c=A120516_151917_ln_domov_ogo).
- Parlament České republiky (2016): *Sněmovní tisk 506. Novela ústav. zákon. - Ústava ČR* (online) c1995–2016, stav k 5. říjnu 2016 (<https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=506>).
- Parlement français (1985). „Loi organique n° 85-1405 du 30 décembre 1985 tendant à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives par les parlementaires.“ *Légifrance*, on-line (https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000521294).
- Parlement français (2014). „Loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur.“ *Légifrance*, on-line (https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000028600521).
- Pilet, Jean-Benoit (2013): „Le cumul des mandats dans un système politique multi-niveaux: le cas de la Belgique.“ In: Julien Navarro a Abel François (eds.), *Le cumul des mandats en France*. La Rochelle: Université de Bruxelles, 81–98.
- Pokorná, Jana (2013): *Kumulace mandátů ve Francii*. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií
- Putna, Michal (2014): *Co ovlivňuje (ne)účast poslanců na hlasování v Poslanecké sněmovně PČR?* Diplomová práce. Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Brno.
- Radová, Markéta (2013): „Víkend od středy? Sdružení vypočetlo délku pracovního týdne poslanců.“ *idnes.cz*. 17. srpen 2013 (http://zpravy.idnes.cz/sdruzeni-vypocetlo-delku-pracovniho-tydne-poslancu-f9y-/domaci.aspx?c=A130816_1965262_ostrava-zpravy_ama).
- Řápková, Ivana (2011): „Řápková (ODS): Odstupuji z funkce zastupitelky Chomutova.“ *parlamentnilisty.cz*. 30. květen 2011 (<http://www.parlamentnilisty.cz/arena/politico-volicum/Rapkova-ODS-Odstupuji-z-funkce-zastupitelky-Chomutova-198539>).
- Rouban, Luc (2013): *Les électorats politiques. Le cumul des mandats et le travail parlementaire*. Cahiers du CEVIPOF, n° 9, Paris, CEVIPOF, Août 2012 (<http://www.cevipof.com/rtefiles/File/AtlasE13/NoteROUBANbis.pdf>).
- Rouban, Luc (2011): „Sociologie politique des députés de la Ve République, 1958–2007.“ *Les Cahiers du CEVIPOF* No. 55, Septembre 2011 (http://www.cevipof.com/fichier/p_publication/829/publication_pdf_cahier_55.3_jp.pdf)

- Runciman, David (2009): „Hobbes's Theory of Representation: Anti-democratic or Proto-democratic?” In: Ian Shapiro, Susan C. Stokes, Elisabeth J. Wood a Alexander S. Kirshner (eds.), *Political Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 15–34.
- Ryšavý, Dan (2007): „Regionální politické elity – zrod, charakter a důsledky.“ *Sociologický časopis / Czech Sociological Review* 43(5): 993–1016.
- Sandberg, Siv (2013): „Cumul des mandats the Finnish Way. The Anatomy of Multiple-Office Holding among Members of the Finnish Eduskunta 2000–2012.“ *XXII Norkom conference*, November 21–22, 2013. Åbo, Finland.
- Seidlová, Adéla (2000): „V čem jsou poslankyně jiné, než poslanci?“ *Gender, rovné příležitosti, výzkum* 1(4): 5–7.
- Shapiro, Ian et al. (2009a): „Editor's Introduction.“ In: Ian Shapiro et al. (eds.), *Political Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1–12.
- Shapiro, Ian et al. (eds.) (2009b): *Political Representation*. Cambridge: Cambridge UP.
- Spurný, Jaroslav (2015): „Díval se smrti do očí.“ *Respekt*, 13.–19.4.2015, s. 28–31.
- Strøm, Kaare a Wolfgang C. Müller (1999): „Political Parties and Hard Choices.“ In: Kaare Strøm a Wolfgang C. Müller (eds.), *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1–35.
- Tabery, Erik (2015): „Vláda národní prázdnoty.“ *Respekt*, 1.–7.6.2015, s. 17–20.
- Uhde, Zuzana (2006): „Proč jsou kvóty strašákem?“ *Gender, rovné příležitosti, výzkum* 7(1): 6–10.
- Waldron, Jeremy (2013): „Separation of Powers in Thought and Practice.“ *Boston College Law Review* 54(2): 433–68.
- Wohlgemuth, Michael (1999): „Entry Barriers in Politics, or: Why Politics, Like Natural Monopoly, Is Not Organised as an Ongoing Market-Process.“ *The Review of Austrian Economics* 12(2): 175–200. DOI: 10.1023/A:1007816209593
- Zagorc, Saša (2009): „Dual-mandate of Persons Who Serve as MPs and Mayors at the Same Time.“ *Lex localis – Journal of Local Self-Government* 6(4): 429–43.
-

Definition, Causes, and Impacts of Multiple-Office Holding by Legislators

SUMMARY

Even though legislators' work is undoubtedly demanding, we witness a phenomenon of multiple-office holding across a number of countries. It is thus necessary to ask what the general causes and impacts of such behaviour are. The article synthesises recent findings on the issue of multiple-office holding, bringing all of its relevant aspects together in one place. Besides this, since the issue of multiple-office holding has yet not been properly scrutinized by Czech political scientists, it is also important to properly define the phenomenon and set the terms of research in the vernacular language.

To begin, multiple-office holding is defined as a situation when a person is politically involved in two or more tiers of government through holding two or more mandates. To

be more specific, this definition should primarily distinguish between multiple-office holders, who accumulate political offices, and moonlighting politicians, who work in politics and a private sector simultaneously. Besides these two, *cursus honorum*, office-seeking and rent-seeking political behaviour are presented as additional concepts relevant to the discussion.

Generally, there are three groups of causes for multiple-office holding. Firstly, historical reverberations are connected mainly to a monarchic pedigree of a political system. Thanks to this, an emphasis on a patriarchal conception of power persists. Secondly, the systemic features of a political system are substantial in a number of ways. To be more specific, the existence and extent of multiple-office holding is affected by the number of tiers of government and the absolute number of elected offices. Besides this, a type of an electoral system is influential in relation to its levels of personalization. Moreover, politicians assess what the powers of particular offices are, and this affects their will to accumulate specific mandates. Thirdly, the individual incentives for multiple-office holding influence politicians' desire to adopt the behaviour. To explain this, multiple-office holders are endowed with a political advantage over their competitors and they simply increase their financial revenue as well.

In order to scrutinize impacts of multiple-office holding, it is reasonable to look at the phenomenon from the general perspective of a political system. Overall, there are both positive and negative effects. To begin with the positive impacts on one hand, multiple-office holding interconnects different tiers of government and politicians are therefore familiar with problems at other levels of politics. Thanks to this, citizens are better represented and policy-making outputs are improved since they are based on more complex knowledge. Next, multiple-office holding helps politicians to become professionals, as they do not have to be constantly afraid of a loss of one of the mandates. Finally, multiple-office holding makes financial and information flows in politics more efficient.

On the other hand, multiple-office holding is usually criticized because of a load of work that is too demanding for a single person. Besides this, multiple-office holders accumulate not only political offices but also power as such, which can lead to a freeze of a system. Politicians involved in more mandates are more easily corruptible since they face a greater number of incentives and they can be tempted to use the benefits of some mandates, such as parliamentary indemnity. Undoubtedly, multiple-office holders deal with a conflict of interests. Last but not least, any interconnection of legislative and executive branches of political powers contradict most theories on the separation of powers developed by John Locke or Charles Louis de Montesquieu.

Since negative impacts of multiple-office holding seem to both quantitatively and qualitatively prevail, various political systems select different approaches on how to treat and potentially limit the behaviour. As a result, it is possible to distinguish between three types of approaches. First, direct regulation mainly employs legislative instruments in order to tame (limit) multiple-office holding. To be more specific, these laws usually list specific mandates that can or cannot be occupied simultaneously by a single person. Thanks to this, the approach of direct regulation is the most repressive one and it is typical, for instance, of France where multiple-office holding is widespread and inherent to the system. Second, indirect regulation also utilizes legislative mechanisms that focus, however, on other duties of politicians, such as an obligation to publicly report potential

multiple-office holding and moonlighting. Next, the maximum level of financial revenues can be limited even if a politician holds several mandates simultaneously. To be more specific, Belgium employs this approach. Third, the autoregulatory approach is based on an attitude of political parties, bodies, and politicians as such who limit multiple-office holding by inner rules. To put it differently, a political culture of various political actors and a political system as such plays a role. For example, Germany is a typical case of an application of this approach.

In order to appropriately introduce the issue of multiple-office holding to the Czech political environment, the position of multiple-office holding in the Czech Republic is depicted. Generally, the phenomenon is quite widespread and frequently discussed. However, since Czech political science has yet not developed a systematic analytical framework of research on multiple-office holding, with the consequence that suitable data and relevant findings are unavailable, the debate on multiple-office holding lacks firm ground. As a result, even though several political actors seek to at least tame the behaviour, a mixture of direct regulation and autoregulation is employed. However, these proposals are mostly on the table only during escalated media debates; they disappear soon after and political interest moves away without any real change.

The article closes by discussing the state of the matter in both Czech political practice and its political scientific reflection, arguing that there is legitimate space for the practice of multiple-office holding in the country, provided clear limits are set. However, much greater sophistication in scholarly reflection is needed, including prospective comparative studies of the phenomenon across European countries.