

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

**INSTITUT POLITOLOGICKÝCH STUDIÍ**

**Filip Murár**

**Srovnání druhých komor parlamentů  
střední a východní Evropy**

*Bakalářská práce*

Praha 2010

Autor práce: **Filip Murár**

Vedoucí práce: **PhDr. Petr Just, Ph.D.**

Oponent práce:

Datum obhajoby: **LS 2009/2010**

Hodnocení:

## Bibliografický záznam

MURÁR, Filip. *Srovnání druhých komor parlamentů střední a východní Evropy*. Praha: Univerzita Karlova. Fakulta sociálních věd. Institut politologických studií, 2010. 90 s. Vedoucí bakalářské práce PhDr. Petr Just, Ph.D.

## Anotace

Předkládaná bakalářská práce v komparativní perspektivě analyzuje postavení a roli druhých komor parlamentů v politických systémech zemí střední a východní Evropy. Vedle stručného výkladu teoretických přístupů k dvoukomorovým systémům práce porovnává vzájemné podobnosti a odlišnosti druhých komor České republiky, Polska, Slovinska a Rumunska, především s ohledem na jejich historii a tradici, okolnosti vzniku/obnovy při přechodu k demokracii, typ reprezentovaných zájmů, způsob volby a vztahy s první komorou a exekutivou. Na postavení zkoumaných druhých komor je aplikován typologický koncept A. Lijpharta, který klasifikuje charakter dvoukomorových systémů na škále *silný – středně silný – slabý* bikameralismus. Na obecnější úrovni práce testuje hypotézy o postavení druhých komor v unitárních státech. Výsledky analýzy jsou (1) klasifikace dvoukomorových systémů zemí střední a východní Evropy na pomezí kategorií středně silného a slabého bikameralismu a (2) potvrzení hypotézy o slabším postavení druhých komor v unitárních státech.

## Annotation

The presented bachelor thesis analyzes in comparative perspective the position and role of second chambers of parliaments in the countries of Central and Eastern Europe. Apart from the brief interpretation of theoretical approaches to bicameral systems, the thesis compares similarities and differences of second chambers in the Czech Republic, Poland, Slovenia and Romania, specifically with regard to their history and tradition, circumstances of creation/renewal during the democratic transition, type of represented interests, character of election and relations with the first chamber and the executive. The examined second chambers are classified according to A. Lijphart's typological concept on the scale of *strong – medium-strength – weak* bicameralism. On a more general level, the thesis verifies the hypotheses about the position of second chambers in unitary states. The results of the analysis show that (1) Central and Eastern European

countries' bicameral systems classify on the borderline between the categories of medium-strength and weak bicameralism and (2) the hypothesis about the weaker position of second chambers in unitary states is confirmed.

## **Klíčová slova**

bikameralismus, druhé komory, střední a východní Evropa, Česká republika, Polsko, Rumunsko, Slovinsko, komparativní metoda, přechod k demokracii, unitární země

## **Keywords**

bicameralism, second chambers, Central and Eastern Europe, the Czech Republic, Poland, Romania, Slovenia, comparative method, democratic transition, unitary states

## **Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem předloženou práci zpracoval samostatně a použil jen uvedené prameny a literaturu. Současně dávám svolení k tomu, aby tato práce byla zpřístupněna v příslušné knihovně Univerzity Karlovy a prostřednictvím elektronické databáze vysokoškolských kvalifikačních prací v repozitáři Univerzity Karlovy a používána ke studijním účelům v souladu s autorským právem.

V Praze dne

Filip Murár

## **Poděkování**

Na prvním místě bych rád poděkoval panu doktoru Petru Justovi za cenné rady a vstřícný přístup při vedení mé bakalářské práce, a dále pak všem členům mé rodiny, kteří svými připomínkami přispěli k dovedení textu do jeho konečné podoby.

# Obsah

<b>ÚVOD</b> .....	<b>8</b>
<b>1. BIKAMERALISMUS</b> .....	<b>11</b>
1.1 TEORIE A INSTITUCE BIKAMERALISMU V HISTORICKÉ PERSPEKTIVĚ .....	14
1.2 FUNKCE DRUHÝCH KOMOR .....	18
1.3 ČÍM SE DRUHÉ KOMORY LIŠÍ .....	23
1.4 KRITIKA DRUHÝCH KOMOR.....	27
1.5 TYPOLOGIE DRUHÝCH KOMOR .....	28
<b>2. SENÁT PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY</b> .....	<b>34</b>
2.1 HISTORICKÝ VÝVOJ DRUHÉ KOMORY .....	34
2.1.1 <i>Bikameralismus v letech 1848-1918</i> .....	34
2.1.2 <i>Bikameralismus v letech 1918-1939</i> .....	35
2.1.3 <i>Bikameralismus v letech 1945-1992</i> .....	37
2.2 OKOLNOSTI VZNIKU DRUHÉ KOMORY PŘI PŘECHODU K DEMOKRACII .....	38
2.3 VOLEBNÍ SYSTÉM.....	39
2.4 TYP REPREZENTACE .....	40
2.5 POSTAVENÍ DRUHÉ KOMORY V POLITICKÉM SYSTÉMU.....	41
2.5.1 <i>Vztah k první komoře</i> .....	41
2.5.2 <i>Vztah k exekutivě</i> .....	43
<b>3. SENÁT POLSKÉ REPUBLIKY</b> .....	<b>45</b>
3.1 HISTORICKÝ VÝVOJ DRUHÉ KOMORY .....	45
3.1.1 <i>Bikameralismus před rokem 1918</i> .....	45
3.1.2 <i>Bikameralismus v letech 1918-1989</i> .....	45
3.2 OKOLNOSTI VZNIKU DRUHÉ KOMORY PO PŘECHODU K DEMOKRACII.....	46
3.3 VOLEBNÍ SYSTÉM.....	48
3.4 TYP REPREZENTACE .....	49
3.5 POSTAVENÍ DRUHÉ KOMORY V POLITICKÉM SYSTÉMU.....	49
3.5.1 <i>Vztah k první komoře</i> .....	49
3.5.2 <i>Vztah k exekutivě</i> .....	51
<b>4. STÁTNÍ RADA SLOVINSKÉ REPUBLIKY</b> .....	<b>52</b>
4.1 HISTORICKÝ VÝVOJ DRUHÉ KOMORY .....	52
4.1.1 <i>Poválečný vývoj jugoslávské federace</i> .....	52
4.1.2 <i>Státní uspořádání Slovinska v letech 1974-1991</i> .....	53
4.2 OKOLNOSTI VZNIKU DRUHÉ KOMORY PŘI PŘECHODU K DEMOKRACII .....	54
4.3 VOLEBNÍ SYSTÉM.....	55
4.4 TYP REPREZENTACE .....	55
4.5 POSTAVENÍ DRUHÉ KOMORY V POLITICKÉM SYSTÉMU.....	56
4.5.1 <i>Vztah k první komoře</i> .....	56
4.5.2 <i>Vztah k exekutivě</i> .....	57
<b>5. SENÁT PARLAMENTU RUMUNSKÉ REPUBLIKY</b> .....	<b>58</b>
5.1 HISTORICKÝ VÝVOJ DRUHÉ KOMORY .....	58
5.1.1 <i>Bikameralismus v letech 1864-1923</i> .....	58
5.1.2 <i>Bikameralismus v letech 1923-1989</i> .....	58
5.2 OKOLNOSTI VZNIKU DRUHÉ KOMORY PO PŘECHODU K DEMOKRACII.....	59
5.2.1 <i>Bikameralismus do roku 2003</i> .....	59
5.3 VOLEBNÍ SYSTÉM.....	61
5.4 TYP REPREZENTACE .....	61

5.5	POSTAVENÍ DRUHÉ KOMORY V POLITICKÉM SYSTÉMU.....	62
5.5.1	<i>Vztah k první komoře.....</i>	62
5.5.2	<i>Vztah k exekutivě.....</i>	64
5.5.3	<i>Diskuze o zrušení Senátu.....</i>	65
<b>ZÁVĚR.....</b>		<b>67</b>
<b>SUMMARY.....</b>		<b>73</b>
<b>SEZNAM TABULEK.....</b>		<b>74</b>
<b>SEZNAM POUŽITÝCH PRAMENŮ A LITERATURY.....</b>		<b>75</b>
<b>SEZNAM PŘÍLOH.....</b>		<b>82</b>
<b>PŘÍLOHY.....</b>		<b>83</b>

## Úvod

Předkládaná práce si klade za cíl v komparativní perspektivě analyzovat postavení a roli druhých komor parlamentů čtyř zemí střední a východní Evropy a tím přispět k českému politologickému výzkumu v oblasti bikameralismu. Více než třetina světových zemí má dvoukomorový parlament a otázky jdoucí po linii unikameralismus-bikameralismus se často objevují při diskuzích o přijetí nových ústav či novelizování stávajících. Odborná literatura z oblasti ústavního práva či politologie tento fenomén ovšem poněkud přehlíží. Ve srovnání s často zpracovávanými politologickými tématy, jako jsou např. stranické či volební systémy, jsou druhé komory spíše na okraji zájmu. Druhým komorám bývá věnována částečná pozornost při analýzách politických systémů či parlamentů jako celků, ovšem jádrem takových prací je většinou první komora, zpravidla společně s politickými stranami apod.

Česká politologická literatura věnující se bikameralismu není příliš široká a přirozeně v centru jejího zájmu stojí především český Senát, úroveň těchto prací je nicméně na vysoké úrovni, a to jak z teoretického, tak z empirického hlediska. Bezpochyby je třeba zmínit syntetickou studii J. Kysely *Dvoukomorové systémy* [Kysela 2004] či např. studie J. Reschové, J. Syllové nebo B. Řichové [Reschová 1997; Syllová 1999b; Řichová 2001]. Analýzy zabývající se druhými komorami lze nalézt jako součást prací analyzující politické systémy jako celky (např. [Cabada 2005; Kubát 2005; Cabada – Vodička 2007]), nebo také v tematických sbornících příspěvků [Kysela 1999; Mansfeldová 2001; Kysela 2006] a v pravidelných příspěvcích v časopise *Senát. Ze zahraniční literatury* jsou významné hlavně komparativní publikace S. C. Pattersona a A. Mughana [Patterson – Mughan 1999] a M. Russell [Russell 2000] a teoretická práce G. Tsebelise a J. Money [Tsebelis – Money 1997].

Tato práce se konkrétně zabývá druhými komorami parlamentů České republiky, Polska, Slovinska a Rumunska. Ze všech zemí specifického regionu střední a východní Evropy, které prošly ve 20. století komunistickou zkušeností, si tyto čtyři zvolily po demokratickém přechodu dvoukomorovou strukturu parlamentu. Druhé komory těchto zemí jsou si v mnohém podobné (např. navazují na dřívější tradici bikameralismu, jejich postavení je považováno za slabé, fungují v prostředí unitárního státu), v lecčem se ovšem liší, a to i výrazně (např. rozsah kompetencí, způsob volby, reprezentované zájmy). Porovnání aspektů bikameralismu v těchto zemích může poskytnout poznatky o ne/efektivitě fungování dvoukomorových soustav v kontextu postkomunistických zemí,

resp. ne/vhodnosti aplikace různých specifických rysů druhých komor v určitém prostředí.

Z metodologického hlediska je práce založena na komparativní metodě. Základními pravidly komparace jsou: definice objektu komparace, určení cíle komparace, stanovení kritérií pro vlastní analýzu zvolených objektů a vymezení vztahu k časové ose [Říchová 1997: 5]. Objekt komparace jsou v tomto případě druhé komory zemí střední a východní Evropy, cílem této práce je (1) *identifikovat společné rysy a rozdílnosti mezi druhými komorami v kontextu politických systémů jednotlivých zemí* a (2) *aplikovat na druhé komory typologii, kterou vypracoval A. Lijphart* [Lijphart 1999: 200-215] (aplikována je v její modifikované podobě publikované r. 2003 [Llanos – Nolte 2003]). Tato typologie stanovuje pro dvoukomorové systémy na základě rozsahu ústavních pravomocí, způsobu volby a vzájemného složení komor dvě hlavní kritéria – symetrii a nesoudržnost komor. Kombinací těchto kritérií vzniká škála *silný – středně silný – slabý* bikameralismus. Analýza uvedených případů je o to zajímavější, že ani jedna ze zemí nemá federální strukturu, která je v drtivé většině případů ideálním prostředím pro existenci silného a efektivního bikameralismu. Výstupem této práce je tedy i na obecnější úrovni zhodnocení efektivity fungování druhých komor v unitárních státech, tedy ověření následujících obecných hypotéz: (1) *druhé komory v unitárních státech mají slabší postavení než první komory a vykonávají spíše stabilizační funkce* [Kysela 2004: 56] a (2) *charakter bikameralismu v unitárních státech má tendenci přibližovat se ke slabšímu pólu Lijphartovy škály* [Lijphart 1999: 213-215].

Práce je vedle úvodu strukturována do šesti dalších kapitol: výkladu a rozboru teorie bikameralismu, čtyř kapitol věnujících se individuálním druhým komorám a závěrečné kapitoly, jež v komparativní perspektivě syntetizuje předložené poznatky, aplikuje lijphartovský typologický koncept a zhodnocuje předložené hypotézy. Kapitoly jsou věnovány zkoumaným druhým komorám individuálně z důvodu zachování komplexnosti pohledu a větší srozumitelnosti a přehlednosti. U každé jednotlivé druhé komory je kapitola rozčleněna podle kritérií pro vlastní analýzu: je stručně vyložena historie a tradice druhé komory a okolnosti vzniku druhé komory při přechodu k demokracii, dále je zkoumán způsob ustavování, typ reprezentovaných zájmů, poměr vzájemného politického složení první a druhé komory a ústavou dané kompetence druhé komory ve vztahu k první komoře a k exekutivě.

Z hlediska vymezení vztahu k časové ose jde o komparaci synchronní, tedy o „analýzu zvolených prvků v jednom časovém úseku“ [Říhová 1997: 6].

# 1. Bikameralismus

Termínem bikameralismus, neboli česky dvoukomorovost, se označuje struktura parlamentu (legislativního orgánu reprezentujícího národ nebo lid), který je rozdělen do dvou samostatných komor. Obě komory se podílejí na výkonu funkcí parlamentu, z nichž nejvýznamnější je zákonodárny proces, jsou na sobě více či méně závislé a více či méně se od sebe odlišují [Kysela 2004: 19].<sup>1</sup> Tento výklad pojmu ve vztahu k parlamentarismu v současné státovědě a politologii převažuje.<sup>2</sup> Bikameralismus je možné vyložit i v obecnějším, širším pojetí, a to jakou určitou formu rozhodování, jejíž specifika spočívají v mechanismu, „že ke změně statu quo je potřeba nejméně o jedno rozhodnutí, nebo vyjádření souhlasu, více, než by bylo zapotřebí v jiných případech“ [Levmore 1992: 145]. Legislativní bikameralismus, o kterém tato práce pojednává především, lze tak podle této interpretace považovat za jednu z možných aplikací zdvojeného rozhodování.<sup>3</sup> Zkoumání důvodů a funkcí dvoukomorové struktury parlamentu je jádrem teorie bikameralismu.

Vedle dvoukomorových parlamentů, které bývají hlavním předmětem debat ústavních inženýrů a teoretiků, především ve vztahu k jednokomorové soustavě (pokud jde např. o zřízení, nebo zrušení druhé komory), existují i jiné formy uspořádání parlamentu. Následující rozlišení je zde uvedeno z důvodu vyjasnění pojmů, protože, jak bude ukázáno, nalézáme ve světě i určité formy parlamentní struktury na pomezí unikameralismu a bikameralismu, jejichž zařazení do určité typové skupiny je v rámci teorie dvoukomorových systémů velmi podstatné.

Je možné rozlišit v zásadě čtyři základní struktury parlamentu: (1) unikameralismus, (2) modifikovaný unikameralismus, (3) bikameralismus a (4) polykameralismus [Kysela 2008: 36]. Poslední zmíněná kategorie je v současnosti historickým případem, který se vyskytoval ve specifických formách ve Francii na přelomu 18. a 19. století a v 50. letech 20. století v bývalé Jugoslávii.<sup>4</sup> Unikameralismus

---

<sup>1</sup> Podobnou definici bikameralismu podávají např. [Longley – Olson 1991: 1; Tsebelis – Money 1997: 15; Llanos – Nolte 2003: 54].

<sup>2</sup> Bikameralismus jako objekt odborného výzkumu leží na hranici více vědních oborů, z nichž právě tyto dva jsou dominantní. Zájem o tento fenomén je ovšem možné sledovat i v jiných vědách, např. ústavním právu nebo ekonomii (v souvislosti s teorií her či teorií racionální volby).

<sup>3</sup> Jinými příklady aplikace širšího pojetí bikameralismu mohou být např. vztahy mezi partnery ve firmě, kteří vůči sobě mají navzájem právo veta při důležitých rozhodnutích, správa akciové společnosti, jež vyžaduje při rozhodnutí souhlas představenstva a akcionářů apod.

<sup>4</sup> Polykamerální uspořádání jugoslávské legislatury bude blíže popsáno ve 4. kapitole v souvislosti se současnou slovinskou Státní radou.

je jednoduchý případ parlamentu složeného z jediné komory, bikameralismu bude věnována zevrubná pozornost dále v této kapitole; hlubší pohled na tomto místě věnuji druhé zmíněné kategorii modifikovaného unikameralismu.

Specifické uspořádání na hranici jednokomorového a dvoukomorového systému najdeme v parlamentech současného Norska a Islandu do r. 1991. Jde o tělesa, která jsou volena v jediných volbách jako jeden orgán, který se poté pro pracovní účely na celou dobu trvání volebního období rozdělí na dva sbory.<sup>5</sup> Tyto parlamenty jsou ve většině chápány jako vnitřní modifikace jednokomorového systému [Říchová 2001: 1; Sartori 2001: 184], ačkoli někteří autoři je řadí ke standardním dvoukomorovým systémům [Reschová 1997: 29, Tsebelis – Money 1997: 51]. K jejich označení se používají různé termíny, např. „systém dvou a půl komory“ [Lijphart 1999: 202], „modifikovaný unikameralismus“ [Patterson – Mughan 1999: 3; Kysela 2004: 143] (Kysela do této kategorie zařazuje i finský a reformovaný dánský parlament), „jednokomorové dvoukomorové systémy“ [Ameller 1966: 11] nebo „nepravé smíšené systémy“ podle K. von Beymeho [cit. podle Kysela 2004: 139]. Jde o zvláštní kategorii, která má svá určitá specifika, ale zejména z funkčního hlediska není ekvivalentem ani adekvátním substitutem dvoukomorové soustavy; tyto systémy přes svou určitou dvoukomorovost nejsou předmětem zájmu teorie bikameralismu.

Dvoukomorové parlamenty nejsou v praxi ojedinělým úkazem a jejich početnost byla zejména v průběhu 20. století velmi proměnlivá. Od přelomu 60. a 70. let 20. století, kdy existovalo kolem 40 druhých komor, se jejich počet postupně zvyšoval.<sup>6</sup> V roce 1992 bylo napočítáno 61 dvoukomorových parlamentů [Patterson – Mughan 1999: 4], 56 v roce 1994 [Tsebelis – Money 1997: 45], v roce 2000 existovalo 67 parlamentů s druhou komorou [Kysela 2004: 69], o rok později 63 [Russell 2001: 442]. Podle údajů Inter-Parliamentary Union mají v současnosti celostátní parlamenty 75 zemí bikamerální strukturu.<sup>7</sup> V celosvětovém měřítku jde o významnou menšinu,

---

<sup>5</sup> V Norsku se takto vytvoří druhá komora z jedné čtvrtiny poslanců první komory, na Islandu z jedné třetiny.

<sup>6</sup> Detailní popis druhých komor v tomto období podává [Ameller 1966: 4-12]. Trend samozřejmě nebyl jednosměrný, docházelo i k rušení druhých komor, např. na Novém Zélandu, v Dánsku, ve Švédsku nebo v Chorvatsku. Blíže [Kysela 2004: 70-82] nebo jednotlivé kapitoly v [Longley – Olson 1991]. Rušení druhých komor v Latinské Americe proběhlo na Kubě, v Nikaragui, Ekvádoru, Peru a Venezuele [Llanos – Nolte 2003: 83]. Nejnověji se o zrušení druhé komory uvažuje v Rumunsku (viz 5. kapitola).

<sup>7</sup> Údaje jsou platné ke květnu 2010. Statistika dostupná z <<http://www.ipu.org/parline-e/parlinelist.asp?typeform=yes&NbRecords=1000>> [staženo 4. 5. 2010]. Numerické údaje nejsou vždy úplně přesné, už z předpokladu, že každý autor má jiná měřítka pro započítání určité komory. Tak např. v údajích za rok 1994 je zahrnuto Norsko, zatímco v údajích pro rok 2010 není, někteří zařazují do výčtu i rozhodovací systém Evropské unie, často je problematické zařazení slovinské Státní rady atd.

zhruba 40 %. V rámci zemí Evropské unie je dvoukomorových parlamentů téměř polovina (13 ku 14); více než 85 % populace EU žije v zemi s bikamerálním zřízením, tato skutečnost souvisí s častějším výskytem druhých komor v rozlehlejších a lidnatějších zemích. Významnou korelaci lze pozorovat také mezi bikameralismem a federálním zřízením státu, téměř všechny světové federace mají druhou komoru.<sup>8</sup> Je zřejmé, že bikameralismus není ani přežitý, ani okrajový fenomén, jak by se mohlo zdát například z vyjádření některých badatelů nebo politiků<sup>9</sup>, ale také z relativně malého zájmu v odborné literatuře věnující se politickým institucím. Maje na mysli rozšíření dvoukomorových systémů ve světě, a vzhledem ke zjištění, že každá, i velmi slabá druhá komora má určitý vliv na fungování politického systému a výsledky legislativního procesu [Tsebelis – Money 1997: 211], lze považovat teorii bikameralismu, tedy zkoumání kořenů, historie a vývoje, důvodů vzniku, funkcí a typů druhých komor za legitimní a významnou disciplínu pro současnou politickou teorii i praxi.

Pro označení politických institucí, které jsou hlavním předmětem této práce, se používají různé termíny. Nejrozšířenější jsou rozdělení parlamentních komor na „dolní“ a „horní“ a na „první“ a „druhé“. Někdy bývají tyto výrazy používány jako zaměnitelná synonyma, někteří autoři mezi nimi shledávají významné diference, které by se měly při označování té, či oné komory parlamentu respektovat. Příkladem prvního přístupu je text J. Syllové [Syllová 1998: 242], příkladem druhého práce J. Kysely [Kysela 2004: 44]. Kysela zdůrazňuje, že termíny „horní“ a „dolní“ komora jsou zatíženy historickými souvislostmi a odkazují k sociálnímu substrátu komor, kdy byla v „horních“ komorách zastoupena aristokracie. Označení „druhá“ komora vyjadřuje její pozici vzhledem k demokraticky a vždy volené „první“ komoře, funguje jako jakýsi doplněk, který reprezentuje určité specifické zájmy, tedy ne lid jako celek. V éře rozšiřování všeobecného volebního práva aristokratické „horní“ komory téměř vymizely, jediným přežívajícím významným příkladem je Sněmovna lordů ve Spojeném království. Dnes v drtivé většině převažují komory „druhé“; budu se tedy dále v textu držet této skutečnosti a používat tento termín namísto označení „horní“. Za rozumný považuji

---

<sup>8</sup> Výjimku tvoří malé ostrovní země Komory, Mikronésie, Svatý Kryštof a Nevis a státy s mizivou až žádnou demokratickou, resp. republikánskou tradicí – Spojené arabské emiráty, Venezuela, lze sem zařadit i Irák, který k federálnímu zřízení směřuje. Federalismu jako jednomu z hlavních důvodů pro zřízení druhé komory bude věnována pozornost dále v kapitole.

<sup>9</sup> Např. anglický politický teoretik Harold Laski na konci 20. let 20. století předpovídal, že období bikameralismu je u konce a že nárokům moderního státu bude nejlépe vyhovovat jednokomorový parlament [Kristan 2002: 5]. Signifikantní je také kupř. vztah české politické reprezentace a veřejnosti k instituci Senátu.

rovněž přístup S. C. Pattersona a A. Mughana, kteří doporučují obecné označení „senát“ [Patterson – Mughan 1999: ix]. Dodejme ještě zajímavé pojetí J. Reschové [Reschová 1997: 20], která považuje pojem „druhá komora“ za souhrnné označení pro senát, horní komoru, komoru žup nebo spolkovou radu, a názor D. Lipšice, který z důvodu historické podmíněnosti a rozšířeného úzu vědecké literatury preferuje výraz „horní komora“ před termínem „druhá komora“ [Lipšic 2000: 5].

### **1.1 Teorie a instituce bikameralismu v historické perspektivě**

Teoretické pozadí bikameralismu má velmi úzký vztah k historii dvoukomorového systému. Bikameralismus v moderním smyslu, tj. jako specifická forma uspořádání parlamentu, se do současné podoby vyvíjel přes sedm století.<sup>10</sup> Pro historii jeho počátků je symptomatické, že vznikl v zásadě bez přímého úmyslu, jako doprovodný jev souvisejících událostí a změn. Rozhodně nelze říci, že byl instalován v inspiraci teoretickými pracemi o vhodnosti dvoukomorových parlamentů. Odůvodnění bikameralismu původně přicházelo, především v případě modelové britské Sněmovny lordů, spíše jako obhajoba již existující instituce; její vznik „nevycházel z přesvědčení, že dvě komory fungují lépe než jedna nebo tři, ale šlo o záležitost ryzí náhody, (...) nešlo o vynález žádného moudrého ústavodárce“ [Barnett 1915: 449], a její vývoj byl určen „spíše společenskými tlaky než teoretickým chápáním politických institucí“ [Tsebelis – Money 1997: 23]. Dnes je bikameralismus považován za nedílnou součást systému brzd a protivah, jehož existenci mnozí autoři považují za jednu nejdůležitějších náležitostí demokratických politických systémů<sup>11</sup>, přístup k obhajobě bikameralismu se však historicky vyvinul do dvou hlavních pojetí, z nichž jedno klade důraz na politickou moc druhé komory a druhé na jeho stabilizační funkce.

První významné práce týkající se tématu se objevují v 18. století, kdy idea bikameralismu čerpala především z teorie smíšené vlády a teze o vzájemném omezení jednotlivých vrstev společnosti podílejících se na vládě, a to tak, aby nedošlo k tyranii jedné skupiny nad ostatními a aby konsenzus nad rozhodnutími byl společensky co

---

<sup>10</sup> Za historicky první dvoukomorový parlament v moderním smyslu je považován anglický parlament v jeho podobě ze 14. století [Tsebelis – Money 1997: 21; Kysela 2004: 170].

<sup>11</sup> Obsah pojmu demokracie jako teoretického konceptu se v žádném případě netěší shodě. Výraz „demokracie“ používám jako ekvivalent pojmu „liberální demokracie“ či „ústavní liberalismus“, tak, jak jej definuje F. Zakaria, tj. jako „politický řád, k jehož podstatným rysům patří nejen svobodné a řádné volby, ale také vláda práva, oddělení jednotlivých mocí a ochrana základních svobod projevu, shromažďování, vyznání a vlastnictví“ [Zakaria 2004: 22].

nejširší. Nejvýznamnějšími reprezentanty tohoto směru myšlení jsou Ch. de Montesquieu a J. Adams. Dosažení rozhodnutí, které bude mít podporu celé společnosti, je zajištěno zastoupením všech jejích významných složek: monarchy, šlechty a lidu, na vládě (je mezi ně rozdělena výkonná, zákonodárná a soudní moc) a nutností jejich shody při formulování obecné vůle. Jedním z prvků této konstrukce je i dvoukomorový parlament, kde v jedné komoře je zastoupen lid (*common people*) a v druhé šlechta, každá zastupující jiné složky národa a jiné hodnoty [Kysela 2004: 86]. Příklad takto uspořádaného parlamentu najdeme v současnosti v již zmíněné britské horní sněmovně.<sup>12</sup>

Významný mezník ve vývoji teorie dvoukomorových soustav představuje diskuze o přijetí Ústavy Spojených států amerických na sklonku 18. století, která ustavuje federální Kongres složený ze dvou komor, Sněmovny reprezentantů zastupující lid jako celek (státy federace jsou reprezentovány na základě lidnatosti) a Senátu reprezentujícího jednotlivé státy federace (zde mají státy rovné zastoupení). Federální prostředí tak dalo vznik novému přístupu k ospravedlnění bikameralismu, který později přijaly za svůj téměř všechny federální a posléze i decentralizované unitární státy (např. Francie). Druhá komora je zde konstituována na základě teritoriální reprezentace, umožňuje členským státům unie účast na centrální vládě. Přitom je zachována idea druhé komory jako konzervativního prvku zajišťujícího stabilitu. Teoretické uchopení bikameralismu se posunulo od teorie smíšené vlády směrem ke konceptům dělby moci a *checks and balances*. Zásadním způsobem přispěl v této souvislosti k teoretické debatě J. Madison v Listech federalistů, především ve Federalistovi č. 62: „Rovný hlas všech států [v Senátu] je zároveň ústavním uznáním jejich podílu svrchovanosti, která jednotlivým státům zůstává, i nástrojem k zachování této zbývající svrchovanosti. (...) Jinou výhodou takového uspořádání Senátu je, že nutně tvoří dodatečnou překážku proti nevhodným zákonodárným aktům. Žádný zákon či rezoluce již nemůže projít, aniž by s ním nejprve souhlasila většina občanů a poté většina států. (...) Senát představuje v každém případě užitečnou kontrolu vlády jako druhá komora zákonodárného shromáždění, která je od první komory oddělena a dělí se s ní o moc“ [Hamilton – Jay – Madison 1994: 335-336].

---

<sup>12</sup> Samozřejmě nikoli v čisté podobě. Republikánské a demokratické trendy se dotkly i britského parlamentu a Montesquieuův důraz na rovnomocnost komor se pod jejich tlakem skrze reformy v letech 1911 a 1949 vytratil. Nicméně britská konstrukce zastoupení krále, šlechty a lidu v parlamentu tomuto pojetí stále do určité míry odpovídá.

Argumentace reprezentací různých sociálních vrstev a reprezentací teritoriální byly významně ovlivněny demokratickou revolucí a charakterem vnitřního uspořádání státu. V unitárních konstitučních monarchiích druhá komora ztratila svůj aristokratický charakter a stala se zástupkyní především pozemkové a podnikatelské elity. Byla sice zachována určitá míra exkluzivity, např. na základě majetkových či vzdělanostních cenzů, společenský původ ovšem již nehrál roli. Pod vlivem dalšího rozšiřování demokracie a univerzalizace volebního práva se unitární druhé komory ještě více přiblížily svým materiálním charakterem komorám prvním. Nastalo dilema, zda reformovat obsazovací procedury a tak si udržet dvě téměř identické a nedivergentní komory, což se mohlo jevit jako zbytečné, nebo, v případě zachování výběrových procesů do druhé komory, jak odůvodnit její funkci v nových podmínkách, i když to mělo mít za následek její menší legitimitu a moc. Důvody teorie smíšené vlády, jako právě reprezentace různých sociálních vrstev, ztratily v éře univerzálního volebního práva svou platnost, ale původní poslání druhých komor (reprezentace různých, zpravidla menšinových, sociálních skupin) bylo naplněno novým obsahem. Ve prospěch takto konstruovaných druhých komor se argumentuje buď např. reprezentací menšin (jazykových, náboženských, etnických atd.) nebo jiných parciálních zájmů (územní jednotky v decentralizovaných státech, profesní zastoupení atd.) nebo jejich pozicí v systému horizontální dělby moci, jejich korektivní funkcí, pozitivním vlivem na stabilitu a kvalitu zákonodárství či zralostí a většími zkušenostmi senátorů.

Zatímco britský aristokratický bikameralismus se stal spíše modelem, jemuž se většinová praxe postupně vzdalovala, americký federální bikameralismus byl pro demokratizující se evropské konfederace, jako např. Německý spolek nebo Švýcarskou konfederaci, a postupně další země, modelem, jemuž se snažily přiblížit. Druhá komora byla a je v tomto případě legitimována jako zástupce jiné kvalitativní úrovně lidu, určené teritoriálním podtextem. Federální uspořádání umožňuje mít dvě komory volené stejným voličstvem, ovšem navzájem s velmi rozdílnými zájmy. Reprezentace rozdílných teritoriálních zájmů je hlavní funkcí druhých komor ve federálních i decentralizovaných státech, vyznačují se absencí demokratického deficitu, velmi silnou legitimitou a mocí srovnatelnou s první komorou.

V současné době je instituce bikameralismu často spojována také s teorií konsociační demokracie, nebo obecnějším konceptem demokracie konsenzuální. Autorem obou zmíněných konceptů je americký politolog nizozemského původu A.

Lijphart, který je vypracoval jako alternativní přístup k většinovému modelu demokracie.<sup>13</sup> Konsociační/konsenzuální typ demokracie je charakteristický pro země, jejichž společnosti jsou „ostře rozdělené podle náboženských, ideologických, jazykových, etnických a rasových linií do prakticky oddělených subspolečností“ [Lijphart 1999: 32]. Konsenzuální demokracie proto klade důraz na konsenzus před opozicí, inkulzi před exkluzí a co nejširší vládnoucí většinu před těsnou většinou. Za tímto účelem Lijphart uvádí deset charakteristik konsenzuálního modelu, z nichž jednou je právě silná druhá komora<sup>14</sup>, která zajišťuje zastoupení menšin nebo malých států ve federacích. Podle Lijpharta musí být taková druhá komora ustavena na jiném základě než první komora a v ideálním případě mít stejné pravomoci. [Lijphart 1999: 39-40]

Z uvedeného přehledu vyplývá jasné zakotvení bikameralismu v pojetí vlády, jež je charakterizováno omezením a dělbou moci, vzájemnou kontrolou a vyvažováním zájmů, nedůvěrou ve svěřením moci do rukou nekontrolované instituce. Dvoukomorové uspořádání zpravidla nezaujímá významné místo ve vizionářských představách reformátorů a příznivců rychlých rozhodnutí. „Zastánci jednokomorového systému zdůrazňují potřebu rychlé akce, zatímco obhájce dvoukomorového systému zajímá spíše potřeba obezřetnosti a pojistek“ [Longley – Olson 1991: 25].

Uvedený výčet teoretických přístupů není vyčerpávající, ale dobře ilustruje základní rysy teoretických debat. Bikameralismus je instituce, která má jiné charakteristiky a plní jiné funkce v jiných podmínkách, které jsou zásadně závislé na historických, politických, sociálních aj. okolnostech každé země, jako jsou homogenita nebo heterogenita společnosti, federální nebo unitární zřízení, síla organizovaných zájmů nebo také historická tradice. Vyvinuly se dva základní přístupy k instituci druhých komor: (1) přístup charakteristický pro unitární země, v nichž druhé komory nereprezentují buď žádné, nebo méně legitimní specifické zájmy, zaměřuje se na efektivní funkce druhé komory, na vliv na stabilitu, na lepší kvalitu zákonů, určitou autoritu a nezávislost senátorů apod., a (2) přístup mající kořeny v Senátu USA, zaměřující se na sílu, politickou moc druhé komory a vyvažování této moci, typický pro federální státy.

---

<sup>13</sup> Blíže viz [Lijphart 1999: 9-47].

<sup>14</sup> Další charakteristiky jsou: široká vládní koalice, vyvážený vztah mezi exekutivou a legislativou, vícestranický systém, volební systém poměrného zastoupení, korporativismus ve sféře organizovaných zájmů, federalismus a decentralizace, rigidní ústava, soudní kontrola ústavnosti a nezávislost centrální banky.

## 1.2 Funkce druhých komor

Oprávněnost existence druhých komor je spojena s funkcemi, které druhé komory v politickém systému plní. Evoluční charakter bikameralismu lze pozorovat i v této souvislosti – funkce, jež jsou v současnosti připisovány druhým komorám, druhé komory ne vždy plnily a na úsvitu jejich existence se o nich ani neuvažovalo (např. druhé komory ve federálních státech), a na druhé straně jejich původní funkce jsou dnes marginalizovány nebo naplněny novým obsahem (reprezentace menšin, odlišných sociálních zájmů atd.). V následujících odstavcích stručně sumarizuji klasifikaci funkcí druhých komor podle významných autorů zabývajících se problematikou bikameralismu.

Američtí autoři G. Tsebelis a J. Money dělí funkce druhých komor na dvě základní dimenze – politický rozměr (*political dimension*) a rozměr účinnosti (*efficiency dimension*). Tato dichotomie je zakořeněna v historickém vývoji bikameralismu a v různých obdobích se s tímto dělením argumentů setkáváme implicitně či explicitně a v menší či větší míře u mnohých autorů. Politický rozměr akcentuje potřebu reprezentace různých zájmů, např. sociálních či zájmů států, ve dvou oddělených komorách. Důraz je kladen na vzájemné vyvažování mocí obou komor, klíčová je možnost každé komory vetovat návrhy druhé komory [Tsebelis – Money 1997: 16]. Tato pojistka je institucionalizovaným vyjádřením obav z tyranie většiny.<sup>15</sup> Rozměr účinnosti se zaměřuje na větší stabilitu zákonodárského procesu a zvýšení kvality schválených zákonů. Stabilita je zajištěna např. delším volebním obdobím a částečným obměňováním sboru a prevencí problému hlasovacích cyklů (viz dále). Kontrola kvality spočívá ve vědomí poslanců, že výstupy jejich práce ještě někdo přehlédne, v reálném odhalování chyb, omezení korupce (lobbisté musí vyvinout dvojnásobné úsilí, dva rozdílné sbory je těžší získat pro svůj záměr než jeden), v odložení rozhodnutí a prodloužení rozhodovacího procesu, což otevírá prostor pro detailnější uvážení a zapojení více subjektů do procesu [Tsebelis – Money 1997: 16, 37-41].

---

<sup>15</sup> Zajímavý je v této souvislosti postřeh J. Buchanana a G. Tullocka, že bikameralismus zabraňuje i potenciální „tyranii menšiny“. V politickém systému založeném na rozhodování většiny s jednokomorovým parlamentem je teoreticky možné, že jen o málo více než dobře organizovaná čtvrtina voličů může kontrolovat celý parlament. K vítězství určité strany je totiž zapotřebí získat většinu v polovině volebních obvodů, a v každém z těchto obvodů stačí k získání mandátu polovina odevzdaných hlasů. Druhá komora podle Buchanana a Tullocka, za podmínky, že je ustavená odlišně od první komory, zvyšuje potřebnou podporu pro schvalování zákonů a reprezentativnost parlamentu, ideálně na minimálně polovinu voličů [Levmore 1992: 151-152; Tsebelis – Money 1997: 36].

W. Riker spojuje bikameralismus s ochranou před zmíněnými hlasovacími cykly, které by v případě jednokomorového parlamentu vyústily v tyranii většiny, která by ale mohla být vždy přehlasována jinou většinou, navíc v nekonečném horizontu. Hlasovací cykly (spojené s všeobecným teorémem nemožnosti K. Arrowa, někdy označovány jako tzv. Condorcetův paradox) nastávají při kolektivním rozhodování, jehož specifíkem je netranzitivita kolektivních preferencí (na rozdíl od individuálních preferencí) [Tsebelis – Money 1997: 80; Bottom et al. 2000: 524]. Pro ilustraci předpokládejme jednokomorový parlament o šesti členech (A, B, C, D, E, F), kteří volí mezi třemi možnostmi ( $x$ ,  $y$ ,  $z$ ), jak je zobrazeno v Tabulce 1. Ze vzájemného srovnání alternativy  $x$  a  $y$  vychází vítězně alternativa  $x$  (většina A, D, E, F). Když je poté alternativa  $x$  porovnána s alternativou  $z$ , vítězí  $z$  (většina B, C, E, F). Konečně, alternativa  $z$  je poražena ve srovnání s alternativou  $y$  (většina A, B, C, D). Pokud se ale srovná vítěz posledního srovnání s možností  $x$ , cyklus začíná znovu a opakuje se donekonečna. Rozdělení parlamentu na dvě komory, s podmínkou souhlasu obou komor s konečným výsledkem, řeší problém hlasovacího cyklu tím, že zabraňuje legislativní změně, pokud hrozí cyklus, a naopak umožňuje takovou změnu, pokud existuje konsenzus většiny společnosti [Riker 1992a: 110; Riker 1992b: 168]. Při stejném rozdělení preferencí členů parlamentu rozděleném na dvě komory potom první komora (členové A, B, C) upřednostňuje možnost  $y$  před  $z$  a možnost  $z$  před  $x$ , ale neupřednostňuje  $x$  před  $y$ . Druhá komora (členové D, E, F) upřednostňuje  $z$  před  $x$ ,  $x$  před  $y$ , ale ne  $y$  před  $z$ . Jediná možnost, na které může dojít ke shodě, je alternativa  $z$ . Pokud by byly preference členů parlamentu nastaveny jinak, změny statu quo by bylo zabráněno do té doby, než by nastala shoda mezi oběma komorami. Dlužno dodat, že tato funkce bikameralismu je platná pouze za podmínky odlišných preferencí obou komor.

S. Levmore vidí pozitiva bikameralismu v jeho funkci konzervativní pojistky legislativy, vyzdvihuje menší četnost vládních intervencí do zákonodárského procesu, méně ukvapeného zákonodárství a zachování statu quo, ochranu před tyranii většiny a omezení korupce a rovněž předcházení hlasovacím cyklům [Levmore 1992: 147-156]. V souvislosti s hlasovacími cykly zmiňuje roli tzv. *agenda setter*, neboli předsedajícího jednání, v čemž je možné spatřovat možnost tyranie jednotlivce. Řešení problému s hlasovacími cykly v jednokomorovém parlamentu lze řešit tak, že o alternativě, která byla poražena ve vzájemném srovnání s jinou alternativou, nelze hlasovat znovu ve srovnání s jinou alternativou. Při takovém nastavení má rozhodující moc o výsledku

hlasování právě předsedající, který může manipulovat s pořadem hlasování o alternativách tak, aby se stala vítězná jím preferovaná možnost. Přidání druhé komory vystavuje záměr předsedajícího opětovnému srovnání se všemi ostatními alternativami v prostředí, na které nemá předsedající vliv. Bikameralismus tak snižuje manipulativní moc předsedajícího a omezuje možnost tyranie jednotlivce [Levmore 1992: 148].<sup>16</sup>

**Tabulka 1: Hlasovací cykly v jednokomorovém a dvoukomorovém parlamentu<sup>17</sup>**

Členové jednokomorového parlamentu	Řazení preferencí
A	$x > y > z$
B	$y > z > x$
C	$y > z > x$
D	$x > z > y$
E	$z > x > y$
F	$z > x > y$
Členové dvoukomorového parlamentu	Řazení preferencí
<b>První komora</b>	
A	$x > y > z$
B	$y > z > x$
C	$y > z > x$
<b>Druhá komora</b>	
D	$x > z > y$
E	$z > x > y$
F	$z > x > y$

S. Patterson a A. Mughan shrnují základní funkce druhých komor na (1) možnost diverzifikované reprezentace, (2) zpomalení legislativního procesu, které umožňuje vyhnout se chybám v přijímaných zákonech a poskytuje čas na detailní prostudování všech alternativ a (3) zablokování rozhodnutí, dokud není dosaženo konsenzu či kompromisu [Patterson – Mughan 1999: 9].

Britská autorka M. Russell na rozlišení amerického dua uvedené v předchozím odstavci navazuje a rozvádí jej do subtilnějších rysů. Klasifikuje účel druhých komor do celkem čtyř kategorií: (1) reprezentace rozdílných zájmů, zpravidla na územním,

<sup>16</sup> Levmore nicméně sám poznamenává, že existují případy, kdy bikameralismus vliv předsedajícího neomezí. Ty ve velké míře záleží na nastavení ústavních mechanismů, např. pokud předsedající jmenuje členy mezikomorového dohodovacího výboru, nebo pokud sám řeší spory mezi komorami [Levmore 1992: 149].

<sup>17</sup> Tabulka a komentář k ní převzaty z [Tsebelis – Money 1997: 38-39]. Podobně popisují hlasovací cyklus [Hammond – Miller 1987: 1157; Riker 1992a: 104-105; Lipšic 2000: 17-19].

etnickém nebo jazykovém základě, popř. rozdílné stranické složení, (2) větší nezávislost druhých komor na výkonné moci, která pramení ze zvláštnosti vztahu mezi druhou komorou a vládou, který se zásadně liší od vztahu vždy volené lidové první komory a vlády; až na minimum výjimek nemá druhá komora v parlamentních systémech pravomoc vyjádřit vládě nedůvěru a analogicky nemá vláda pravomoc rozpustit druhou komoru, z čehož plynou blahodárné důsledky pro kvalitu vládnutí a zákonodárství – senátoři jsou nezávislejší na vládě (jejich případná nedisciplinovanost neohrožuje stabilitu vlády), vládní strana či koalice ani nemusí mít v druhé komoře většinu, nabízí se tak prostor pro otevřenější diskuzi a odstup a vůbec je posílena kontrolní funkce parlamentu nad exekutivou; dále (3) možnost vetování přijímané legislativy, které napomáhá hledání širší shody a získává na mimořádné důležitosti při ústavních změnách a (4) rozložení aktivit parlamentu mezi dvě komory tak, že se druhé komory detailněji zabývají technickými a odbornými aspekty zákonů, širšími souvislostmi a formulují méně stranické názory, a přenechávají prvním komorám prostor pro práci na prosazování hlavních politických cílů politických stran [Russell 2001: 443-453].

D. Longley a D. Olson dospívají ve své analýze k závěru, že bikameralismus slouží (1) k reflexi stavovského rozdělení společnosti a reprezentaci jednotlivých tříd, (2) současné reprezentaci celonárodních zájmů a specifických zájmů teritoriálních jednotek, např. regionů nebo států, dále (3) zabraňuje excesům v zákonodárství a nebezpečným nebo ukvapeným rozhodnutím a (4) prostřednictvím oddělených institucí zajišťuje odlišnost v názorech a akcích v legislativním procesu [Longley – Olson 1991: 4].

Lord Campion podobně spojuje účelnost druhé komory se zastoupením aristokracie (či jiných menšin) vůči demokraticky ustavené první komoře, možností druhého pohledu na kontroverzní záležitosti, zlepšením úrovně přijímaných zákonů, uvolněním pracovního nasazení první komory, ochranou ústavních základů státu a ochranou zájmů členských států ve federacích [Longley – Olson 1991: 25].

J. Madison obhajoval americký Senát, vedle již citovaných argumentů týkajících se jeho reprezentační funkce, jako prvek stability v politickém systému (v opozici k velmi dynamické Sněmovně reprezentantů), který umožní vyniknout „hlubokým znalostem o cílech a zásadách zákonodárství“, jako kontrolní mechanismus, ochranu před „sklonem všech jednokomorových a početných sněmů podléhat náhlým a prudkým

vášním a nechat se svést stranickými vůdci k neuváženým a škodlivým řešením“ [Hamilton – Jay – Madison 1994: 336].

Podle J. S. Milla je hlavním důvodem pro zřízení druhé komory zhoubný vliv nerozdělené moci na jejího držitele. Rozdělení moci mezi dva sbory, které mezi sebou musí dosáhnout souhlasu, snižuje riziko, že se jediná komora stane „despotickou a samolibou“. Jako druhý důvod Mill uvádí funkci druhé komory jako sboru, který do zákonodárství vnáší odborné vzdělání, vědomosti a zkušenosti. [Mill 1992: 166-173]

J. Kysela vymezuje funkce druhých komor do tří bodů; jeho přístup podobně jako všechny uvedené klasifikace kopíruje dělení odůvodnění bikameralismu, naznačené na začátku kapitoly, na politickou stránku a stránku účinnosti, které Kysela označuje právnickým slovníkem jako odůvodnění materiální a odůvodnění formální. Z materiálního hlediska argumentuje reprezentací zájmů, které jsou odlišné od těch, které hájí první komora (tedy zájmů občanů-lidu jako celku), tj. funkcí reprezentační; z formálního hlediska akcentuje funkci směřující ke zvýšení stability základních státně-mocenských vztahů, což se týká především změn ústavy apod., tj. funkci stabilizační; a dále funkci revizní či legislativně-korektivní, při jejímž plnění druhá komora upozorňuje na nedostatky zvoleného řešení, získává čas pro veřejnou debatu, testuje trvalost a pevnost vůle první komory a která se projevuje především v zákonodárném procesu [Kysela 2004: 57; Kysela 2008: 40].

Slovenský autor D. Lipšic shrnuje tradiční argumenty ve prospěch druhé komory následujícím způsobem: (1) dvě komory představují ochranu před neuváženou a nekvalitní legislativou, (2) zajišťují zastoupení různorodých sociálních skupin a rozložení moci, (3) dvoukomorové systémy jsou spjaty s historií, tradicí a zvyky většiny demokratických zemí, (4) druhá komora je součástí systému brzd a protivah a zárukou proti zneužití moci a (5) umožňuje dělbu práce mezi komorami; a přidává argumentaci moderní teorie zájmových skupin a teorie veřejné volby, která řeší již zmíněnou problematiku hlasovacích cyklů [Lipšic 2000: 12-19].

Shrneme-li poznatky tohoto stručného přehledu o funkcích druhých komor, dojdeme k závěru, že mají v zásadě dvojí hlavní účel, z nichž každý v sobě zahrnuje další množství konkrétních funkcí. Ve shodě s Tsebelisem a Money lze označit tyto účely za *účel politický*, pod nějž spadá reprezentace odlišných zájmů (aristokracie ve stavovsky rozdělených společnostech, členských států ve federacích, nejrůznějších

menšin, profesní reprezentace atd.) a možnost obou komor se efektivně podílet na přijímané legislativě (zde jde především o poměrnou sílu a právo veta, tlak na konsenzus), a *účel účinnosti*, který zahrnuje zvýšení stability a kvality legislativy, prevenci hlasovacích cyklů, ochranu statu quo před ukvapenými a nebezpečnými změnami, možnost druhého pohledu, zvýšení významu kontrolní funkce parlamentu, otevření prostoru pro širší a otevřenou debatu, expertizu senátorů, omezení korupce, efektivní rozdělení parlamentních aktivit mezi obě komory atd. Lord Champion v 50. letech tvrdil, že obě funkce nemůže plnit druhá komora současně [Tsebelis – Money 1992: 29], v současné diskuzi převládá názor, že oba argumenty se vzájemně nevylučují [Tsebelis – Money 1997: 42]; mezi druhými komorami existuje značná variabilita v poměru, v jakém se charakter té či oné komory přibližuje jednomu, nebo druhému funkčnímu účelu, stejně tak existuje značná variabilita v příklonu odborných pojednání k důležitosti jednoho nebo druhého argumentu. Obecně platí empiricky snadno ověřitelná hypotéza, že převaha prvního argumentu je charakteristická pro federace, převaha druhého pak pro unitární státy [Kysela 2004: 56].

### **1.3 Čím se druhé komory liší**

Druhým komorám je vlastní různorodost, která je daná jednak specifickými podmínkami země, ve které určitá druhá komora existuje, jednak vyplývá ze samé podstaty bikameralismu. U mnohých autorů zabývajících se dvoukomorovými parlamenty se setkáme s názorem, že efektivita tohoto systému přímo závisí na míře odlišnosti mezi komorami. Několikrát bylo výše zmíněno, že určité pozitivní funkce bikameralismu (prevence hlasovacích cyklů, blokace rozhodnutí při absenci konsenzu, důslednější kontrola exekutivy, vyšší kvalita přijímané legislativy atd.) se plně projeví pouze za podmínky odlišných preferencí, odlišného složení, odlišného charakteru obou komor. Historicky bylo a v některých současných druhých komorách (příkladem je Irsko a Slovinsko) je rozdílnosti mezi komorami dosaženo reprezentací rozdílných skupin občanů, např. na rodovém, majetkovém, vzdělanostním, sociálním aj. základě. Jedna z klíčových otázek současného ústavního inženýrství však zní: Jak v době všeobecně přijímané demokratické doktríny, tzn., že obě komory jsou volené na stejném demokratickém základě a reprezentují stejné voliče, zajistit odlišnost mezi první a druhou komorou?

Odpověď je možné hledat v diskuzi, která proběhla v USA v 60. letech 20. století a týkala se pravidel pro volbu zástupců do druhých komor legislatur na úrovni členských států. Nejvyšší soud Spojených států rozsudkem v případě *Reynolds v. Sims* z roku 1964 uzákonil pravidlo volby do obou komor na základě principu jeden člověk-jeden hlas, a současně formuloval několik prostředků, jak dosáhnout rozdílnosti mezi komorami a z toho vyplývající efektivity bikameralismu, která se zdála tímto rozhodnutím potlačena: „Jedna komora může být volena v jednomandátových obvodech, zatímco druhá ve vícemandátových obvodech. Může se lišit délka mandátu zákonodárců v obou komorách. Lišit se také může počet členů obou těles, i významně, a stejně tak se může lišit zeměpisná velikost obvodů, v nichž jsou zástupci voleni“ [Reynolds v. Sims 1964: 577].<sup>18</sup>

Uvedený výčet se dotýká několika z kritérií, podle nichž můžeme odlišit druhé komory od prvních i druhé komory mezi sebou. Vedle způsobu obsazování, délky mandátu a početnosti lze druhé komory klasifikovat ještě podle funkcí, které plní, zájmů, které reprezentují, vztahu k první komoře a vztahu k vládě [Kysela 2004: 117]. V následujících odstavcích věnuji pozornost každému z těchto aspektů.<sup>19</sup>

Funkcím druhých komor je věnována zevrubnější pozornost v podkapitole 1.2, přejdu tedy rovnou ke kritériu vztahu k první komoře. Podle něj lze druhé komory klasifikovat na širokém kontinuu od velmi slabých až po velmi silné, vždy v závislosti na nastavení ústavních pravomocí při změnách ústavy nebo při schvalování zákonů, zásadní roli hraje také shoda či odlišnost složení. Variace vztahu dvou komor je v zásadě trojí: (1) obě komory mohou mít vzájemně stejnou sílu, tj. ke schválení zákona je potřeba souhlasu většin v obou komorách (př. Kongres USA, italský Senát, švýcarská Státní rada); (2) jedna z komor, zpravidla první, může mít poslední slovo, které však může použít až po vyčerpání jiných institutů řešení sporů mezi komorami, většinou po několikerém „vyměnění si“ návrhu zákona mezi komorami (př. francouzský Senát, německá Spolková rada); (3) druhá komora může být, s výjimkou např. ústavního zákonodárství, velmi slabá, může např. jen po určité době zdržet přijetí legislativy, její roli lze přirovnat k poradnímu sboru (př. Sněmovna lordů ve Spojeném království, český Senát, slovinská Státní rada).

---

<sup>18</sup> Původní anglické znění: *One body could be composed of single-member districts while the other could have at least some multimember districts. The length of terms of the legislators in the separate bodies could differ. The numerical size of the two bodies could be made to differ, even significantly, and the geographical size of districts from which legislators are elected could also be made to differ.*

<sup>19</sup> Následující výklad vychází z [Kysela 2004: 117-128].

Vztah druhé komory k vládě není až na výjimky konstruován na základě vzájemné možnosti vyjádření nedůvěry a rozpuštění, jako v případě první komory; zdůrazňuje se především schopnost nezávisleji a důkladněji kontrolovat aktivity vlády, která vyplývá z již zmíněné menší nutnosti stranické disciplíny, možnosti existence jiné většiny, na stranách nezávislých senátorů atd. Jiná forma vztahu mezi druhou komorou a vládou existuje v rekrutační rovině, což se týká výběrů členů vlády z řad členů druhé komory.

Reprezentace specifických zájmů je jednou z hlavních funkcí druhých komor a i v tomto ohledu se setkáváme se značnou variabilitou. Druhé komory reprezentují teritoriální zájmy ve federacích či decentralizovaných unitárních státech (USA, Francie, Polsko), zájmy národnostních nebo jazykových menšin (Belgie), zájmy profesních skupin (Irsko, Slovinsko) nebo nereprezentují žádné dílčí zájmy (Rumunsko, Česká republika).

Způsob obsazování má přímý vliv na vnímání legitimacy druhé komory. „Legitimita je určena mírou přímé občanské účasti: čím je způsob volby nepřímější, tím je legitimita komory nižší“ [Tsebelis – Money 1997: 45], a z důvodu tohoto „nedostatku demokratické legitimacy [druhá komora] postrádá reálný politický vliv, který poskytuje lidová volba. Naopak, přímá volba může do určité míry kompenzovat její omezenou moc“ [Lijphart 1999: 206]. Druhé komory jsou obsazovány skrze dědičné členství, jmenováním, nepřímou volbou a přímou volbou, přičemž v konkrétních případech se mohou jednotlivé metody kombinovat (např. senáty ve Španělsku, Belgii, Egyptě nebo Thajsku). S dříve převládajícím dědičným mandátem se dnes téměř nesetkáme (přetrvává ve Spojeném království a v Lesothu, s prvky se setkáme i v Belgii a Itálii). Nejvýznamnější druhá komora obsazená jmenováním je kanadský Senát, praxe jmenování dále převažuje v karibských zemích. Celkem se jmenování užívá pro obsazení celé druhé komory v 16 zemích, jako doplněk jiného druhu volby pak v dalších 19 zemích. Nepřímá volba se odehrává prostřednictvím zvláštních kolegií (Francie), volbou členy korporací (Slovinsko) nebo jazykových a etnických komunit (Belgie) nebo zemských parlamentů (Rakousko). Pokud je druhá komora volena přímo, což se zcela týká 22 současných druhých komor<sup>20</sup>, a částečně pak dalších 6 druhých

---

<sup>20</sup> Argentina, Austrálie, Bhútán, Bolívie, Brazílie, Česká republika, Filipíny, Dominikánská republika, Haiti, Chile, Japonsko, Kolumbie, Libérie, Mexiko, Nigérie, Palau, Paraguay, Polsko, Rumunsko, Švýcarsko, USA, Uruguay.

komor<sup>21</sup>, potřeba odlišit od sebe obě komory se promítá zejména do volebního systému (poměrný-většinový), délky mandátu (zpravidla delší), početnosti (pravidlem je menší početnost) nebo do variací v pasivním volebním právu (senátoři bývají starší a očekává se od nich větší zralost a zkušenost).

Se způsobem obsazování je spojen způsob obnovování členů druhé komory, který má typicky parciální charakter, nejčastěji se druhá komora obměňuje po třetinách (např. v USA, Argentíně, Brazílii, ČR, Indii) nebo po polovinách (př. Austrálie, Chile, Egypt, Filipíny, Japonsko). Tato konstrukce má již od dob Federalistů za úkol zajišťovat zejména dlouhotrvající stabilitu politického systému. Stejnému efektu slouží i delší funkční období, které může dosahovat až 9 let<sup>22</sup> (Libérie, Maroko). V průměru činí volební období druhé komory 5,3 roku.

Druhé komory jsou také méně početné než první komory; 29 senátů má méně než 50 členů, velké senáty jsou spíše výjimkou (zcela se vymyká Sněmovna lordů s více než 700 členy, přes 300 členů mají senáty ve Francii a Itálii). Průměrná početnost druhých komor je 94 členů (pro srovnání, průměrná velikost prvních komor v dvoukomorových parlamentech je 228 členů, tedy zhruba 2,5krát větší). Menší počet senátorů, stejně jako jejich vyšší věk a zkušenosti, delší volební období a částečná obměna komory podporují menší vazby na politické strany, nezávislejší názory nebo více prostoru pro fundovanou a podrobnou diskuzi a stabilitu legislativního procesu.

Významným faktorem ve vztahu k bikameralismu je také stranické složení komor, jejich „politický make-up“. Předpoklad udržení rozdílnosti mezi komorami pro zachování efektivity bikameralismu byl několikrát zmíněn, politické strany jsou však s to překrýt odlišnosti mezi komorami – může dojít k tzv. kongruenci, shodě politického složení obou komor, a z toho plynoucího vymazání konstrukcí zajišťujících kontradikci, vzájemnou kontrolu a dialog, což v dlouhodobějším horizontu může bikameralismus učinit téměř bezvýznamným [Kysela 2004: 60]. Cílem ústavodárce by tedy mělo být nastavit systém tak, aby k takové shodě nedocházelo. Analýzy některých autorů poukazují na to, že i velmi slabá komora bez práva veta a se stejnými politickými názory jako komora první má určitý pozitivní vliv na legislativu [Tsebelis – Money 1997: 4], řečeno s J. Rogersem, „i druhé komory s identickými preferencemi mohou

---

<sup>21</sup> Belgie, Egypt, Itálie, Španělsko, Thajsko, Zimbabwe.

<sup>22</sup> Výjimečné případy nalezneme ve Spojeném království, kde jsou členové druhé komory jmenováni doživotně, a v Kanadě, kde jsou jmenováni do dosažení věku 75 let.

přispět k informační kvalitě zákonodárného procesu, což má za následek přijetí kvalitnějších zákonů než v případě jednokomorového parlamentu“ [Rogers 2001: 143-144]. Na závěr dodejme poznámku, že identita preferencí nemusí nutně znamenat identitu pozic, protože názory se mohou lišit i v rámci jedné strany, rozdíly mohou existovat i ve velikosti zastoupených volebních obvodů a jednacích řádech každé komory – „kongruence nemusí vždy omezit neshody mezi komorami na nulu“ [Tsebelis – Money 1997: 54].

#### **1.4 Kritika druhých komor**

Druhé komory nejsou pouze předmětem obhajob a pozitivních argumentací, ale samozřejmě se stávají i terčem kritiky. Argumenty proti bikameralismu se dají shrnout pod dvě základní výtky, kterými jsou škodlivost a zbytečnost [Kysela 2004: 23]. Pokud mají obě komory rozdílný názor a druhá má pravomoc vetovat návrhy zákonů, může dojít k vážnému zablokování legislativního procesu, popř. k významnému zdržení. Zbytečné zdržení je problémem i v opačném případě, pokud obě komory své názory a politické složení sdílí, nejsou nabízeny žádné nové perspektivy a alternativy a bikameralismus se mívá účinkem (tento problém je typický např. pro Itálii). Další potíží je opak zablokování, tedy slabost druhé komory, pokud je téměř vždy přehlasovatelná dolní komorou (např. v Irsku) [Russell 2001: 453-454]. Bikameralismus „plodí zbytečné zdvojení a neefektivitu tím, že dvě komory musí vykonávat práci, kterou by rychleji a jednodušeji zvládla jedna komora; rozmazává odpovědnost politického vedení, pokud je každá komora ovládaná různými politickými stranami; a je celkově neslučitelný s filozofií moderní reprezentativní vlády, založené na odpovědnosti exekutivy legislativě“ [Longley – Olson 1991: 6]. Dilema bikameralismu výstižně formuluje G. Sartori: „Jsou-li si sněmovny příliš podobné, takže jedna je duplikátem druhé, jako užitečná záruka nejspíše sloužit nebudou. Čím více se na druhé straně liší, tím spíše se v nich projeví odlišné většiny, které nahodávají schopnost vládnutí“ [Sartori 2001: 186].

## 1.5 Typologie druhých komor

V odborné literatuře se setkáváme i s typologizací druhých komor podle nejrůznějších měřítek. Níže uvádím několik přístupů, s důrazem na koncept A. Lijpharta.

J. Syllová rozlišuje čtyři typy druhých komor: (1) federální komory, které zastupují zájmy členských států federace a pro něž je typické vyrovnané až rovnoprávné postavení ve vztahu k první komoře (př. USA, Austrálie, Švýcarsko); (2) komory reprezentující zájmy územních jednotek v decentralizovaných unitárních státech, které hrají úlohu zákonodárského korektivu první komory a úlohu ochránce autonomie regionů, zpravidla bývají o něco slabší než první komory (př. Francie, Španělsko, Polsko); (3) druhé komory bez zvláštního reprezentačního titulu, které plní funkci „zákonodárského korektivu a určitého konzervativního stabilizátoru“, bývají podstatně slabší než první komory (př. Spojené království, Kanada, ČR); a (4) zvláštní skupinu druhých komor volených nepřímo zájmovými nebo oborovými organizacemi, plnící spíše brzdicí a kontrolní úlohu (př. Irsko, Slovinsko) [Syllová 1998: 244-246].

Typologie A. Lijpharta má strukturálnější charakter a vychází z trojice kritérií: vzájemných ústavních pravomocí obou komor, způsobu výběru jejich členů a ne/shody politického složení obou komor. První dvě kritéria umožňují klasifikovat bikameralismus buď jako symetrický (komory mají stejné nebo téměř stejné ústavní pravomoci a jsou voleny přímo) nebo asymetrický (komory jsou v pravomocích nerovné, druhá není přímo volená a má menší legitimitu). Na základě třetího kritéria modeluje Lijphart diferenci mezi komorami inkongruentními/nesoudržnými (politické složení komor se liší) a komorami kongruentními/soudržnými (politické složení je podobné či stejné). Na základě kombinací těchto prvků vychází tři typy bikameralismu: (1) *silný bikameralismus*, charakterizovaný symetrií a inkongruencí; (2) *středně silný bikameralismus*, sestávající buď ze symetrie a kongruence, nebo z asymetrie a inkongruence; (3) *slabý bikameralismus*, který je současně asymetrický a kongruentní. [Lijphart 1999: 205-211]<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Uvedená Lijphartova typologie je modifikovanou verzí jeho starší typologie publikované r. 1984 v knize *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. Starší typologie tvoří na základě kritéria kongruence (míry podobnosti politického složení komor) a symetrie (míry rovnosti pravomocí komor) tři typy: bikameralismus *silný* (inkongruentní a symetrický), *slabý* (kongruentní a symetrický, nebo inkongruentní a asymetrický) a *bezvýznamný* (kongruentní a asymetrický) [Tsebelis – Money 1997: 3; Kysela 2004: 133]. Ke změně Lijphartova postoje vedlo především již zmíněné zjištění Tsebelise a Money, že „všechny druhé

G. Sartori pracuje při klasifikaci dvoukomorových systémů s téměř identickými proměnnými, kterými jsou *rovná-nerovná síla* a míra *podobnosti-diferenciace* obou sněmoven. Výsledkem aplikace první proměnné jsou kategorie dvoukomorového systému dokonalého, silného (symetrického), slabého (asymetrického) a extrémně slabého. Druhá proměnná dělí bikamerální parlamenty na podobné (sněmovny podobné povahou a podobné složením) a diferencované. „Otázkou je, jak tyto dvě proměnné optimálně zkombinovat. (...) V rámci čtyř pólů těchto dvou dichotomií nesmíme zapomínat, že nepodobný a nerovný dvoukomorový systém jdou ruku v ruce. Můžeme připustit tím více nepodobnosti, čím méně jsou si komory rovné, a naopak, čím silnější je dvoukomorový systém, tím více musíme dbát na to, aby si byly komory podobné“ [Sartori 2001: 189].

Lijphartův přístup byl inspirací pro zajímavou typologii slovinského autora I. Kristana, založenou na kritériu legislativních funkcí. Základní dělení se odehrává mezi *úplným bikameralismem*, pro nějž je typická rovnomocnost komor, a *neúplným bikameralismem*, kde mají komory nerovné pravomoci. Každá z těchto kategorií je rozdělena do dvou podkategorií, což dává celkem čtyři typy: (1) *úplný bikameralismus vyššího stupně*, který znamená rovnost kompetencí komor ve všech ohledech; (2) *úplný bikameralismus nižšího stupně*, ve kterém má převahu první komora, ovšem nikoli v oblasti zákonodárství; (3) *neúplný bikameralismus vyššího stupně*, sem jsou zařazeny obecně slabší druhé komory, jež se účastní legislativního procesu, ale v určitých případech mohou využít absolutního veta; (4) *neúplný bikameralismus nižšího stupně*, pro který je charakteristická převaha první komory ve všech otázkách, druhá komora se nemusí účastnit procesu schvalování zákonů a počítá se nanejvýš s její poradní funkcí. [Kristan 2002: 12-15]

V analytické části práce je aplikován Lijphartův typologický koncept, v jeho rozpracované sofistikovanější verzi publikované v práci M. Llanos a D. Nolteho [Llanos – Nolte 2003]. Jejich práce se týká bikameralismu v Jižní Americe, nicméně jejich model je vhodný pro analýzu i jiných případů, v této souvislosti případů čtyř druhých komor zemí střední a východní Evropy. Lijphartova kategorie kongruence-inkongruence je rozpracována na devět dílčích kritérií, kategorie symetrie-asymetrie podobným způsobem na šest kritérií, viz Tabulku 2.

---

komory mají vliv, i když jsou považovány za slabé nebo bezvýznamné, (...) ‚Bezvýznamný‘ bikameralismus je zavádějící termín a neměl by se užívat“ [Lijphart 1999: 211].

Pro zjištění síly či slabosti bikameralismu v určité zemi je každé z těchto kritérií převedeno na proměnnou se třemi možnými hodnotami. Vyšší a střední hodnoty indikují dvoukomorovou symetrii nebo nesoudržnost, nulové hodnoty poukazují naopak na asymetrii či soudržnost. Tabulky 3 a 4 prezentují hodnoty 11 proměnných ve vztahu k inkongruenci a symetrii. Dvě z uvedených proměnných v prvním sloupci jsou rozděleny na sub-proměnné – volební systém tvořený čtyřmi sub-proměnnými a nároky na členství v druhé komoře tvořené dvěma sub-proměnnými. Proměnné nabývají jedné ze tří hodnot uvedených v dalších sloupcích. Nejvyšší hodnota pro každou proměnnou jsou 4 body, střední hodnota 2 body, záporná je 0 bodů. Pokud je proměnná rozdělena na dvě sub-proměnné, nejvyšší možný počet bodů každé sub-proměnné jsou 2 body. Výjimkou je proměnná volebního systému, která kvůli své mimořádné významnosti ve vztahu k inkongruenci nabývá maximální hodnoty 8 bodů. Jednotlivé parlamenty mohou v každém ohledu dosáhnout numerické hodnoty, maximálně 24 bodů, což ve výsledku umožňuje jejich jasné a srozumitelné srovnání.

**Tabulka 2: Ústavní charakteristiky bikameralismu<sup>24</sup>**

---

**Ústavní charakteristiky bikameralismu podněcující inkongruenci**

- 1 Reprezentace regionů nebo menšin v druhé komoře
- 2 Reprezentace občanů-lidu v obou komorách, ale v různých obvodech různým způsobem
- 3 Nevolení zástupci v druhé komoře (dědiční nebo jmenovaní)
- 4 Nepřímá volba členů druhé komory
- 5 Rozdílná početnost komor (menší druhá komora)
- 6 Vyšší minimální věk členů horní komory
- 7 Výběrová kritéria pro členy horní komory obsahující odbornou způsobilost
- 8 Delší volební období členů druhé komory
- 9 Částečná obměna druhé komory

**Ústavní charakteristiky bikameralismu podněcující symetrii**

- 10 Obě komory mají stejné pravomoci schválit, změnit nebo odmítnout návrhy zákonů
  - 11 Obě komory mají stejnou pravomoc začít legislativní proces
  - 12 Způsob řešení sporů mezi komorami má rovný charakter
  - 13 Obě komory mají stejné nástroje politické kontroly vlády
  - 14 Účast druhé komory na jmenováních do exekutivních a dalších funkcí
  - 15 Rozdělení kompetencí v procesu impeachmentu
- 

Pozornost je věnována i dosud v textu nediskutovaným způsobům řešení sporů mezi komorami. Pokud je v každé komoře většina s rozdílnými preferencemi, a ještě

---

<sup>24</sup> Převzato z [Llanos – Nolte 2003: 63].

více, pokud má bikameralismus symetrický charakter, k zajištění efektivního schvalování zákonů a konstruktivního dialogu je potřeba zavést určitý mechanismus řešení sporů. Těchto způsobů je velká řada, jde o systém „člunku“, dohodovací výbor, společné zasedání, konečné slovo jedné z komor, nové volby [Tsebelis – Money 1997: 54] a referendum a spory před ústavním soudem [Kysela 2004: 164]. Tyto mechanismy mají zásadní vliv na konečný produkt legislativního procesu i poměr vzájemných vztahů mezi komorami. Mechanismy zachovávající rovné postavení komor jsou systém „člunku“, tedy putování návrhu zákona z jedné do druhé komory, dokud není dosaženo shody, s různým horizontem omezení takového putování, nebo dohodovací výbor a společná schůze, pokud jsou v něm obě komory zastoupeny stejným počtem zástupců nebo pokud hlasují delegace odděleně. Převahu jedné z komor má za následek konečné slovo jedné komory (zpravidla první a většinou po několika kolech „člunku“), dohodovací výbor s nerovným zastoupením zvýhodňujícím početnější komoru nebo společná schůze hlasující společně ze stejného důvodu.

**Tabulka 3: Hodnoty pro bikamerální inkongruenci<sup>25</sup>**

Proměnné inkongruence	Nejvyšší hodnota: krajní inkongruence	Střední hodnota: střední inkongruence	Negativní hodnota: kongruence
<b>(1) Volební systém</b>			
(1a) Volební obvody a formule	2: různé v obou komorách	1: buď obvody, nebo volební formule se liší	0: obvody a formule jsou stejné pro volby do obou komor
(1b) Časový harmonogram voleb	2: volby probíhají v různých termínech	–	0: volby do obou komor probíhají současně
(1c) Nevolení členové druhé komory	2: jmenování členové tvoří více než 5 % členů komory	1: jmenování členové tvoří méně než 5 % členů komory	0: druhá komora nemá žádné jmenované členy
(1d) Nepřímá volba	2: volby do druhé komory jsou nepřímé	–	0: volby do druhé i první komory jsou přímé
<b>(2) Velikost komory</b>			
	4: druhá komora je menší než třetina první komory	2: horní komora je větší než třetina první komory	0: obě komory mají stejnou velikost
<b>(3) Nároky na členství v druhé komoře</b>			
(3a) Věk	2: členové druhé komory jsou o 9 a více let starší	1: členové druhé komory jsou o 1-9 let starší	0: členové obou komor mají stejné věkové omezení
(3b) Další nároky na členství v druhé komoře	2: vyšší nároky na členství v druhé komoře	–	0: stejné nároky na členství v první i v druhé komoře
<b>(4) Délka mandátu</b>			
	4: mandát druhé komory je dvakrát delší než mandát první komory	2: mandát druhé komory je delší, ale ne dvojnásobný	0: volební období obou komor je stejné
<b>(5) Obměna druhé komory</b>			
	4: částečná obměna druhé komory	–	0: úplná obměna druhé komory

<sup>25</sup> Inspirováno [Llanos – Nolte 2003: 66-68], upraveno autorem.

**Tabulka 4: Hodnoty pro bikamerální symetrii<sup>26</sup>**

Proměnné symetrie	Nejvyšší hodnota: krajní symetrie	Střední hodnota: střední symetrie	Negativní hodnota: asymetrie
<b>(6) Zákonodárné pravomoci druhé komory</b>	4: druhá komora může pozměnit či odmítnout jakýkoli zákon, stejně jako může navrhnout zákon týkající se jakéhokoli tématu	2: legislativní pravomoci druhé komory (návrh, změna, odmítnutí zákonů) jsou omezeny na určitá témata	0: druhá komora může jen zdržet schválení zákona. Její rozhodnutí může být zrušeno v první komoře.
<b>(7) Začátek legislativního procesu</b>	4: buď každá z komor může začít leg. proces, nebo je začátek procesu rozdělen mezi komory	2: první komora má právo začít většinu legislativních procesů	0: všechny legislativní procesy začínají v první komoře
<b>(8) Způsob řešení sporů mezi komorami</b>	4: způsob řešení sporů udržuje symetrii mezi komorami	–	0: způsob řešení sporů zvyhodňuje první komoru
<b>(9) Nástroje kontroly vlády</b>	4: obě komory mají stejné nástroje kontroly vlády	2: první komora má více nástrojů kontroly vlády než druhá komora	0: první komora má veškeré nástroje kontroly vlády
<b>(10) Účast druhé komory na jmenování a volbě exekutivních a dalších funkcí</b>	4: druhá komora se účastní 4 a více jmenování	2: druhá komora se účastní méně než 4 typů jmenování	0: druhá komora nezasahuje do vládních jmenování
<b>(11) Rozdělení kompetencí při impeachmentu</b>	4: druhá komora zasahuje do procesu impeachmentu	–	0: jen první komora má pravomoc účastnit se impeachmentu

<sup>26</sup> Inspirováno [Llanos – Nolte 2003: 66-68], upraveno autorem.

## 2. Senát Parlamentu České republiky

### 2.1 Historický vývoj druhé komory

#### 2.1.1 Bikameralismus v letech 1848-1918<sup>27</sup>

Historie dvoukomorového parlamentu na historickém území českých zemí sahá do poloviny 19. století, kdy byly české země součástí rakouského státu. Ústavní vývoj rakouské monarchie byl mezi roky 1848, kdy byla přijata Pillersdorfova ústava, poprvé zakotvující dvoukomorový parlament, a 1861, kdy podle Schmerlingovy ústavy začala druhá komora v Rakousku poprvé reálně fungovat, velmi složitý a dynamický. Druhá komora Pillersdorfovy ústavy z března 1848, která měla mít protirevoluční charakter, byla pod vlivem revolučních událostí roku 1848 opuštěna a volby byly vyhlášeny pouze do jednokomorového Říšského sněmu. Nerealizovaný koncept kroměřížské ústavy počítal s druhou komorou konstituovanou na základě reprezentace provincií. Oktrojovaná Stadionova ústava z března 1849 zavedla téměř symetrický bikameralismus, druhá komora byla nepřímo volená a reprezentovala zájmy zemí. Před nabytím účinnosti Stadionovy ústavy se ovšem Rakousko r. 1851 vrátilo silvestrovskými patenty k absolutistické formě vlády a bikameralismus se měl znovu objevit po určitém uvolnění na přelomu 50. a 60. let 19. století. V roce 1859 byla na centrální úrovni oživena Říšská rada, poradní orgán panovníka, která postupně získávala vliv i v závažnějších otázkách, a Říjnovým diplomem z r. 1860 získala daňovou a rozpočtovou pravomoc a podíl na zákonodárné moci, čímž se funkčně stala standardním parlamentním orgánem. Schmerlingova ústava, přijatá v únoru 1861, pak Říšskou radu rozdělila po pruském vzoru na dvě sněmovny: Poslaneckou sněmovnu a Panskou sněmovnu.

Uspořádání z r. 1861 nelze označit za klasický bikameralismus, šlo o parlament složený v podstatě ze dvou druhých komor: ani jedna nebyla přímo volena lidem. Poslanecká sněmovna o 343 členech byla komorou zemí volenou zemskými sněmy, Panská sněmovna byla složena z dědičných členů. K posunu došlo v r. 1873, kdy na místě stávající komory zemí vznikla lidová sněmovna, volena přímo na základě kuriového systému, po r. 1907 na základě všeobecného, rovného, tajného a přímého volebního práva. Už od roku 1867 také byla, v reakci na rakousko-uherské vyrovnání,

---

<sup>27</sup> Výklad historie bikameralismu v období 1848-1918 čerpám z [Kysela 2004: 353-360].

omezena působnost Říšské rady na předlitavské země a snížen počet poslanců na 203. Od r. 1907 byl omezen i počet jmenovaných členů Panské sněmovny na 150 až 170.

Rakouský bikameralismus zůstal od r. 1861 až do r. 1918 symetrickým, tj. druhou komoru nebylo možné přehlasovat. Obě komory měly právo kontrolovat a interpelovat vládu a podílely se na nominacích soudců Říšského soudu. Návrhy na demokratizaci a teritoriální reformu Panské sněmovny, které měly zachránit zhoršující se národnostní situaci v říši, se však již pod vlivem vývoje válečných událostí nestihly realizovat. S rozpadem rakouské monarchie skončila jedna epizoda bikameralismu v českých zemích, jeho dalším dějstvím byl dvoukomorový parlament první Československé republiky.

### 2.1.2 Bikameralismus v letech 1918-1939

Revoluční Národní shromáždění Československé republiky, které působilo na základě prozatímní ústavy z r. 1918, bylo jednokomorové. Druhou komoru parlamentu, Senát<sup>28</sup>, zřídila Ústavní listina ČSR přijatá 29. února 1920; tato otázka patřila při diskuzi o přijetí ústavy k jedné z nejspornějších [Broklová 2001: 5; Kysela 2004: 363]. Podoba Senátu byla důsledkem kompromisů mezi konzervativními a sociálně demokratickými stanovisky tvůrců ústavy. Důležitými faktory pro zřízení druhé komory byla rozpačitá zkušenost s fungováním jednokomorového parlamentu v letech 1918-1920, inspirace úspěšnými světovými vzory (především francouzským a americkým) a klasické argumenty především Federalistů o dělbě moci, pojistce proti omylnosti, prevenci ukvapených rozhodnutí atd. Významným způsobem zasáhla do podoby Senátu sociální demokracie, která odmítala přistoupit na kterýkoli návrh, ve kterém by byl Senát ustaven jinak než výlučně přímou volbou a vůbec nebyla nakloněna opatřením zajišťujícím větší odlišení obou komor.

Výsledkem diskuzí byl Senát složený ze 150 členů, volitelných od věku 45 let a volených na 8leté období podle zásady poměrného zastoupení ve všeobecných, rovných, tajných a přímých volbách; aktivní volební právo bylo podmíněno dosažením věku 26 let (§ 13 až 16 Ústavy ČSR)<sup>29</sup>. První komora Národního shromáždění, Poslanecká

<sup>28</sup> Podle dikce ústavy z r. 1920 byly názvy obou sněmoven Národního shromáždění psány s malým písmenem. V textu se budu přidržovat současného standardu psaní názvů ústavních institucí s velkým počátečním písmenem.

<sup>29</sup> Všechny odkazy na paragrafy zákona v podkapitole 2.1.2 odkazují na *Ústavní zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky*.

sněmovna, čítala 300 nejméně 30letých členů volených podle stejné zásady poměrného zastoupení na období 6 let [Cabada – Vodička 2007: 34]. Pokud k tomu vezmeme do úvahy praxi současného rozpouštění obou sněmoven (Senát nebyl nerozpustitelný jako v současnosti), a tedy i současného konání voleb<sup>30</sup>, a mimořádný vliv prvorepublikových politických stran a pevnou stranickou disciplínu, shledáme, že postavení prvorepublikového Senátu bylo výjimečně slabé. Obě komory reprezentovaly stejné zájmy (resp. Senát nereprezentoval žádné dílčí zájmy), způsob obsazování a volební období obou komor bylo identické, z tohoto důvodu se téměř nelišilo ani jejich politické složení. Poměr mandátů jednotlivých stran v komorách víceméně přesně kopíroval poměr členů obou komor, tj. 1:2 [Kysela 2004: 386]. Jedinými reálnými rozdílnými znaky mezi komorami byl počet členů komor a jejich věk.

Demokratická legitimita Senátu se téměř neodrážela v jeho reálné politické moci; Poslanecká sněmovna mohla nadpoloviční většinou svých členů setrvat na svém usnesení i přes odchylné stanovisko Senátu (§ 44) a jen ona měla pravomoc vyslovit důvěru či nedůvěru vládě (§ 75). Existovaly případy rozhodování podle zásad rovného bikameralismu (např. ústavní zákony podle § 42, vyhlášení války podle § 33, proces impeachmentu podle § 34), ovšem potenciální rozdíly v názorech komor dokázalo efektivně vymazat politické stranictví.

Zásadním problémem prvorepublikového bikameralismu byly minimální odlišnosti mezi komorami a vliv politických stran, které v podstatě ovládaly obě komory a neutralizovaly většinu blahodárných účinků bikameralismu. Role Senátu se v posledku omezila na korigování spíše technických nedostatků práce Poslanecké sněmovny. Na základě identity politického složení komor a rozsahu formálních ústavních pravomocí společně se silnou demokratickou legitimitou lze zařadit Senát první republiky na pomezí Lijphartových kategorií středně silného a slabého bikameralismu. Zkušenost s fungováním Senátu za první republiky měla být později hlavní inspirací i odstrašením pro tvůrce Ústavy České republiky v r. 1992.

---

<sup>30</sup> Volby proběhly v letech 1920, 1925, 1929 a 1935. Obě komory měly projít při volbách integrální obměnou, určitý vyvažující prvek mělo představovat jejich odlišné volební období a tudíž volby konané v různých termínech, tento prvek se ale nikdy nedočkal reálného využití.

### 2.1.3 Bikameralismus v letech 1945-1992

Poválečná situace v Československu nebyla nakloněna bikameralismu. Negativní zkušenost s fungováním Senátu v letech 1920-1939 a celkový posun postojů společnosti doleva se promítly do zřízení nejprve jednokomorového prozatímního Národního shromáždění (podle ústavního dekretu z r. 1944) a následně jednokomorového Ústavodárného shromáždění (zvoleného ve volbách r. 1946). Hlavní otázkou, při které přicházela druhá komora do úvahy, byla ochrana Slováků před majorizací, ale mezi předními politiky převládal názor, že tohoto účelu bude dosaženo jinou cestou [Broklová 2001: 7].

V průběhu příprav nové ústavy v letech 1946-1948 tak dvoukomorový parlamentní systém výrazně neprosazovala žádná z politických stran [Kysela 2004: 396]. Ústava z 9. května 1948 zakotvila jednokomorové Národní shromáždění, tuto strukturu parlamentu zachovala i socialistická ústava z 11. července 1960.

V roce 1968 došlo k federalizaci Československa, které bylo logicky doprovázeno zřízením dvoukomorové soustavy jako standardního prostředku zajištění vlivu konstitutivních subjektů federace na chod státu (ústavním zákonem č. 143/1968 Sb., o československé federaci ze dne 27. října 1968). Nově zřízené Federální shromáždění se skládalo ze Sněmovny lidu (první komory) o 200 poslancích a Sněmovny národů (druhé komory) o 150 poslancích, obou volených přímo ve stejném termínu v jednomandátových obvodech [Kysela 2004: 400-401]. Poslanci Sněmovny lidu byli voleni na celém území ČSSR proporcionalně podle počtu obyvatel v obou národních republikách; Sněmovna národů byla složena ze dvou stejně velkých částí, v každé republice bylo zvoleno 75 zástupců bez ohledu na počet obyvatel [Cabada – Vodička 2007: 97]. Došlo k posunu v argumentaci od hlediska funkcionálního či formálního (prvorepublikový Senát) k hledisku reprezentačnímu. Jak je u federálních druhých komor pravidlem, jejich vyšší legitimita a silnější reprezentační titul jim propůjčují větší váhu ve vzájemných vztazích mezi komorami, proto i Federální shromáždění je příkladem symetrického (rovného, dokonalého) bikameralismu, na rozdíl od velmi nerovného bikameralismu prvorepublikového.

O symetrii systému svědčí síla druhé komory: pro každé platné usnesení byla potřebná shoda obou sněmoven (čl. 40 odst. 3 zákona 143/1968 Sb.)<sup>31</sup>, zákonodárny

---

<sup>31</sup> Všechny odkazy na články zákona v podkapitole 2.1.3 odkazují na *Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci*.

proces bylo možné zahájit v kterékoliv z obou komor (čl. 44 odst. 1), obě komory jednaly o důvěře vládě (čl. 43) a mohly interpelovat vládu (čl. 49 odst. 1). V případě neshody se mohly sněmovny usnést na paritně obsazeném dohodovacím řízení (čl. 44 odst. 2 až 5), které se ovšem v době komunismu z pochopitelných důvodů nikdy nesešlo [Cabada – Vodička: 97].

Specifickým aspektem bikameralismu let 1969-1992 byl ústavně zakotvený zákaz majorizace v zásadních otázkách podle čl. 42 a rozhodování podle čl. 41 (patřily sem např. přijetí ústavy a ústavních zákonů, volba prezidenta, vyhlášení války, schvalování programového prohlášení federální vlády, návrh na vyjádření nedůvěry vládě, zákony o státním občanství, o střednědobém národohospodářském plánu, státní rozpočty, daňové, měnové a cenové zákony ad.). Při rozhodování v těchto věcech byl pro přijetí usnesení potřebný souhlas Sněmovny lidu a obou národních částí Sněmovny národů. Už tak silný bikameralismus se za těchto okolností choval dokonce jako symetrický systém trikamerální. Potenciální zablokování systému, které číhalo především v konstrukci zákazu majorizace, ale i obecněji v přísné symetrii, bylo do r. 1989 eliminováno mocenským monopolem komunistické státostrany. Léta 1989-1992 pak plně obnažila rizika tohoto systému, což pak vedlo k jeho paralýze, která pak významným způsobem přispěla k rozpadu československé federace<sup>32</sup> a s tím i konci československého bikameralismu.

## **2.2 Okolnosti vzniku druhé komory při přechodu k demokracii**

Ústava České republiky, přijatá 16. prosince 1992 a silně inspirovaná ústavní listinou z r. 1920, zřídila dvoukomorový Parlament složený z Poslanecké sněmovny a Senátu. Diskuze o existenci a podobě druhé komory byla, stejně jako o 72 let dříve, jedním z hlavních sporů při přípravě ústavy [Kysela 2003: 266]. Bezprostřední pohnutkou pro zřízení dvoukomorového parlamentu byla pragmatická snaha získat pro přijetí ústavy nového státu poslance Federálního shromáždění, kteří měli s rozpadem federace o svá poslanecká místa přijít. Tito poslanci, případně jejich část, se měli stát členy Prozatímního Senátu, instituce suplující plnohodnotný Senát do jeho řádného

---

<sup>32</sup> Konstrukce zákazu majorizace umožňovala 31 poslancům jedné z republik (z celkové počtu 350 parlamentářů) blokovat přijetí ústavních zákonů, a 38 poslancům blokovat jakékoli jiné rozhodnutí, na které se zákaz vztahoval [Cabada – Vodička 2007: 98]. V rámci standardních parlamentních procesů a velmi odlišných stanovisek české a slovenské politické reprezentace byla paralýza a následná ústavní krize téměř nevyhnutelná [Cabada – Vodička 2007: 136].

zvolení [Pithart 2006: 30]. Návrhy na podobu a kompetence druhé komory se snažily najít vyvážený poměr mezi prvorepublikovou zkušeností (slabý a trvale kongruentní bikameralismus) a federální zkušeností (rovnomocný a komplikovaný bikameralismus). „Obě zkušenosti zřetelně ovlivnily debaty o podobě nového českého bikameralismu: komory se mají lišit a jedna z nich musí mít navrch“ [Kysela 2004: 414].

Byly zvažovány čtyři základní koncepce druhé komory: (1) komora, která v hayekovském duchu nalézá a střeží pravidla správného jednání<sup>33</sup>, (2) regionální komora či komora zemí, (3) varianta „rady moudrých“ a obecně uznávaných osobností, nezávislých na politických stranách a hájících základní principy politického společenství a přirozených práv, a (4) Senát jako součást dělby moci v pojetí pojistky stability politického systému, pojistky ústavního systému a pojistky kontinuity a kvality zákonodárství [Kysela 2008: 42-43]. Výsledkem jednání byla shoda na poslední zmíněné variantě.

Senát byl formálně ustaven po volbách v listopadu 1996, tedy se značným zpožděním po svém zřízení. Cesta k jeho ustavení byla trnitá, neboť nedošlo k ustavení Prozatímního Senátu (předmětný čl. 106 ústavy odkazoval na neexistující ústavní zákon, jehož přijetí nebylo možné nijak vynutit; do ustavení Prozatímního Senátu vykonávala funkce Senátu Poslanecká sněmovna a byla nerozpustitelná, což bylo z pohledu poslanců velmi vyhovující), instituce Senátu byla zpochybňována a opakovaně probíhaly pokusy o návrat k jednokomorovému systému a také schválení zákona o volbách do Senátu provázely určité potíže. [Filip 2003: 23-24]

### **2.3 Volební systém**

Senát České republiky je ústavní orgán tvořený 81 senátory volených na základě všeobecného volebního práva na období 6 let, přičemž dochází k parciální obměně jedné třetiny senátorů každé 2 roky (čl. 16 odst. 2 Ústavy ČR)<sup>34</sup>. Dvouleté periody v činnosti Senátu jsou označovány jako funkční období; šestileté trvání senátorského

---

<sup>33</sup> „F. A. Hayek svou vizi nastínil především v díle „Právo, zákonodárství a svoboda“. Inspirován klasickou řeckou filosofií se pokouší rozlišovat krátkodobě působící pravidla – opatření, potřebná k vládnutí, a v zásadě spontánně vznikající dlouhodobá pravidla správného jednání. Péči o tyto odlišné soubory pravidel navrhoval svěřit dvěma odlišně konstituovaným sborům“ [Kysela 2008: 42].

<sup>34</sup> Všechny odkazy na články zákona v podkapitolách 2.3 a 2.5 odkazují na *Ústavu České republiky ze dne 16. prosince 1992, ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů*.

mandátu se označuje jako volební období [Kysela 2004: 446].<sup>35</sup> Ústava výslovně předepisuje volbu do Senátu podle zásad většinového systému (čl. 18 odst. 2). Volitelnost do Senátu je omezena dosažením 40 let věku (čl. 19 odst. 2). Uvedené prvky slouží jako stabilizační faktory ve vztahu k první komoře (jejíž 200 minimálně 21letých členů je voleno integrálně podle zásad poměrného systému každé 4 roky).

Většinová volba probíhá konkrétně v 81 jednomandátových obvodech, zpravidla ve dvou kolech. Ke zvolení v prvním kole je potřeba získat více než 50 % odevzdaných platných hlasů; pokud se tak nestane, což nebývá neobvyklý případ, koná se druhé kolo, do kterého postupují dva nejúspěšnější kandidáti z prvního kola. Ke zvolení v druhém kole stačí získat většinu hlasů [Cabada – Vodička 2007: 211]. Protože kandidují jednotliví kandidáti a nikoli politické strany, šanci na zvolení mají i nezávislí, pravidlem ovšem zůstává, že úspěch v senátních volbách bez stabilního zázemí politické strany nebo jiné vlivné organizace je spíše nepravděpodobný [Linek – Mansfeldová 2007: 20]. Většinový systém dává senátorům možnost většího osobního nasazení a určitý užší vztah s voliči, který vyplývá z personifikované volby.

Volební účast v senátních volbách bývá extrémně nízká, pohybuje se kolem 30 % a ještě nižší je v druhém kole. Tato skutečnost může pramenit z vlažného vztahu voličů k samotné instituci, který má své kořeny v rozpačitém období 1992-1996, dále z parciálního charakteru volby (a související méně intenzivní kampaně) nebo dvoukolovosti volby.

## **2.4 Typ reprezentace**

Český Senát patří do zvláštní kategorie druhých komor, které nehájí žádné specifické zájmy, jeho reprezentační titul je identický s Poslaneckou sněmovnou. Zdůvodnění jeho existence je tedy čistě formální, řečeno s Tsebelisem a Money, hlavním argumentem je zde hledisko účinnosti. Česká konstrukce je zakotvena v teorii o dělbě moci, Senát je součástí vnitřně rozdělené zákonodárné moci jako určitá revizní komora či komora opětovného zvážení [Kysela 2004: 427]. Má za úkol zajišťovat stabilitu politického systému a zvyšovat kvalitu zákonodárství, vyvažovat nálady první komory a figuruje jako další kontrolní instituce ve vztahu k vládě. S pojetím Senátu

---

<sup>35</sup> Volby do Senátu se konaly v letech 1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2006 a 2008. Od 26. listopadu 2008 probíhá 7. funkční období Senátu.

jako především stabilizující instituce se lze setkat u senátorů i odborníků na danou problematiku [Pithart 1999; Syllová 1999a; Klokočka 2006: 231].

## **2.5 Postavení druhé komory v politickém systému**

### **2.5.1 Vztah k první komoře**

Absence specifických zájmů, které by měl český Senát hájit, má za následek velmi malý důraz na rovné postavení s první komorou. Vztahy mezi Senátem a Poslaneckou sněmovnou lze rozlišit na tři úrovně podle důležitosti a charakteru projednávaných otázek:

(1) Zásadní otázky, důležité především z hlediska dělby moci a zajištění ústavní stability, řešené podle zásad *rovného bikameralismu*. Spadá sem přijímání ústavních zákonů a souhlas s ratifikací mezinárodních smluv, dále volební zákon, tzv. stykový zákon<sup>36</sup>, zákon o jednacím řádu Senátu, usnesení o vyhlášení válečného stavu, souhlas s vysláním ozbrojených sil ČR mimo území ČR, souhlas s pobytem cizích vojsk na území ČR a usnesení o účasti ČR v obranných systémech mezinárodní organizace, již je ČR členem (čl. 39 odst. 3 až 4, čl. 40, čl. 49).

(2) Běžné zákonodárství, které se řídí zásadami *nerovného bikameralismu*. Tato poloha vztahu mezi komorami převažuje. Senát může ve lhůtě 30 dnů stanovisko postoupené Poslaneckou sněmovnou přijmout, zamítnout, vrátit s pozměňovacími návrhy nebo se jím nezabývat (pak se má za přijaté). V případě vrácení s pozměňovacími návrhy může Poslanecká sněmovna nadpoloviční většinou přítomných členů přijmout zákon ve znění Senátu, nebo, stejně jako v případě zamítnutí Senátem, nadpoloviční většinou všech svých členů setrvat na své původní vůli (čl. 45 až 48).

Zmíněná konstrukce může svádět k tvrzení, že Senát se vůbec nemusí podílet na zákonodárném procesu, protože první komora vždy prosadí svou vůli [Cabada – Vodička 2007: 276]. Takový názor nebere plně do úvahy význam vzájemných vztahů mezi komorami, především možnost kalkulace druhé komory s očekáváními první komory a naopak. Senát ovlivňuje zákonodárný proces už tím, že může jeho další fázi zdržet nebo jej úplně zastavit, bude na návrhy pohlížet jiným prizmatem a může např.

---

<sup>36</sup> Zkrácené označení pro zákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou jakož i navenek.

otevřít na téma veřejnou debatu. Zákonodárci první komory, jsou-li např. v časové tísní, nebo chtějí-li zajistit širší podporu pro své návrhy zákonů, berou do úvahy předpokládané reakce druhé komory a přizpůsobují tomu předkládané návrhy. Vice versa, senátoři při pozměňování návrhů zákonů uvažují o možných reakcích Poslanecké sněmovny, aby změny měly šanci na úspěch. Zásadní zásahy druhé komory do návrhů zákonů jsou tak velmi nepravděpodobné, Senát se specializuje spíše na technické a méně kontroverzní změny v návrzích zákonů. Nicméně, Senát v letech 1996-2006 vrátil Sněmovně 313 z 1 081 postoupených návrhů zákona s pozměňovacími návrhy (29 %), z nichž 188 bylo přijato ve znění Senátu (60 %), jen v 35 % případů prosadila Poslanecká sněmovna svou původní vůli (110 případů). Během stejného období Senát dále zamítl 77 návrhů zákona (včetně 4 ústavních), v 44 případech (60 %) byl přehlasován. Lze tvrdit, že Senát promyšleně prosazuje své pravomoci tam, kde očekává určitou šanci na úspěch a do jisté míry tak efektivně plní svou funkci slabší revizní komory. [Kyselová Majovská 2006: 269-270]

(3) Výjimečná otázka projednávání zákona o státním rozpočtu, ze kterého je Senát vyloučen. Návrh tohoto zákona může podat jediné vlada, vyloučení Senátu z projednávání souvisí s výlučnou odpovědností vlády Poslanecké sněmovně (čl. 42). V této věci se český parlament chová jako *jednokomorový*.

Co se týče zahájení legislativního procesu, ten vždy sleduje trajektorii Poslanecká sněmovna – Senát, ačkoli Senát jako celek má právo legislativní iniciativy. Osud takového podaného návrhu závisí na hlasování v Poslanecké sněmovně, právo zahájit legislativní proces tedy přísluší výlučně jí (čl. 41 odst. 1).

V případě rozpuštění Poslanecké sněmovny plní Senát funkci zachování kontinuity zákonodárského orgánu: má pravomoc schvalovat na návrh vlády zákonná opatření (mimo věci Ústavy, rozpočtu, státního závěrečného účtu, volebního zákona a mezinárodních smluv). Tato opatření nepodléhají vetu prezidenta a musí být schváleny Sněmovnou na její první schůzi, jinak pozbývají platnosti (čl. 33). V praxi k použití tohoto institutu dosud nedošlo, zatím jediná možnost (velmi omezená, a proto nevyužitá) byla po rozpuštění Sněmovny v roce 1998.

Pokud jde o vzájemný poměr politického složení komor, lze se domnívat, že formální nástroje odlišení komor plní svůj účel a požadavek diverzity komor se naplnil [Kysela 2004: 538-542]. Volby konané rozdílným způsobem v jiném čase

prostřednictvím kontinuální obměny často vytvoří politické složení odlišné od toho v Poslanecké sněmovně. Data v Tabulce 5 vypovídají o nikoli nevýznamných rozdílech mezi zastoupením politických uskupení v obou komorách: vedle celkem vyvážených zisků ODS stojí za pozornost např. rozdíly v zastoupení ČSSD v letech 2000-2006 (průměrně 2,8krát nižší zastoupení v Senátu), KSČM po celé sledované období (průměrně 4,6krát nižší zastoupení v Senátu), či KDU-ČSL od r. 1996 (jejíž zastoupení v Senátu je naopak průměrně 1,5krát vyšší). Odlišení složení dále zvýrazňují politická uskupení zastoupená jen v jedné z komor (častěji v Senátu) a nezařazení senátoři.

### 2.5.2 Vztah k exekutivě

Základní oprávnění parlamentu ve vztahu k vládě v parlamentních systémech, právo na vyjádření důvěry či nedůvěry vládě, náleží v českém prostředí výlučně Poslanecké sněmovně (čl. 68). Analogické oprávnění vlády na rozpuštění parlamentu se stejně tak vztahuje pouze na Sněmovnu (čl. 35). Odtud mimo jiné vyplývá nerozpustitelnost Senátu a omezený rozsah kontrolních funkcí Senátu směrem k vládě. Právo interpelovat vládu náleží pouze poslancům (čl. 53), senátoři mohou pouze požadovat od členů exekutivy informace a vysvětlení (institut tzv. „malých dotazů“) [Kysela 2004: 503]. Malý počet členů vlády (zpravidla ne více než 5) současně zastává mandát senátora.

Za pozornost zde stojí spíše vztah legislativy a druhé větve exekutivy, prezidenta republiky. Jeho omezená odpovědnost je ústavně vymezena spíše vůči Senátu. Senát se jako rovná komora podílí na volbě prezidenta republiky (s výjimkou 3. kola volby, kde může být přehlasován) (čl. 58), schvaluje prezidentská jmenování ústavních soudců (čl. 84 odst. 2) a má pravomoc podat ústavní žalobu prezidenta republiky pro velezradu, kterého poté soudí Ústavní soud (čl. 65 odst. 2). Základním důvodem je snaha rozdělit odpovědnost exekutivy mezi odlišné politické reprezentace [Kolář 2008: 303].

Senát dále ze svého středu volí místopředsedu Státního zemědělského intervenčního fondu, navrhuje prezidentu republiky ke jmenování předsedu a inspektory Úřadu pro ochranu osobních údajů a Poslanecké sněmovně navrhuje dva kandidáty na funkce ombudsmana a jeho zástupce [Kysela 2004: 495] a volí a odvolává členy Rady Ústavu pro studium totalitních režimů [Kolář 2008: 309].

**Tabulka 5: Složení Poslanecké sněmovny a Senátu PČR v letech 1996-2008<sup>37</sup>**

Politické uskupení	1996		1998		2000		2002	
	Poslanecká sněmovna	Senát	Poslanecká sněmovna	Senát	Poslanecká sněmovna	Senát	Poslanecká sněmovna	Senát
ODS	68 (34,0 %)	32 (39,5 %)	63 (31,5 %)	26 (32,1 %)	63 (31,5 %)	22 (27,2 %)	58 (29,0 %)	26 (32,1 %)
ČSSD	61 (30,5 %)	25 (30,9 %)	74 (37,0 %)	23 (28,4 %)	74 (37,0 %)	15 (18,5 %)	70 (35,0 %)	11 (13,6 %)
KSČM	22 (11,0 %)	2 (2,5 %)	24 (12,0 %)	4 (4,9 %)	24 (12,0 %)	3 (3,7 %)	41 (20,5 %)	3 (3,7 %)
KDU-ČSL	18 (9,0 %)	14 (17,3 %)	20 (10,0 %)	17 (21,0 %)	20 (10,0 %)	19 (23,4 %)	31 (15,5 %)**	15 (18,5 %)
SPR-RSČ	18 (9,0 %)							
ODA	13 (6,5 %)	7 (8,6 %)						
US			19 (9,5 %)	11 (13,6 %)*	19 (9,5 %)	16 (19,8 %)		
KOD								16 (19,7 %)
Nezávislí								5 (6,2 %)
ostatní		1 (1,2 %)				6 (7,4 %)		5 (6,2 %)
<b>Celkem</b>	<b>200</b>	<b>81</b>	<b>200</b>	<b>81</b>	<b>200</b>	<b>81</b>	<b>200</b>	<b>81</b>
Politické uskupení	2004		2006		2008			
	Poslanecká sněmovna	Senát	Poslanecká sněmovna	Senát	Poslanecká sněmovna	Senát		
ODS	58 (29,0 %)	37 (45,7 %)	81 (40,5 %)	41 (50,6 %)	81 (40,5 %)	36 (44,5 %)		
ČSSD	70 (35,0 %)	7 (8,6 %)	74 (37,0 %)	12 (14,8 %)	74 (37,0 %)	29 (35,8 %)		
KSČM	41 (20,5 %)	2 (2,5 %)	26 (13,0 %)	2 (2,5 %)	26 (13,0 %)	3 (3,7 %)		
KDU-ČSL	31 (15,5 %)**	14 (17,3 %)	13 (6,5 %)	11 (13,6 %)	13 (6,5 %)	7 (8,6 %)		
KOD		13 (16,1 %)		8 (9,9 %)		6 (7,4 %)		
Nezávislí		7 (8,6 %)		7 (8,6 %)				
SZ			6 (3,0 %)		6 (3,0 %)			
ostatní		1 (1,2 %)						
<b>Celkem</b>	<b>200</b>	<b>81</b>	<b>200</b>	<b>81</b>	<b>200</b>	<b>81</b>		

ODS – Občanská demokratická strana, ČSSD – Česká strana sociálně demokratická, KSČM – Komunistická strana Čech a Moravy, KDU-ČSL – Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová, SPR-RSČ – Sdružení pro republiku – Republikánská strana československá, ODA – Občanská demokratická aliance, US – Unie svobody, KOD – Klub otevřené demokracie, SZ – Strana zelených.

Data pro Poslaneckou sněmovnu jsou platná ke dni vyhlášení výsledků voleb v letech 1996, 1998, 2002 (ve sloupci 2002 a 2004) a 2006 (ve sloupci 2006 a 2008). Data pro Senát reflektují složení senátorských klubů a jsou platná vždy k 1. lednu roku následujícího po volbách do Senátu, které proběhly v letech 1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2006 a 2008 (např. pro volby, které proběhly v r. 1996, je údaj platný k 1. lednu 1997 atd.). Údaj v závorce vyjadřuje podíl křesel strany/klubu na celkovém počtu křesel komory.

Vládní strany jsou zvýrazněny kurzívou.

\*Senátní klub ODA se v r. 1998 přejmenoval na klub US-ODA, v r. 2002 se přejmenoval na Klub otevřené demokracie. Od r. 2009 klub vystupuje pod názvem TOP 09 a Starostové.

\*\*Celkový zisk koalice KDU-ČSL a US-DEU. Zisk KDU-ČSL byl 23 křesel, zisk US-DEU 8 křesel.

<sup>37</sup> Prameny: Volební server Českého statistického úřadu, dostupný z WWW <<http://www.volby.cz/>> [cit. dne 8. 4. 2010] a webová databáze Senátu PČR, dostupná z WWW <<http://www.senat.cz/>> [cit. dne 8. 4. 2010]. Zpracováno autorem.

## **3. Senát Polské republiky**

### **3.1 Historický vývoj druhé komory**

#### **3.1.1 Bikameralismus před rokem 1918**

Historie polského bikameralismu je datována od roku 1493, kdy se poprvé sešel dvoukomorový parlament, nazývaný Všeobecný Sejm, složený ze Senátu, Poslanecké komory a panovníka. Senátoři byli jmenováni králem, funkce byla doživotní a jejich počet dosáhl až 150. Od r. 1505 vyžadovalo přijetí zákona souhlas všech tří složek parlamentu. [Skotnicki 1999: 232]

Ústava z 3. května 1791 (mj. nejstarší psaná ústava v Evropě), jež ovšem nikdy nevstoupila v platnost, zachovala druhou komoru a konstruovala asymetrický bikameralismus. Po zániku samostatného polského státu v r. 1795 existoval Senát ve Varšavském vévodství (1807-1815), kde měl charakter spíše poradního sboru, a v Polském království, tzv. Kongresovce spojené reálnou unií s Ruskem (1815-1915), kde působil jako rovnomocná komora s právem absolutního veta. Senát zanikl v r. 1830 v reakci na povstání a pokus o sesazení carské dynastie a nebyl obnoven až do 20. století. [Kysela 2004: 260]

#### **3.1.2 Bikameralismus v letech 1918-1989**

Po získání nezávislosti v r. 1918 bylo vytvořeno jednokomorové Ústavodárné shromáždění, které dne 17. března 1921 přijalo ústavu, jež zřídila dvoukomorový parlament složený ze Sejmu (první komory) a Senátu (druhé komory). Polský bikameralismus podle březnové ústavy byl silně asymetrický. Senát byl složen ze 111 senátorů, volených přímo na pět let; limit pro aktivní volební právo byl stanoven na 30 let, pasivní na 40 let (pro volby do Sejmu platily limity 21 a 25 let; obě komory byly voleny ve stejném termínu stejným proporčním volebním systémem). V legislativní oblasti nedisponoval Senát zákonodárnou iniciativou; v 30denní lhůtě projednával návrhy zákonů schválené Sejmem, které mohl vrátit první komoře s pozměňovacími návrhy. Usnesení Senátu mohl Sejm odmítnout většinou 11/20 hlasů. Vláda byla politicky odpovědná pouze Sejmu, jediná kontrolní pravomoc druhé komory vůči

exekutivě spočívala v právu interpelovat členy vlády. Obě komory parlamentu měly ovšem rovné postavení při volbě hlavy státu. [Kysela 2004: 260; Kubát 2006b: 51-52]

Ústavou z 23. dubna 1935 došlo k posílení postavení Senátu. Polský politický režim let 1926-1939 měl autoritativní povahu a tento rys se promítl i do charakteru jeho institucí, Senát nevyjímaje. Celkem 96 senátorů bylo tvořeno ze dvou třetin (64) členy vzešlými z nevšeobecných, nepřímých a nerovných voleb (volba probíhala prostřednictvím volitelských kolegií, která byla volena jen určitými skupinami obyvatel; kandidáty na senátory určovaly komise volené z řad členů kolegií volitelů [Kubát 2006b: 60-61]), jedna třetina (32) byla jmenována prezidentem. Přehlasování Senátu nyní vyžadovalo vyšší, třípětinovou většinu v Sejmu, Senát získal právo spoluúčasti se Sejmem v procesu uplatňování politické a ústavní odpovědnosti členů vlády, právo projednávat spolu se Sejmem zákony vetované prezidentem a právo schvalování válečného stavu. [Skotnicki 1999: 233]

Obě komory byly rozpuštěny 2. listopadu 1939. Senát byl definitivně zrušen zfalšovaným referendem ze dne 30. června 1946. [Kysela 2004: 261; Kubát 2006b: 94-95]

### ***3.2 Okolnosti vzniku druhé komory po přechodu k demokracii***

Obnovení Senátu v roce 1989 bylo kompromisním výsledkem jednání tzv. kulatého stolu mezi státní komunistickou mocí a politickou opozicí, reprezentovanou odborovým hnutím Solidarita. Tato jednání se vedla v rámci komunistického režimu, zájmem komunistů bylo přenést část odpovědnosti za stav ekonomiky na Solidaritu, cílem Solidarity bylo znovuzískat svůj legální status, o který přišla během výjimečného stavu v prosinci 1981 [Olson 1999: 303]. Další vývoj, který postupně vedl až k ustavení první nekomunistické vlády v bývalém východním bloku a pádu komunismu v Polsku, byl nečekaný. Senát, původně přechodná instituce, víceméně setrvačností přetrval a existuje v podobě vytvořené v roce 1989 (s mírnými obměnami) dodnes. Tento jeho historický charakter se podepisuje jak na jeho výrazně slabém postavení v ústavním systému, tak např. na jeho nepříliš pozitivním vnímání veřejností.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Blíže ke vztahu polské veřejnosti k Senátu viz [Kubát 2006a: 199-207].

Idea dohod z jara 1989, které vyústily v revizi komunistické ústavy dne 7. dubna 1989, spočívala v uspořádání částečně svobodných voleb do Sejmu (65 % křesel bylo vyhrazeno vládě, tj. 299 ze 460, politická soutěž se týkala jen 35 % mandátů, tedy 161 křesel) a zcela svobodných voleb do nově zřízeného 100členného Senátu. Aritmetika komunistů byla taková, že toto uspořádání jim zajistí hladké zvolení lídra komunistů, W. Jaruzelského, prezidentem (tato funkce byla také nově zřízená jako součást dohod; prezident měl být volen nepřímo Národním shromážděním tvořeným oběma komorami; účast demokraticky zvoleného Senátu na volbě prezidenta měla také úřadu dodat určitou legitimitu). Komunisté očekávali ve volbách mnohem větší zisk, než jakého dosáhli: ze 100 senátorských mandátů jich získala Solidarita 99 a zvolen byl jeden nezávislý kandidát; opozice získala i maximum možných mandátů v Sejmu, 161 [Kysela 2004: 261].<sup>39</sup> Senát se tak po volbách stal komorou schopnou vynucovat na komunistickém Sejmu kompromisy (např. ke zvolení W. Jaruzelského bylo třeba tichého souhlasu Solidarity [Olson 1999: 405-306]) a klíčovým prvkem v procesu demokratického přechodu.

Senát se účastnil legislativního procesu a schvalování ústavy, jeho rozhodnutí mohla být přehlasována 2/3 většinou v Sejmu, v jiném případě padal návrh pod stůl. Dále měl již zmíněnou pravomoc podílet se na volbě prezidenta a také se účastnil uplatňování ústavní odpovědnosti vůči němu. Vláda byla politicky odpovědná pouze Sejmu. Zákonodárná iniciativa příslušela Senátu jako celku. [Skotnicki 1999: 233; Kubát 2006b: 212]

Přijetí plně demokratické ústavy bylo komplikováno politickou situací, nakonec k němu došlo až v r. 1997. Ústavní systém se do přijetí této ústavy řídil tzv. malou ústavou ze 17. října 1992. Malá ústava zavedla určité změny v zákonodárném procesu, které spíše oslabily jeho postavení: Senát projednával zákony přijaté Sejmem v 30denní lhůtě<sup>40</sup>, mohl je schválit, zamítnout, nebo navrhnout pozměňovací návrhy. Sejm mohl přehlasovat usnesení Senátu absolutní většinou, pokud se tak nestalo, platilo usnesení Senátu za přijaté celým parlamentem. Senátu bylo přiznáno právo dávat prezidentovi souhlas s vyhlášením referenda a podílel se na jmenování vedení různých státních orgánů.

---

<sup>39</sup> Komunisté předpokládali zisk alespoň 30 křesel v Senátu a 50 křesel v Sejmu (vedle 299 garantovaných křesel) [Olson 1999: 306].

<sup>40</sup> Tato lhůta mohla být zkrácena na 7 dní, pokud vláda označila návrh zákona za naléhavý.

Současné postavení Senátu v polském politickém systému se řídí ústavou přijatou dne 2. dubna 1997.

### 3.3 Volební systém

Polská ústava vyslovuje v čl. 97<sup>41</sup> pouze požadavek na všeobecnou, přímou a tajnou volbu Senátu (tedy ne nutně rovnou). Specifika voleb do Senátu jsou upravena zvláštním zákonem o volbách do Sejmu a Senátu, který byl přijat v roce 2001 [Kudrna 2001b: 75]. Podle tohoto zákona proběhly volby do Senátu v letech 2001, 2005 a 2007.

Ustanovení čl. 98 zakotvují specifickou charakteristiku polského bikameralismu, totiž praxi současného rozpouštění obou komor. Volební období obou komor je čtyřleté a shodně začíná dnem prvního shromáždění nově zvoleného Sejmu a trvá do dne shromáždění Sejmu příštího volebního období. Při předčasném rozpuštění Sejmu (ke kterému může dojít buď schválením dvoutřetinovou většinou poslanců, tzv. samorozpuštěním, nebo prezidentem republiky) dojde i k rozpuštění Senátu. Volby do obou komor se konají ve stejný den.

Celkem 100 senátorů je voleno jednokolovým volebním systémem relativní většiny ve vícemandátových obvodech, tzv. systémem blokového hlasování<sup>42</sup> [Kubát 2005: 118]. Volební obvody, kterých je celkem 40, jsou tvořeny na území 16 vojvodství (administrativně správních jednotek země). V každém volebním obvodě se volí 2 až 4 kandidáti, průměrná velikost obvodu je 2,5 mandátu. Pasivní volební právo je omezeno věkem 30 let, aktivní věkem 18 let (pasivní volební právo do Sejmu je 21 let). [Kudrna 2001b: 102-103]

Volební obvody pro volby do Sejmu jsou územně téměř stejné, jejich počet je 41 (tj. na území jednoho senátního obvodu jsou dva pro volby do Sejmu). Velikost obvodů je ale variabilnější a více reflektuje lidnatost jednotlivých vojvodství. Charakter volebního systému je také odlišný, do Sejmu se volí podle proporční formule. [Kubát 2005: 114]

---

<sup>41</sup> Všechny odkazy na články zákona v kapitolách 3.3 a 3.5 odkazují na *Ústavu Polské republiky z 2. 4. 1997*.

<sup>42</sup> Každý volič má tolik hlasů, kolik se v obvodu volí kandidátů. Své hlasy nemůže kumulovat a dát je tak např. jedinému kandidátu. Mandáty získají 2 až 4 kandidáti, kteří získají nejvyšší počet platných hlasů [Kudrna 2001b: 103-104; Kubát 2005: 118].

### **3.4 Typ reprezentace**

Správní rozdělení země na 16 vojvodství bylo zavedeno reformou z r. 1998. Do r. 1998 bylo Polsko rozděleno na 49 vojvodství a volební obvody pro volby do Senátu s nimi byly shodné. V každém obvodu se volili 2 senátoři, s výjimkou dvou obvodů, kde se volili 3 senátoři (Varšava a Katowice).<sup>43</sup> Tato konstrukce (téměř) rovného zastoupení územních jednotek v Senátu vedla některé autory k jeho označení za druhou komoru regionální reprezentace [Reschová 1997: 29; Syllová 1999b: 40; Klokočka 2006: 228].<sup>44</sup> Jde o přenesení reprezentační funkce standardní federální komory do prostředí decentralizovaného unitárního státu. S administrativní a volební reformou byl teritoriální prvek (tedy rovné zastoupení vojvodství) oslaben, nicméně do budoucna se dále počítá se Senátem jako komorou reprezentující regiony [Kysela 2004: 263]. Spojení senátorů s regiony se ovšem projevuje právě jen volbou ve vojvodstvích, nikoli ve speciálních pravomocích týkajících se regionální politiky nebo financování regionů, jakými disponuje např. regionální komora ve Francii. Senátoři však mají určitá specifická oprávnění, jako např. právo účastnit se zasedání orgánů územní samosprávy, obracet se na správní a samosprávné orgány s podněty a žádat od nich vysvětlení [Syllová 1999b: 41]. Požadavky na reformu Senátu, které se objevují už od začátku 90. let, se týkají i jeho případného posílení v těchto otázkách. Dosavadní vývoj a povaha polské politiky ovšem naznačují, že ke změnám v jeho ústavním a politickém postavení minimálně ve střednědobé perspektivě nedojde [Kubát 2006a: 209].

### **3.5 Postavení druhé komory v politickém systému**

#### **3.5.1 Vztah k první komoře**

Postavení polského Senátu v politickém systému je navzdory legitimitě vycházející z přímé volby velmi slabé. Senát se společně se Sejmem účastní legislativního procesu, v němž má následující pravomoci: Zákonodárny proces začíná vždy v Sejmu; Senátu jako celku je přiznáno právo legislativní iniciativy (čl. 118 odst. 1; tato pravomoc náleží dále poslancům, prezidentu, vládě a skupině 100 000 občanů s hlasovacím právem). Senát projednává návrhy zákona postoupené Sejmem ve lhůtě 30

---

<sup>43</sup> Podle tohoto systému proběhly volby v letech 1989, 1991, 1993 a 1997.

<sup>44</sup> S tímto názorem nesouhlasí např. M. Kubát, který Senát považuje od r. 1989 za reprezentaci politickou, nikoli regionální [Kubát 2006a: 153].

dnů<sup>45</sup>, může je schválit, zamítnout, nebo vrátit s pozměňovacími návrhy (pokud nerozhodne do 30 dnů, má se za to, že návrh schválil). K přehlasování stanoviska Senátu je v Sejmu nutná absolutní většina hlasů za přítomnosti nejméně poloviny poslanců (čl. 121). Pokud se jej nepodaří přehlasovat, pokládá se rozhodnutí Senátu za schválené. Sejm může přijmout jen některé ze změn, navržených Senátem [Syllová 199b: 40].

V letech 1989-2007 projednal Senát celkem 2 775 návrhů zákonů postoupených Sejmem, z nichž 1 380 (49,7 %) vrátil Sejmu s pozměňovacími návrhy. Sejm přijal Senátem pozměněný návrh zákona v 1 280 případech (92,8 %), na svém původním rozhodnutí setrval jen u 100 návrhů zákona (7,2 %). Nižší úspěšnost měl Senát při prosazování vlastních návrhů zákona: ze 127 podaných návrhů přijal Sejm 60 (47,2 %).<sup>46</sup> Jakkoli jsou tedy kompetence Senátu v zákonodárném procesu omezené, využívá jich poměrně hojně a často i s úspěchem.

Podle zásad rovného bikameralismu se postupuje při schvalování ústavního zákona nebo mezinárodní smlouvy, která přenáší kompetence orgánů státní moci na mezinárodní organizace, kde je potřeba výslovný souhlas Senátu (čl. 235 odst. 2 a čl. 90 odst. 2). Senát je při projednávání ústavních zákonů omezen 60denní lhůtou. Při zásadních změnách ústavy může být vyhlášeno referendum.

Senát může ve lhůtě 20 dnů projednávat návrh státního rozpočtu, ke kterému může navrhnout změny, nemůže jej ovšem zamítnout (čl. 223).

Obě komory společně tvoří Národní shromáždění (čl. 114), které přijímá slib prezidenta republiky (čl. 130), žaluje jej pro porušení ústavy nebo spáchání trestného činu (čl. 145 odst. 2) a prohlašuje jej trvale neschopným zastávat úřad (čl. 131 odst. 2 č. 4).

Senát vyjadřuje souhlas s poslaneckými jmenováními předsedy Nejvyššího kontrolního úřadu (čl. 205 odst. 1), ombudsmana (čl. 209 odst. 1), generálního inspektora pro ochranu osobních dat [Kysela 2004: 265] a podílí se na obsazování Národní rady soudnictví (čl. 187 odst. 1), Národní rady pro rozhlas a televizi (čl. 214

---

<sup>45</sup> Vláda může návrh zákona označit za naléhavý, v tom případě je lhůta na projednání zákona v Senátu zkrácena na 14 dnů (čl. 123).

<sup>46</sup> *Senate of the Republic of Poland Notes on the Senate. Statistics in Brief: Senate Terms One to Six.* Dostupný z WWW <<http://www.senat.gov.pl/k7eng/historia/e08mala1-6.pdf>>. [staženo 8. 4. 2010]

odst. 1) a Rady pro měnovou politiku (čl. 227 odst. 5). Předseda Senátu a skupina 30 senátorů má právo podat návrh Ústavnímu tribunálu (čl. 191).

Vzájemný poměr politického složení komor je ovlivněn praxí současného konání voleb do Sejmu a do Senátu. Odlišný volební systém má vliv pouze na větší homogenost a menší roztržitost Senátu [Kubát 2005: 59]. Konstituování obou sborů ve stejný okamžik však má za následek, že politická většina v Sejmu vždy odráží stejnou většinu v Senátu a naopak (viz Tabulku 6).

### 3.5.2 Vztah k exekutivě

Kontrolní oprávnění parlamentu vůči vládě jsou výhradně v rukou Sejmu, který vyjadřuje vládě důvěru a nedůvěru (čl. 154 až 160) a interpeluje ministry (čl. 115). Toto nastavení pravomocí příliš nekorresponduje s rozpustitelností Senátu. Jediná výlučná pravomoc Senátu ve vztahu k exekutivě spočívá v udělování souhlasu s celostátním referendem, které vyhláší prezident (čl. 125 odst. 2). Dále se Sejmem sdílí již zmíněné pravomoci vůči prezidentovi jako součást Národního shromáždění.

**Tabulka 6: Složení Sejmu a Senátu Polské republiky v letech 2001-2007<sup>47</sup>**

Politické uskupení	2001		Politické uskupení	2005		Politické uskupení	2007	
	Sejm	Senát		Sejm	Senát		Sejm	Senát
<i>SLD-UP</i>	216	75	<i>PiS</i>	155	49	<i>PO</i>	209	60
PO	65		PO	133	34	PiS	166	39
S	53	2	S	56	3	LiD	53	
PiS	44		SLD	55	0	<i>PSL</i>	31	
<i>PSL</i>	42	4	<i>LPR</i>	34	7	MN	1	
LPR	38	2	PSL	25	2	ostatní	0	1
MN	2	0	MN	2	0			
Senat 2001	0	15	ostatní	0	5			
ostatní		2						
<b>Celkem</b>	<b>460</b>	<b>100</b>	<b>Celkem</b>	<b>460</b>	<b>100</b>	<b>Celkem</b>	<b>460</b>	<b>100</b>

SLD – Spojenectví demokratické levice, UP – Unie práce, PO – Občanská platforma, S – Sebeobrana, PiS – Právo a spravedlnost, PSL – Polská lidová strana, LPR – Liga polských rodin, MN – Německá menšina, LiD – Levice a demokraté, Senat 2001 – předvolební koalice PiS, PO a dalších stran.

Vládní strany jsou zvýrazněny kurzívou.

<sup>47</sup> Pramen: Státní volební komise, dostupný z WWW <<http://www.pkw.gov.pl>> [cit. dne 8. 4. 2010]. Zpracováno autorem.

## 4. Státní rada Slovinské republiky

### 4.1 Historický vývoj druhé komory

#### 4.1.1 Poválečný vývoj jugoslávské federace<sup>48</sup>

Současný politický systém Slovinska do značné míry navazuje na uspořádání Slovinské (socialistické) republiky, která byla od r. 1945 členem Federativní lidové republiky Jugoslávie, později přejmenované na Socialistickou federativní republiku Jugoslávie. Jugoslávský federalismus, charakteristický polykamerální strukturou a důrazem na myšlenku samosprávného socialismu, měl výrazný vliv na podobu ústav jednotlivých svazových republik. Tvořil tak kontext, v kterém mají svůj původ i specifické orgány současné Slovinské republiky, včetně v této práci zkoumané Státní rady.

První poválečná federální ústava, která byla schválena dne 31. ledna 1946, zřizovala dokonale symetrický bikameralismus, který se skládal ze Svazové rady (první komory) a druhé komory teritoriální reprezentace – Rady národů. V Radě národů byla každá republika zastoupena 30 poslanci, autonomní krajina 20 poslanci a autonomní oblast 15 poslanci. Volby do obou komor byly přímé a konaly se jednou za 4 roky.

Vyváženost postavení komor byla narušena změnou ústavy z r. 1953, ve které již lze také pozorovat první obrysy jugoslávského samosprávného systému. Federální parlament zůstal dvoukomorový, nyní složený ze Svazové rady a Rady práce. Rada národů se stala součástí Svazové rady („jakousi půlkomorou“) a její členové byli delegováni parlamenty republik a autonomních oblastí. Rada práce reprezentovala zájmy průmyslu, zemědělství a živností (její členy volili jen občané zaměstnaní v příslušných odvětvích). Souhlas obou komor byl vyžadován jen v zásadních otázkách (změna ústavy, hospodářský plán, rozpočet, volba federálních orgánů), v ostatních případech měla Rada práce funkci poradního orgánu.

Ideu samosprávy ve všech oblastech života země zakotvila federální ústava ze 7. dubna 1963, která kombinovala zastoupení lidu jako celku se zastoupením republik a autonomních provincií a samosprávou pracujících [Kysela 2004: 109]. Federální parlament tvořilo podle této ústavy pět komor, z nichž každá měla 120 členů: Svazová komora, Hospodářský sbor, Sbor kulturně-osvětový, Sbor sociálně-zdravotnický a Sbor

---

<sup>48</sup> Pokud není uvedeno jinak, je výklad této podkapitoly založen na [Cabada 2008].

společensko-politický. Bývalá Rada národů byla včleněna do Svazové komory, kde každou republiku a autonomní provincii zastupovali delegáti příslušných parlamentů (10 za republiku a 5 za autonomní krajinu, celkem 70). Hlavní slovo při rozhodování náleželo Svazové komoře, ostatní komory se do rozhodovacího procesu zapojovaly, pokud otázka spadala do jejich působnosti. Část Svazové komory reprezentující teritoriální jednotky (bývalá Rada národů) vystupovala při změnách ústavy jako zvláštní sbor [Ameller 1966: 7].

V roce 1968 byla ústava novelizována a tím byla i obnovena činnost samostatné Rady národů, která se tak stala šestou komorou. Počet jejích členů byl současně navýšen na 140 (20 z republik, 10 z autonomních krajin). Volby do Společensko-politického sboru probíhaly přímo, poslanci Rady národů byli voleni nepřímo republikovými resp. krajijskými parlamenty, poslanci ostatních komor byli voleni nepřímo zvláštními volebními tělesy.

Posledním a nejvýznamnějším dějstvím v ústavním vývoji socialistické Jugoslávie je federální ústava přijatá dne 21. února 1974. Vedle významných ustanovení, která měla později vliv na rozpad federace (republikové občanství, právo na odchod z federace, princip jednomyslnosti atd.), ústava dále propojovala politickou a ekonomickou sféru života společnosti. Na základě této ústavy byly připraveny i ústavy jednotlivých svazových republik, včetně slovinské, jejíž charakter se promítl i do ústavy ve Slovinsku po rozpadu federace.

Federální parlament se skládal ze dvou komor, tentokrát ze Svazové komory o 220 členech a Sboru republik o 88 členech. Volby do obou komor probíhaly nepřímo prostřednictvím zvláštního a velmi komplikovaného delegátského systému, jehož stabilitu zaručoval jen dohled komunistů. Bikameralismus po r. 1974 byl symetrický ve všech otázkách kromě změn federální ústavy, o kterých rozhodovala Svazová komora sama (toto rozhodnutí ovšem vyžadovalo jednomyslný souhlas všech republik a autonomních oblastí).

#### **4.1.2 Státní uspořádání Slovinska v letech 1974-1991**

Slovinská republiková ústava byla přijata stejně jako federální jugoslávská ústava v r. 1974. Byl jí zřízen tříkomorový parlament, složený z Rady obcí, Rady sdružené práce a Společensko-politické rady. Každá z komor reprezentovala určité společenské

zájmy, fungovaly jako jakési nejvyšší stupně republikové samosprávy a odtud se odvíjel způsob jejich ustavení i jejich kompetence. Společensko-politická rada byla jediná přímo volená a reprezentovala všeobecný společenský zájem, z čehož vyplývalo její dominantní postavení. Rada obcí, reprezentující místní zájmy, a Rada sdružené práce, reprezentující zájmy výrobních sil, byly obě voleny nepřímo orgány místních samospráv a profesních sdružení výrobců a zaměstnanců. O věcech ve své působnosti rozhodovaly komory samostatně, v případě překrývající se působnosti a u otázek zásadní důležitosti rozhodovaly komory společně. Případná neshoda se řešila tzv. koordinačním procesem. [Kudrna 2001b: 388-389]

#### **4.2 Okolnosti vzniku druhé komory při přechodu k demokracii**

Demokratizační procesy ve Slovinsku, které vedly až k vyhlášení nezávislosti, mají své počátky ve druhé polovině 80. let. Vedle významných ústavních dodatků, které paralyzovaly vliv federace na republiku, jde o konání svobodných parlamentních voleb a referenda o nezávislosti na federaci v r. 1990. Rada sdružené práce byla nadále volena volebním systémem prosté většiny, Rada obcí volebním systémem absolutní většiny a Společensko-politická rada modifikovaným poměrným systémem [Kysela 2004: 246]. V prosinci 1990 proběhlo s pozitivním výsledkem referendum o vyhlášení nezávislosti, ke kterému došlo dne 25. června 1991. Všechny tři komory parlamentu pak dne 23. prosince 1991 schválily novou ústavu samostatného Slovinska, která zrušila dosavadní trikamerální zřízení a zřídila dvoukomorový parlament složený ze Státního shromáždění (první komory) a Státní rady (druhé komory). [Kudrna 2001b: 390-392]

Status Státní rady jako druhé komory bývá zpochybňován, např. J. Kudrna považuje slovinský parlament za jednokomorový a Státní radu za specifický poradní orgán [Kudrna 2001b: 403-405]. Vychází především z neoznačení obou zákonodárných těles za komory parlamentu v ústavním textu a ze slabých pravomocí Státní rady. J. Kysela se s přihlédnutím k obvyklosti slabého postavení druhých komor, vzájemné inkompatibilitě členství ve Státním shromáždění a Státní radě, způsobu ustavení, volnému mandátu a mezinárodnímu uznání přiklání k názoru, že o druhou komoru jde [Kysela 2004: 247-248]. Tento názor v pracích české provenience, jež se tématem zabývají, převažuje [Reschová 1997: 31; Syllová 1998: 246; Kysela 2002: 31; Kubát 2003: 54-57; Cabada 2005: 153], popř. se hovoří o druhé komoře *sui generis* [Syllová

1999b: 46]. Zahraniční práce, např. [Tsebelis – Money 1997: 48-52; Patterson – Mughan 1999: 6-8], do výčtu dvoukomorových parlamentů ve světě Slovinsko nezapočítávají. Tato práce považuje Státní radu ve shodě s J. Kyselou za druhou komoru.

### **4.3 Volební systém**

Lze tvrdit, že slovinský trikameralismus zanechal svůj charakteristický otisk v podobě současného slovinského dvoukomorového uspořádání. Přímé volené a dominantní Státní shromáždění navazuje na roli Společensko-politické rady; Státní rada navazuje na jugoslávskou tradici zastoupení sociálních a profesních skupin, je tedy nástupcem Rady obcí a Rady sdružené práce [Kudrna 2001b: 403]. Tato návaznost se projevuje v povaze reprezentovaných zájmů, způsobu volby i rozsahu kompetencí.

Státní rada se skládá ze 40 členů (čl. 96 slovinské ústavy<sup>49</sup>), kteří jsou voleni na období 5 let (čl. 98). Volba probíhá nepřímou nejvyššími orgány příslušných sdružení reprezentujících zájmy reprezentované ve Státní radě (o struktuře reprezentovaných zájmů blíže v následující podkapitole).

### **4.4 Typ reprezentace**

Státní rada reprezentuje sociální, hospodářské, profesionální a místní zájmy (čl. 96). Ze 40 členů Státní rady je 22 zástupců místních zájmů a 18 zástupců ekonomických zájmů. Těchto 18 zástupců tvoří 4 zástupci zaměstnavatelů, 4 zástupci zaměstnanců, 4 zástupci rolnictva, řemesel a svobodných povolání a 6 zástupců mimohospodářských činností.

Členové Státní rady jsou voleni buď zastupiteli místních samospráv, nebo nejvyššími orgány uvedených profesních zájmů. Slovinským specifíkem je omezení aktivního a pasivního volebního práva do Státní rady: volit může každý alespoň 18letý občan, který je členem určité profesní organizace a/nebo má trvalé bydliště na území státu. Může tak docházet ke kumulaci hlasů, neboť občan se může současně podílet na volbě zástupců své profese i na volbě zástupců své lokální komunity. Na volbě zástupců

---

<sup>49</sup> Všechny odkazy na články zákona v podkapitole 4.3, 4.4 a 4.5 odkazují na *Ústavu Republiky Slovinsko z 23. 12. 1991*.

profesních organizací se navíc může podílet i cizinec, pokud je členem této organizace. Kandidáty vybírá a volí podle svých vnitřních pravidel každý reprezentovaný orgán.<sup>50</sup> [Kudrna 2001b: 395]

Ze shora řečeného vyplývá, že Státní rada je typickou druhou komorou funkční reprezentace [Reschová 1997: 31], nereprezentuje občanský princip. Lze ji zařadit do čtvrté kategorie zvláštních nepřímo volených komor podle typologie J. Syllové [Syllová 1998: 246].

## **4.5 Postavení druhé komory v politickém systému**

### **4.5.1 Vztah k první komoře**

Postavení Státní rady ve vztahu ke Státnímu shromáždění je výjimečně slabé, ovšem nikoli necharakteristické pro typ druhé komory, jaký Státní rada představuje. Článek 97 ústavy přiznává Státní radě následující pravomoci: právo zákonodárné iniciativy (podle čl. 168 jsou z této pravomoci vyňaty návrhy na změnu ústavy), právo předkládat Státnímu shromáždění stanoviska ke všem věcem v její působnosti, právo suspenzivního veta, právo navrhnout Státnímu shromáždění vypsání referenda o otázkách, které jsou upraveny zákonem a právo požadovat zřízení parlamentní vyšetřovací komise. Kompetence Státní rady se tedy týkají téměř výlučně zákonodárného procesu.

V letech 1991-1999 předložila Státní rada celkem 11 návrhů zákonů [Kysela 2004: 248].

Pokud jde o právo předkládat stanoviska, vystupuje Státní rada jako poradní orgán Státního shromáždění. Stanoviska může předkládat buď z vlastní iniciativy, nebo mandatorně na vyzvání Státního shromáždění. V předkládaných stanoviscích se často odráží zastoupené profesní a místní zájmy; v této oblasti lze hledat hlavní těžiště její práce [Reschová 1997: 31; Kysela 2004: 250].

Návrh na opětovné hlasování o přijatém zákoně musí Státní rada podat do 7 dnů po schválení zákona (čl. 91). Státní shromáždění může toto suspenzivní veto

---

<sup>50</sup> Např. volba zástupců zaměstnavatelů probíhá v rámci dvou hlavních zaměstnavatelských svazů (Hospodářské komory a Sdružení slovinských zaměstnavatelů), volba představitelů živnostníků probíhá v rámci Živnostenské komory, volba představitelů zaměstnanců probíhá uvnitř 4 zastřešujících odborových organizací, které jsou členy Ekonomicko-sociální rady. [Cabada 2005: 162-163]

přehlasovat nadpoloviční většinou všech poslanců, pokud ústava nepředepisuje jinou většinu (2/3 většina v případě volebních zákonů, zákonů o referendu a o obraně – čl. 80, čl. 90 a čl. 124). Za zmínku stojí, že Státní rada nemůže formulovat pozměňovací návrhy. Tato její pravomoc se tak spíše podobá prezidentskému vetu, jak se s ním lze setkat např. v České republice. [Kudrna 2001b: 401-402] V letech 1991-1999 bylo takto vráceno 29 zákonů [Kysela 2004: 248-249], podle jiného zdroje bylo v letech 1993-1997 užito suspenzivní veto 34krát, v 25 případech (73,5 %) byla Státní rada přehlasována [Kysela 2002: 31; Cabada 2005: 165].

Pokud Státní rada požádá o uspořádání legislativního referenda o kterékoli věci spadající do kompetence Státního shromáždění, je toto povinno jí vyhovět a je výsledkem referenda vázáno. Jde o nejsilnější zbraň v rukou Rady, do r. 2000 tuto svou pravomoc využila třikrát [Kysela 2004: 249].

Politické složení obou komor je esenciálně odlišné. Členové Státní rady nejsou politickou reprezentací a nesdružují se v politických frakcích, jak je zvykem ve Státním shromáždění, ale v 5 zájmových skupinách, podle toho, jak byli zvoleni. Stranické vlivy ve Státní radě nejsou dominantní a do jisté míry lze tvrdit, že Státní rada politické strany neutralizuje [Kysela 2004: 250], což činí především její konzultativní činnost mnohem věcnější. Doplnění vlivu politických stran alternativním zájmem je jedním z důvodů pro existenci i takto slabé druhé komory.

#### **4.5.2 Vztah k exekutivě**

Slabé postavení Státní rady je umocněno absencí jakýchkoli oprávnění směrem k exekutivní moci. Podle čl. 110 až 119 slovinské ústavy jsou tyto pravomoci v rukou Státního shromáždění, které volí předsedu vlády (čl. 111), na návrh předsedy vlády jmenuje a odvolává ministry (čl. 112), vyjadřuje vládě důvěru (čl. 117) a má právo konstruktivního vyjádření nedůvěry (čl. 116), interpeluje vládu (čl. 118) a žaluje členy vlády pro porušení ústavy nebo zákonů při výkonu jejich úřadu (čl. 119).

## 5. Senát Parlamentu Rumunské republiky

### 5.1 Historický vývoj druhé komory

#### 5.1.1 Bikameralismus v letech 1864-1923

Senát se poprvé objevuje v politickém zřízení samostatného a sjednoceného rumunského státu přijetím tzv. Rozšířeného statutu pařížské smlouvy dne 14. května 1864 [Treptow 2000: 196].<sup>51</sup> Skládal se z 9 virilních členů a z 64 členů jmenovaných panovníkem na 6 let, členstvo bylo obnovováno každé tři roky po jedné polovině. V zákonodárném procesu se Senát dělil o moc s panovníkem a Legislativním shromážděním, byl zodpovědný především za kontrolu ústavnosti přijímaných zákonů [Kysela 2004: 238].

Nová rumunská ústava, která zůstala v platnosti až do r. 1923, byla schválena dne 11. července 1866 a zakotvila dvoukomorový parlament. Otázka struktury parlamentu patřila k nejproblematičtějším, diskuze probíhala hlavně mezi valašskými liberály, kteří, obávající se vlivu konzervativců, chtěli jednokomorovou legislativu, a panovníkem Carolem I., který podporoval dvoukomorový parlament jako záruku rovnováhy pro svou osobní moc. [Treptow 2000: 212]

Podle nové ústavy byli senátoři voleni na 8 let po dvou v každém hrabství (pro volbu platily velmi vysoké censy), 2 zástupci reprezentovali univerzity v Bukurešti a Jasech, v Senátu dále zasedali následník trůnu, metropolitové a diecézní biskupové. V čtyřletých cyklech se volila vždy polovina senátorů. V kompetencích si byly obě komory rumunského parlamenty rovné (s jedinou výjimkou jednání o rozpočtu), tj. souhlas obou komor byl nutný k přijetí zákona, vláda byla odpovědná oběma komorám, poslanci i senátoři interpelovali vládu apod. [Kysela 2004: 238-239]

#### 5.1.2 Bikameralismus v letech 1923-1989

Nová ústava přijatá v březnu 1923 zachovala dvoukomorový parlament. Z hlediska členství šlo o zajímavou strukturu: Byla zachována kategorie virilistů, tj. členů po právu, do které nyní patřili následník trůnu, představitelé křesťanských církví a

---

<sup>51</sup> Pařížská smlouva byla podepsána 19. srpna 1858, vytvářela personální unii mezi moldavským a valašským knížectvím a měla se stát novou ústavou knížectví. Smlouva byla významným krokem na cestě ke sjednocení Rumunska v r. 1859. [Treptow 2000: 190-192]

muslimů, prezident Rumunské akademie a bývalí ministerští předsedové, ministři, předsedové parlamentu, členové Nejvyššího soudu a generálové, pokud svou funkci vykonávali určitou minimální dobu. Část senátorů byla volena přímo občany staršími 40 let a další část byla volena nepřímo okresními volebními kolegií, obecními radami, členy zaměstnaneckých komor a kolegií univerzitních profesorů. Senátoři byli voleni na 4 roky a byli omezeni pasivním volebním právem 40 let. Přes značnou rozdílnost ve způsobu volby (první komora byla celá přímo volená) byly obě komory v meziválečném období soudržné, vždy ovládané stejnou politickou stranou. [Treptow 2000: 287; Kysela 2004: 239]

Na konci 30. let 20. století se rumunský režim proměnil v královskou diktaturu a parlamentarismus se stal spíše prázdným pojmem. Podle nové ústavy z 27. února 1938 byla přímo volená část senátorů nahrazena senátory jmenovanými na 9 let králem, král ovládal zákonodárnou i výkonnou moc (vláda byla odpovědná pouze panovníkovi), dále disponoval absolutním vetem či rozhodoval o termínu svolání parlamentu. Poslední schůze Senátu proběhla v červenci 1940, po skončení 2. světové války Senát nebyl obnoven a r. 1946 definitivně zrušen. Komunistické vedení považovalo bikameralismus za zbytečnou brzdu legislativního procesu a rumunský parlament tak až do začátku 90. let 20. století zůstal jednokomorový. [Treptow 2000: 294; Kysela 2004: 239-240]

## ***5.2 Okolnosti vzniku druhé komory po přechodu k demokracii***

Rumunský Senát byl obnoven na základě novelizace ústavy v březnu 1990, první svobodné volby do dvoukomorového parlamentu se konaly v květnu 1990. Demokraticky zvolený parlament přijal novou ústavu v listopadu 1991, její platnost byla potvrzena v referendu v prosinci 1991 většinou 77 % hlasů [Rosůlek 2008: 203]. S odvoláním na dlouholetou tradici bikameralismu a potřebu vyvažujícího tělesa při debatě o zákonech, a zčásti také jako přirozená reakce na komunistický jednokomorový parlament, byla v nové ústavě zachována dvoukomorová struktura parlamentu.

### **5.2.1 Bikameralismus do roku 2003**

Ústava prošla v roce 2003 rozsáhlou novelizací v souvislosti se vstupem Rumunska do Evropské unie a Severoatlantické aliance, a reforma se nemalou měrou

dotkla i podoby rumunského bikameralismu. Na základě podoby vztahů především mezi Poslaneckou sněmovnou a Senátem podle původního znění ústavy z r. 1991 byl rumunský parlamentní systém označován za nediferencovaný bikameralismus [Reschová 1997: 30] či neefektivní bikameralismus [Kysela 2004: 237].

Před ústavní reformou bylo postavení obou komor rovnomocné, obě měly téměř identické pravomoci v zákonodárné, ústavodárné, kontrolní i kreační působnosti. Komory se neodlišovaly ani legitimitou, obě komory byly politickou reprezentací celého lidu a do obou se volilo podle stejného poměrného systému ve stejný okamžik. Zákonodárný proces mohl začít v Poslanecké sněmovně i v Senátu, přijetí zákona (včetně ústavního) vyžadovalo souhlas obou komor na shodném znění. Pokud k němu nedošlo, bylo iniciováno paritně zastoupené dohodovací řízení, o jehož kompromisním návrhu hlasovala každá komora zvlášť. Pokud jedna z komor neschválila kompromisní návrh, konala se společná schůze komor, na které se také obě usnášely odděleně. Nedošlo-li ke shodě, zákonodárný proces skončil; totéž platilo při dvojnásobném zamítnutí návrhu zákona jednou komorou. Senát dále na společném zasedání komor zasahoval do hlasování o důvěře a nedůvěře vládě a impeachmentu proti prezidentovi, se Sněmovnou mohl zrušit rozhodnutí Ústavního soudu o neústavnosti schváleného zákona. Jedinou odlišující pravomocí bylo právo Senátu volit ombudsmana. [Syllová 1999b: 44-45; Kysela 2004: 240-243]

Jedním z cílů reformy ústavy bylo upravit právě toto rovné postavení komor, které nebylo ospravedlnitelné z reprezentačního hlediska a mělo za následek jen prodlužování legislativního procesu, nadměrné využívání dohodovací procedury a obcházení parlamentu vládou prostřednictvím vydávání dekretů. Formální argument zvýšení kvality přijímaných norem dvojnásobným pohledem na věc byl umenšen identickým stranickým složením komor, které mělo svou příčinu v souběžném konání voleb. Změny z r. 2003 se týkaly především oslabení bikameralismu v oblasti zákonodárství, některé ze silných pravomocí Senátu zůstaly zachovány, stejně jako jeho nediferencovaný reprezentační titul a způsob volby.

### 5.3 Volební systém

Rumunská ústava stanoví, že Senát je stejně jako Poslanecká sněmovna volen na základě všeobecného, přímého, rovného a tajného hlasovacího práva (čl. 62 odst. 1<sup>52</sup>). Počet členů Senátu je proměnlivý, podle volebního zákona připadá jeden senátorský mandát na 160 tisíc obyvatel; v současnosti má Senát 137 křesel [Rosůlek 2008: 206-208]. Aktivní volební právo je omezeno věkem 18 let (čl. 36); pasivní volební právo do Senátu je omezeno věkem 33 let, do Poslanecké sněmovny věkem 23 let (čl. 37 odst. 2). Mandát obou komor je čtyřletý (čl. 63 odst. 1), volby do obou komor probíhají současně a ve stejných obvodech (celkem 42) podle stejné proporční formule [Rosůlek 2008: 208]. Podoba volebního systému byla inspirována německým modelem systému personalizovaného poměrného zastoupení (*mixed-member proportional representation*).<sup>53</sup>

### 5.4 Typ reprezentace

V současné úpravě zůstalo zachováno nerozlišení reprezentačního titulu komor, rumunský Senát tedy, stejně jako ten český, nereprezentuje žádné dílčí zájmy. Výjimečně silné postavení Senátu spojené s vysokou legitimitou před r. 2003 nebylo ve shodě s teoretickým očekáváním vnášení specifických zájmů do legislativního procesu, jako např. regionů či sociálních skupin. Cesta z neefektivity mohla vést buď skrze oslabení jeho pravomocí a posunutí jeho postavení spíše do pozice revizní komory, nebo prostřednictvím změny reprezentačního titulu, např. skrze určité propojení s regiony. V Rumunsku byla zvolena cesta inspirovaná první možností.

---

<sup>52</sup> Všechny odkazy na články zákona v kapitolách 5.3 a 5.5 odkazují na *Ústavu Rumunska, MO (Partea I)*, č. 233/1991, ve znění zákona č. 429/2003 (*Law No. 429/2003 on the revision of the Constitution of Romania, published in the Official Gazette of Romania, Part I, No. 758 of 29 October 2003*).

<sup>53</sup> Poslanci i senátoři jsou voleni v jednomandátových obvodech. Pokud kandidát získá více než 50 % odevzdaných hlasů v obvodu, je zvolen. Hlasy pro všechny ostatní nezvolené kandidáty jsou sečteny a mandáty jsou podle nich na celonárodní úrovni proporčně rozděleny mezi politické strany. Pro přepočítání hlasů na mandáty je použita D'Hondtova matematická formule. Tento systém, stejně jako německý, umožňuje vznik tzv. převislých mandátů (mandátů pro strany, jejichž kandidáti získali v jednomandátových obvodech více křesel, než jim bylo přiděleno na základě poměrného přepočtu hlasů). [Downs 2008: 511]

## 5.5 Postavení druhé komory v politickém systému

### 5.5.1 Vztah k první komoře

Rumunský parlament je výlučným zákonodárcem a jednou z hlavních funkcí Senátu je tak podílet se s první komorou na tvorbě zákonů. Průběh zákonodárného procesu v Rumunsku je ve snaze odlišit jej od dřívějšího rovného bikameralismu mírně komplikovaný; každé komoře jsou přiděleny otázky, při jejichž projednávání má poslední slovo, v otázkách změny ústavy je zachována symetrie komor.

Zákonodárnou iniciativu má vláda, poslanci, senátoři a skupina 100 000 obyvatel (čl. 74 odst. 1). Zákonodárný proces může začít v každé z komor, nicméně přidělení návrhu zákona k prvnímu projednání té, či oné komoře záleží na otázce, které se předkládaný návrh týká. Zcela zásadní je v tomto ohledu nový čl. 75, který reguluje zákonodárný proces: Komory na sebe podle povahy projednávané otázky berou dvě role, role tzv. prvně zpravené komory (*first notified chamber*) a role tzv. rozhodovací komory (*decisive chamber*). Prvně zpravená komora projednává návrh zákona jako první a musí se vyjádřit ve lhůtě 45 dní; lhůta je prodloužena na 60 dní v případě velkých zákoníků a komplexních zákonů (čl. 75 odst. 2). Během této lhůty může prvně zpravená komora návrh schválit či zamítnout, pokud se k návrhu nevyjádří, platí fikce souhlasu. Návrh poté putuje ke hlasování do druhé, rozhodovací komory, jejíž rozhodnutí o návrhu je konečné (čl. 75 odst. 3). [Ionescu 2008: II-40]

Z ústavy (čl. 75 odst. 1) vyplývá, že Senát plní roli rozhodovací komory v těchto otázkách: ratifikace mezinárodních smluv a souvisejících prováděcích zákonů, a dále organické zákony<sup>54</sup> týkající se veřejného rozhlasového a televizního vysílání, sdružovacího práva, vojenské služby a ozbrojených sil, ombudsmana, organizace a složení vlády a Nejvyšší rady obrany země, sporných správních záležitostí, organizace a fungování Nejvyšší soudní rady, soudních instancí, Státního zastupitelství a Nejvyššího kontrolního úřadu, organizace vzdělávání, místní územní správy a samosprávy, Legislativní rady, soudů a Ústavního soudu. V těchto záležitostech projednává návrh zákona jako první Poslanecká sněmovna (ve lhůtě 45/60 dnů), stanovisko Senátu je v těchto věcech (i proti vůli Sněmovny) konečné.

---

<sup>54</sup> Rumunská ústava podle francouzského vzoru rozlišuje 3 typy zákonů: ústavní, organické a běžné. Organické zákony jsou významné normy upravující např. volební systém, fungování politických stran, status poslanců a senátorů, organizaci referenda, organizaci vlády, režim stavu obležení a výjimečného stavu, systém trestního práva, udělování milostí a amnestie ad. (čl. 73 aj.)

Ve všech ostatních otázkách vystupuje Senát jako prvně zpravená komora, a je tedy přehlasovatelný. Do této kategorie spadají všechny běžné zákony a všechny ostatní organické zákony. Zavedením instituce „posledního slova“ tak byl z rumunského parlamentarismu eliminován prvek dohodovacího řízení.

Zvláštnímu režimu podléhají návrhy zákonů, které podle své obecné povahy spadají k prvnímu projednání do kompetence prvně zpravené komory (např. Senátu), obsahující ovšem dílčí opatření, která by podle ústavy spadala do rozhodovací pravomoci Senátu. Pokud Senát takový návrh zákona schválí a ten je poté schválen i v Poslanecké sněmovně, zákon je platný. V případě, že Senát jako prvně zpravená komora takový návrh zákona neschválí, a Poslanecká sněmovna jej schválí, před vstupem zákona v platnost následuje zkrácené řízení v Senátu, a to jen o těch opatřeních, které spadají do jeho rozhodovací kompetence. V těchto dílčích věcech má Senát poslední slovo. Toto ustanovení ústavy (čl. 75 odst. 4) platí analogicky pro obě komory.

Rovné postavení komor zůstalo zachováno při schvalování ústavních zákonů. Návrh na změnu ústavy může podat prezident na návrh vlády, nejméně čtvrtina poslanců nebo senátorů a lidová iniciativa nejméně 500 000 občanů (čl. 150 odst. 1). Schválení ústavního zákona je podmíněno souhlasem 2/3 členů každé komory. Pokud nedojde ke shodě, rozhodují komory 3/4 většinou na společném zasedání (hlasy se v tomto případě sčítají). Schválená změna ústavy následně podléhá schválení referendem (čl. 151 odst. 1 až 3). Podle zásad rovného bikameralismu se rozhoduje také při přistoupení k Evropské unii a přenesení pravomocí na orgány Unie a při přistoupení k Severoatlantické alianci (v obou případech 2/3 většinou poslanců a senátorů na společném zasedání) (čl. 148 až 149) a při schvalování rozpočtu (čl. 138 odst. 2).

Neobvyklá pravomoc parlamentu „přehlasovat“ Ústavní soud byla z nové úpravy ústavy vypuštěna; rozhodnutí Ústavního soudu jsou nyní nezvratná, parlament má pouze možnost před zrušením zákona sladit jeho podobu s ústavním pořádkem (čl. 147).

Vzájemný poměr politického složení komor se odvíjí, stejně jako v případě polského Senátu, od praxe současného konání voleb do obou komor. Data v Tabulce 7 jasně vypovídají o poměru politického složení komor ve třech posledních volebních obdobích. Průměrná odchylka mezi zastoupením strany ve Sněmovně a Senátu je 1,2 procentního bodu, nejvyšší odchylka činí pouhých 2,8 procentního bodu. Zastoupení

stran je nepatrně vyšší v Senátu, což je dáno zákonem stanovenou reprezentací menšin ve Sněmovně (čl. 62 odst. 2). S přihlédnutím k prezentovaným datům lze rumunský bikameralismus bezpochyby označit za silně kongruentní.

### 5.5.2 Vztah k exekutivě

Oprávnění Senátu ve vztahu k vládě jsou analogická k oprávněním Poslanecké sněmovny, resp. obě komory vykonávají některé pravomoci parlamentu vůči vládě společně. Na společném zasedání Poslanecká sněmovna a Senát vyjadřují důvěru vládě (čl. 103 odst. 3) a na návrh nejméně čtvrtiny poslanců nebo senátorů vyjadřují nedůvěru vládě (čl. 113). Poslanci i senátoři mají právo interpelovat ministry a klást jim otázky (čl. 112) a právo žádat zahájení trestního stíhání ministrů za činy spáchané v úřadu (čl. 109 odst. 2), obě komory schvalují akty přijaté vládou na základě legislativní delegace (čl. 115). Vládní funkce je slučitelná s výkonem mandátu senátora i poslance (čl. 105 odst. 1).

Pokud jde o vztah parlamentu, resp. Senátu, a prezidenta, parlament na společném zasedání přijímá přísahu prezidenta (čl. 82 odst. 2), uděluje prezidentovi souhlas s uspořádáním referenda (čl. 90), na návrh třetiny poslanců a senátorů může dočasně zprostit prezidenta funkce, pokud spáchá závažné protiústavní činy, pak následuje referendum o odvolání prezidenta (čl. 95) a na návrh většiny poslanců a většiny senátorů může parlament většinou 2/3 hlasů zahájit proti prezidentovi proces impeachmentu, o žalobě rozhoduje Kasační soud (čl. 96). Druhou stranu vztahu tvoří oprávnění prezidenta za daných podmínek rozpustit obě komory parlamentu (čl. 89).

Pravomoc zahájit impeachment proti prezidentovi dosud nebyla použita, k využití pravomoci zprostit prezidenta funkce došlo zatím pouze jednou v r. 2007 v případě prezidenta T. Băsescu. V následném referendu většina 75 % hlasujících občanů potvrdila prezidentovo setrvání ve funkci.<sup>55</sup>

Senát se rovněž podílí s Poslaneckou sněmovnou a prezidentem na jmenování soudců Ústavního soudu<sup>56</sup> (čl. 142 odst. 3) a společně se Sněmovnou volí na společném zasedání ombudsmana a na prezidentův návrh ředitele zpravodajské služby (čl. 65 odst.

---

<sup>55</sup> IFES ElectionGuide, dostupný z WWW <<http://www.electionguide.org/results.php?ID=1332>> [poslední revize 16. 4. 2010].

<sup>56</sup> Každá instituce jmenuje 3 soudce.

2). Dále se účastní jmenování členů Nejvyššího kontrolního úřadu (čl. 140 odst. 5) a ověřuje volbu 14 členů a přímo volí 2 členy Nejvyšší soudcovské rady (čl. 133 odst. 2).

**Tabulka 7: Složení Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu Rumunské republiky v letech 2000-2008<sup>57</sup>**

Politické uskupení	2000		Politické uskupení	2004		Politické uskupení	2008	
	Poslanecká sněmovna	Senát		Poslanecká sněmovna	Senát		Poslanecká sněmovna	Senát
PDSR	155 (44,9 %)	65 (46,4 %)	PSD-PUR	132 (39,8 %)	57 (41,6 %)	PD-L	115 (34,4 %)	51 (37,2 %)
PRM	84 (24,4 %)	37 (26,4 %)	DA	112 (33,7 %)	49 (35,8 %)	PSD+PC	114 (34,1 %)	49 (35,8 %)
PD	31 (9,0 %)	13 (9,3 %)	PRM	48 (14,5 %)	21 (15,3 %)	PNL	65 (19,5 %)	28 (20,4 %)
PNL	30 (8,7 %)	13 (9,3 %)	UDMR	22 (6,6 %)	10 (7,3 %)	UDMR	22 (6,6 %)	9 (6,6 %)
UDMR	27 (7,8 %)	12 (8,6 %)	ostatní	18 (5,4 %)		ostatní	18 (5,4 %)	
ostatní	18 (5,2 %)							
<b>Celkem</b>	<b>345</b>	<b>140</b>	<b>Celkem</b>	<b>332</b>	<b>137</b>	<b>Celkem</b>	<b>334</b>	<b>137</b>

PDSR – Rumunská sociálně demokratická strana, PRM – Strana Velkého Rumunska, PD – Demokratická strana, PNL – Národní liberální strana, UDMR – Demokratický svaz Maďarů v Rumunsku, PSD-PUR – Strana sociální demokracie-Humanistická strana Rumunska, DA – Pravda a spravedlnost (aliance PNL a PD), PD-L – Demokratická liberální strana, PSD+PC – Aliance sociálně demokratické a konzervativní strany.

### 5.5.3 Diskuze o zrušení Senátu

V listopadu 2009 proběhlo současně s prvním kolem prezidentských voleb referendum, v němž byli občané dotázáni, zdali si přejí zřízení jednokomorového parlamentu a snížení počtu členů parlamentu ze 471 na 300. Hlasování se zúčastnilo 50,95 % oprávněných voličů, souhlasné stanovisko vyjádřilo 77,78 % z nich.<sup>58</sup> Podmínka pro platnost referenda (alespoň 50% volební účast) byla těsně splněna, nicméně referendum bylo nezávazné a ústavní revize by si vyžádala souhlas obou komor parlamentu. Výsledek hlasování ovšem vypovídá o vztahu rumunské veřejnosti k instituci Senátu, který je kvůli výše zmíněným charakteristikám (nereprezentuje dílčí zájmy, má stejné stranické složení jako první komora, nenabízí příliš alternativní pohled na zákony, nemá exkluzivní pravomoci) vnímán spíše jako zbytečná překážka plynulosti legislativního procesu. Vedle zrušení druhé komory lze také očekávat, že referendum bude považováno, vzhledem k téměř stoleté tradici rumunského bikameralismu, spíše za impuls k promyšlenější reformě druhé komory, větší

<sup>57</sup> Pramen: IFES ElectionGuide. Dostupný z WWW <<http://www.electionguide.org/country-events.php?ID=178>> [cit. dne 16. 4. 2010]. Zpracováno autorem.

<sup>58</sup> IFES ElectionGuide, dostupný z WWW <<http://www.electionguide.org/results.php?ID=1792>> [cit. dne 16. 4. 2010].

diferenciaci kompetencí, složení a reprezentace. V tomto ohledu by bylo neprospěšnější minimálně rozlišit způsob ustavování obou komor.

## Závěr

Region zemí střední a východní Evropy je z hlediska výzkumu bikameralismu velmi zajímavým. Bikamerální struktura parlamentu existuje ve všech zkoumaných zemích v kontextu unitárního uspořádání státu. Z hlediska teorie bikameralismu nejde o uspořádání neobvyklé, nejstarší dvoukomorový parlament má svůj původ v anglickém, resp. britském unitárním království, nicméně nese s sebou určitá teoretická očekávání, co se týče typu reprezentace a rozsahu kompetencí. Druhé komory v unitárních státech obecně reprezentují méně legitimní zájmy než první komory, mají slabší postavení a plní funkce revizní a stabilizační, poskytují opětovný, korektivní a nezávislejší pohled na legislativu, zvyšují kvalitu přijímané legislativy. Komparativní analýza druhých komor České republiky, Polska, Slovinska a Rumunska ukazuje, do jaké míry se charakter bikameralismu v postkomunistických unitárních státech liší či shoduje s těmito teoretickými předpoklady.

Všechny zkoumané druhé komory vznikly v rámci institucionálních změn při přechodu k demokracii a všechny se inspirovaly historickou bikamerální zkušeností. Ve slovinském případě šlo o jugoslávskou polykamerální tradici, která byla přetavena do dvoukomorové podoby; v ČR a Rumunsku existovala tradice dvoukomorového parlamentu od 19. století, v Polsku již od konce 15. století.

Pohled na funkce zkoumaných druhých komor odhaluje zásadní diskrepanci mezi teorií bikameralismu a praxí zkoumaných států v reprezentačním titulu komor. Přestože jako důvod jejich zřízení bylo uváděno především formální hledisko (český a rumunský případ, částečně polský), byla zvolena zcela neadekvátní konstrukce nerozlišení reprezentovaných zájmů obou komor, z čehož vyplývá stejně silná legitimita komor. Český, rumunský a polský senát jsou tak politickou reprezentací celého lidu, stejně jako první komory. V polském případě lze pozorovat profilaci směrem k druhé komoře teritoriální reprezentace, ta ovšem není ústavně zakotvená a vyplývá pouze z více či méně rovného zastoupení regionů v polském Senátu. Reprezenční funkci tak plní pouze Slovinská Státní rada, jež je druhou komorou profesního zastoupení.

V mnohem větší míře se setkáme s Kyselovými funkcemi stabilizační a legislativně-korektivní, či naplňováním účelu účinnosti podle Tsebelise a Money. Ve všech zkoumaných zemích, s výjimkou Slovinska, nelze změnit ústavu či jiné zásadní právní normy bez souhlasu druhé komory. Všechny druhé komory mohou v procesu

tvorby běžných zákonů vyslovit své stanovisko a požádat první komoru o opětovné zvážení návrhu zákona ve světle těchto stanovisek. První komora může ve všech zemích prosadit svou vůli, nicméně zásahy druhých komor do legislativního procesu jsou uvážené a umírněné, často spíše technické povahy a poměrně úspěšné.

Způsob ustavení druhých komor spíše nenaplňuje teoretický předpoklad snahy o co největší odlišení komor parlamentu a důraz na kontinuitu. Volba druhé komory je ve třech případech přímá (ČR, Polsko, Rumunsko) a v jednom nepřímá (Slovinsko). V případě přímé volby se míra odlišení od způsobu volby první komory liší: český Senát je volen podle odlišné volební formule v odlišných obvodech, je obnovován parciálně senátory volenými na delší volební období a je nerozpuštělný; polský Senát je volen podle odlišné volební formule v (téměř) stejných obvodech, jeho volební období je ovšem shodné s první komorou a obě jsou i současně rozpouštěny; rumunský Senát je volen podle stejné volební formule na stejné volební období, obě komory jsou rozpouštěny současně. Slovinská Státní rada je volena na delší volební období prostřednictvím orgánů specifických sociálních skupin, které jsou v ní zastoupeny. Pasivní volební právo do všech druhých komor je omezeno dosažením vyššího věku než do prvních komor, s výjimkou Slovinska, kde je věkové omezení stejné (ale doplněné o další nároky).

Pravidlem je menší početnost druhých komor, která nepřesahuje polovinu velikosti první komory. Největší zkoumanou druhou komorou je rumunský Senát se 137 členy, nejmenší slovinská Státní rada se 40 členy. V poměru k velikosti první komory je nejmenší komorou polský Senát, který je 4,6krát menší než první komora. Průměrná poměrná velikost ostatních druhých komor je podobná, průměrně tvoří 40 % velikosti první komory.

V souvislosti s rozsahem kompetencí lze konstatovat slabé postavení všech druhých komor s výjimkou rumunského Senátu. Dokonalá symetrie rumunského bikameralismu byla sice oslabena ústavní reformou z r. 2003, vzhledem k ostatním zkoumaným případům jde stále o nejsilnější druhou komoru, jež si drží komparativně neobvyklé pravomoci vyjádření důvěry a nedůvěry vládě, rozhodování o státním rozpočtu a interpelace ministrů vlády. Pravomoc rumunského Senátu zamítnout jakýkoli zákon byla opuštěna ve prospěch specifické podoby oslabeného symetrického bikameralismu.

Česká, polská a slovinská druhá komora jsou v rámci legislativního procesu přehlasovatelné první komorou ve všech případech, mohou tedy přijetí zákona pouze zdržet (ČR a Polsko s výjimkou ústavních zákonů, mezinárodních smluv a jiných důležitých zákonů). Rumunský Senát má v určitých otázkách poslední slovo (mezinárodní smlouvy a některé organické zákony), v ostatních otázkách může být přehlasován první komorou. Nutnost souhlasu s ústavními zákony platí též pro rumunský Senát. Legislativní proces začíná v ČR, Polsku a Slovinsku vždy v první komoře; v Rumunsku v druhé komoře začíná legislativní proces v otázkách, ve kterých má poslední slovo první komora.

Ve vztahu k vládě mají zkoumané druhé komory velmi omezené pravomoci, pouze v Rumunsku se druhá komora podílí na vyjádření důvěry a nedůvěry vládě a interpeluje ministry. Česká, polská a slovinská druhá komora mají minimální nebo žádná kontrolní či jiná oprávnění vůči vládě. Na druhé straně, všechny druhé komory se do určité míry podílejí na exekvování ústavní odpovědnosti hlavy státu, kterou je ve všech případech prezident. Český Senát se podílí i na volbě prezidenta, v ostatních zemích probíhá volba prezidenta přímo.

Při srovnání politického složení komor vyjde najevo rovný podíl mezi soudržnými a nesoudržnými komorami. V Polsku a Rumunsku, kde jsou komory voleny přímo, současně a integrálně, v Rumunsku navíc podle identického volebního systému, je politické složení jedné komory odrazem politického složení druhé komory; jde o dva případy kongruentního bikameralismu. Přestože jsou obě přímo volené, jsou komory českého parlamentu inkongruentní, především díky opatřením zajišťujícím různost obou sborů (odlišný volební systém, odlišné volební období, parciální obměna). Inkongruence komor slovinské legislature vyplývá ze zásadně odlišného způsobu volby a minimalizace vlivu politických stran ve Státní radě.

Aplikujeme-li na zkoumané druhé komory analytický nástroj popsany v kapitole 1.5 (Tabulka 3 a 4), lze provést jejich zařazení v rámci Lijphartovy typologie bikameralismu (viz Tabulku 8). V rámci proměnné inkongruence-kongruence se výsledné hodnoty pohybují v rozpětí od 4 do 16 (maximum je 24). Nejvíce nesoudržnými komorami jsou český Senát (16) a slovinská Státní rada (12). Potvrdil se tedy vliv odlišného způsobu ustavení komor na míru nesoudržnosti. Rumunská a polská

druhá komora dosáhly navzájem podobných, velmi nízkých hodnot (Rumunsko 4, Polsko 6). I opačná teze o vlivu stejného způsobu volby na kongruenci komor byla potvrzena, a to jak z hlediska ústavní úpravy, tak na základě analýzy reality politického složení komor.

Hodnota proměnné symetrie nabývá velmi širokého rozpětí mezi 0 a 20. Vyšší hodnoty sledujeme u Rumunska (20), nižšího skóre dosáhly ČR (10), Polsko (10) a Slovinsko (0). Vzhledem k maximální možné hodnotě proměnné (24) lze rumunský bikameralismus označit za symetrický, český a polský za asymetrický, a slovinský případ pak za krajně asymetrický.

**Tabulka 8: Symetrie a inkongruence bikameralismu ve zkoumaných zemích**

Proměnná	ČR	Polsko	Slovinsko	Rumunsko
<i>inkongruence</i>				
<b>1a</b>	2	1	2	0
<b>1b</b>	2	0	2	0
<b>1c</b>	0	0	0	0
<b>1d</b>	0	0	2	0
<b>2</b>	2	4	2	2
<b>3a</b>	2	1	0	2
<b>3b</b>	0	0	2	0
<b>4</b>	2	0	2	0
<b>5</b>	4	0	0	0
<i>symetrie</i>				
<b>6</b>	2	2	0	2
<b>7</b>	0	0	0	4
<b>8</b>	0	0	0	2*
<b>9</b>	0	0	0	4
<b>10</b>	4	4	0	4
<b>11</b>	4	4	0	4
<b>Celkem</b> <i>(inkongruence/symetrie)</i>	<b>16/10</b>	<b>6/10</b>	<b>12/0</b>	<b>4/20</b>

\*Každá komora rumunského parlamentu si udržuje poslední slovo v předem stanovených otázkách. Nejde o jasně symetrický způsob řešení sporů, ani o jednoznačné zvýhodnění jedné z komor. V tomto případě je tak proměnné přidělena kompromisní hodnota 2.

Z výše uvedeného vyplývá zařazení zkoumaných druhých komor do Lijphartovy typologie takto: 3 případy plní kritéria skupiny *středně silného bikameralismu* (Rumunsko – symetrie a kongruence; ČR – asymetrie a inkongruence; Slovinsko –

asymetrie a inkongruence), jeden případ spadá do kategorie *slabého bikameralismu* (Polsko – asymetrie a kongruence).

Pokud jde o hypotézy zmíněné v úvodu:

*(1) Druhé komory v unitárních státech mají slabší postavení než první komory a vykonávají spíše stabilizační funkce.*

Předložená analýza potvrzuje uvedenou hypotézu. Žádná ze zkoumaných druhých komor nemá obecně rovné postavení s první komorou. Jediným případem bylo v minulosti Rumunsko, kde však r. 2003 proběhla ústavní reforma, která oslabila postavení druhé komory, protože dvě rovnoprávné (a v rumunském kontextu navíc kongruentní) komory byly v unitárním státě krajně neefektivní. Druhé komory se ve zkoumaných zemích (mimo Slovinsko) ocitají v rovném postavení k první komoře v otázkách ústavy a důležitých zákonů, z čehož pramení jejich stabilizační funkce.

V souvislosti se slabším postavením je problematický zejména stupeň legitimacy zkoumaných druhých komor, který má svůj původ v přímé volbě. Otázka, proč má druhá komora mít slabší postavení, když stupeň legitimacy první komory není o nic silnější, je jedním z důležitých témat diskuzí o případné reformě těchto institucí. V úvahu připadá buď posílení jejich pravomocí (neefektivitu tohoto řešení ukázala rumunská zkušenost), nebo jasnější určení jejich reprezentačního titulu (odlišného od prvního komory). Jelikož všechny zkoumané státy jsou unitární a poměrně homogenní, bylo by problematické nalézt odpovídající dostatečně silný legitimizující titul. Schůdným řešením se zdá být např. propojení druhých komor s regiony a jejich postavení do role ochránce zájmů těchto regionů, tj. přiznat jim určité silné pravomoci v oblasti regionální politiky či financování regionů při zachování oslabeného postavení v běžném zákonodárství a samozřejmě symetrického postavení v ústavních otázkách. Volba by pak mohla zůstat přímá, či lépe by mohla být nepřímá, což by omezilo případné politické zásahy do zákonodárského procesu a důraz by tak byl kladen spíše na korektivní práci druhé komory a druhý pohled z odstupů, z pozice jiných zájmů.

*(2) Charakter bikameralismu v unitárních státech má tendenci přibližovat se ke slabšímu pólu Lijphartovy škály.*

Vzorek zkoumaných unitárních zemí se pohybuje na hranici mezi kategoriemi středně silného a slabého bikameralismu. Jakkoli se dá o určitých specifických

aspektech bikameralismu v jednotlivých zemích diskutovat, zařazení jakéhokoli dvoukomorového systému střední a východní Evropy do kategorie silného bikameralismu či přibližování se některé z případů k ní je vyloučené. Současný stav bikameralismu ve zkoumaných zemích zmíněnou hypotézu potvrzuje.

## Summary

The first aim of the presented bachelor thesis was to put the second chambers of parliaments of Central and Eastern European countries in comparative perspective and describe their similarities and differences. The analysis showed prevalent similarities in historical traditions of bicameralism (in all examined countries there was a pre-1990 bicameral experience) and in the character of creation of the current second chambers (second chambers in all examined countries were created during the process of democratic transition). With respect to the type of representation, two of four examined second chambers do not represent specific interests (the Czech Rep., Romania), one second chamber represents professional interests (Slovenia) and one case may be described as a second chamber of territorial representation (Poland). Three second chambers are elected directly (the Czech Rep., Poland, Romania), one indirectly (Slovenia). The election term of the second chambers does not in two cases differ from that of the first chamber (Poland, Romania), in two cases the second chamber is elected for a longer period (the Czech Rep., Slovenia). All second chambers are in a weaker position in relation to the first chamber; the consent of the second chamber is in all examined countries required only for the adoption of constitutional law or other important laws. In relation to the executive, three second chambers have little or no competences, only Romanian second chamber has an unusual right of vote of (no) confidence. As to the political composition of the chambers, two cases are incongruent bicameralism (the Czech Rep., Slovenia) and two cases are congruent bicameralism (Poland, Romania).

The second aim of the thesis was to classify the examined cases on the typological scale created by A. Lijphart. The results of the analysis show that three cases fit the criteria of medium-strength bicameralism (the Czech Rep., Slovenia, Romania), and one fits the criteria of weak bicameralism (Poland).

The third aim of the thesis was to verify the hypothesis about the position of second chambers in unitary states. The comparative study of bicameral systems of Central and Eastern European unitary states confirmed this hypothesis and concluded weaker position of second chambers in unitary states. All examined second chambers perform mainly stabilization and corrective functions.

## Seznam tabulek

1. HLASOVACÍ CYKLY V JEDNOKOMOROVÉM A DVOUKOMOROVÉM PARLAMENTU .....	20
2. ÚSTAVNÍ CHARAKTERISTIKY BIKAMERALISMU .....	30
3. HODNOTY PRO BIKAMERÁLNÍ INKONGRUENCI .....	32
4. HODNOTY PRO BIKAMERÁLNÍ SYMETRII .....	33
5. SLOŽENÍ POSLANECKÉ SNĚMOVNY A SENÁTU PČR V LETECH 1996-2008 .....	44
6. SLOŽENÍ SEJMU A SENÁTU POLSKÉ REPUBLIKY V LETECH 2001-2007.....	51
7. SLOŽENÍ POSLANECKÉ SNĚMOVNY A SENÁTU PARLAMENTU RUMUNSKÉ REPUBLIKY V LETECH 2000-2008 .....	65
8. SYMETRIE A INKONGRUENCE BIKAMERALISMU VE ZKOUMANÝCH ZEMÍCH .....	70

## Seznam použitých pramenů a literatury

### PRAMENY

*Constitution of Romania* [online]. c2010 [cit. dne 15. 4. 2010]. Dostupný z WWW <<http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>>.

*Law No. 429/2003 on the revision of the Constitution of Romania, published in the Official Gazette of Romania, Part I, No. 758 of 29 October 2003* [online]. c2010 [cit. dne 15. 4. 2010] Dostupný z WWW <[http://www.cdep.ro/pdfs/reviz\\_constitutie\\_en.pdf](http://www.cdep.ro/pdfs/reviz_constitutie_en.pdf)>.

*Reynolds v. Sims, 377 U. S. 533 (1964)* [online]. c2004-2010 [cit. dne 15. 2. 2010]. Dostupný z WWW <<http://supreme.justia.com/us/377/533/case.html>>.

*Ústava České republiky ze dne 16. prosince 1992, ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů.* [online]. c1995-2010 [cit. dne 2. 4. 2010]. Dostupný z WWW <<http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>>.

*Ústava Polské republiky z 2. 4. 1997.* In: KLOKOČKA, V. (2005). *Ústavy států Evropské unie. Díl druhý, Ústavní texty České republiky, Estonska, Kypru, Litvy, Lotyšska, Maďarska, Malty, Polska, Slovenska a Slovinska.* 1. vyd. Praha: Linde. S. 182-239. ISBN 80-7201-556-7.

*Ústava Republiky Slovinsko z 23. 12. 1991.* In: KLOKOČKA, V. (2005). *Ústavy států Evropské unie. Díl druhý, Ústavní texty České republiky, Estonska, Kypru, Litvy, Lotyšska, Maďarska, Malty, Polska, Slovenska a Slovinska.* 1. vyd. Praha: Linde. S. 297-335. ISBN 80-7201-556-7.

*Ústava Rumunska, MO (Partea I), č. 233/1991.* In: PAVLÍČEK, V. – JIRÁSKOVÁ, V. a kol. (2001). *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy. Texty ústav zemí střední a východní Evropy a stati.* 3. část. 1. vyd. Praha: Vodnář. S. 217-237. ISBN 80-85889-48-X.

*Ústavní zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky.* [online]. c1995-2010 [cit. dne 2. 4. 2010]. Dostupný z WWW <[http://www.psp.cz/docs/texts/constitution\\_1920.html](http://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1920.html)>.

*Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci.* [online]. c1995-2010 [cit. dne 2. 4. 2010]. Dostupný z WWW <[http://www.psp.cz/docs/texts/constitution\\_1968.html](http://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1968.html)>.

**NEPERIODICKÁ LITERATURA**

- AMELLER, M. (1966). *Parliaments. A Comparative Study on the Structure and Functioning of Representative Institutions in Fifty-Five Countries*. A New and Completely Revised Edition. London: Cassell.
- BROKLOVÁ, E. (2001). Senát třikrát v historii Československa a České republiky. In: MANSFELDOVÁ, Z. (ed.). *Vztah Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky. Sborník referátů ze semináře konaného v Senátu PČR dne 14. 6. 2001*. 1. vyd. Praha: Sociologický ústav AV ČR. ISBN 80-7330-008-7.
- CABADA, L. (2005). *Politický systém Slovinska*. 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství. ISBN 80-86429-37-7.
- CABADA, L. – VODIČKA, K. (2007). *Politický systém České republiky. Historie a současnost*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Portál. ISBN 978-80-7367-337-6.
- CABADA, L. (2008). Jugoslávie: Základní charakteristiky politického systému Titovy SFRJ. In: CABADA, L. (ed.). *Komparace politických systémů. Nové demokracie střední a východní Evropy*. 1. vyd. Praha: Oeconomica. ISBN 978-80-245-1388-1.
- HAMILTON, A. – JAY, J. – MADISON, J. (1994). *Listy federalistů. Soubor esejí psaných na podporu nové Ústavy předložené federálním Shromážděním 17. září 1787*. 1. vyd. Olomouc: Vydavatelství Univerzity Palackého v Olomouci. ISBN 80-7067-390-7.
- IONESCU, C. (2008). Romania. In: KORTMANN, C. – FLEUREN, J. – VOERMANS, W. (eds.). *Constitutional Law of 2 EU Member States: Bulgaria and Romania. The 2007 Enlargement*. 1<sup>st</sup> ed. Deventer: Kluwer; Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International. ISBN 978-90-411-2781-5.
- KLOKOČKA, V. (2006). *Ústavní systémy evropských států (srovnávací studie)*. 2., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde. ISBN 80-7201-606-7.
- KOLÁŘ, P. (2008). Kontrolní, kreační a organizační působnost Parlamentu. In: SYLLOVÁ, J. et al. *Parlament České republiky. Podle stavu k 1. 5. 2007*. 2., podstatně přeprac. vyd. Praha: Linde. ISBN 978-80-7201-689-4.
- KRISTAN, I. (2002). Bicameralism and Democracy. In: *The Influence of Upper Chambers on the Development of Democracy and the Role of Civil Society. Meeting of the Association of European Senates (Ljubljana, 28 June 2002)*. Dostupný z WWW <[http://www.senateurope.org/precedentes/ljubljana\\_2002/analyse\\_senats\\_en\\_2002.pdf](http://www.senateurope.org/precedentes/ljubljana_2002/analyse_senats_en_2002.pdf)> [staženo 8. 2. 2010]

- KUBÁT, M. (2003). *Postkomunismus a demokracie. Politika ve středovýchodní Evropě*. 1. vyd. Praha: Dokořán. ISBN 80-86569-47-0.
- KUBÁT, M. (2005). *Demokracie v Polsku. Politický systém Polské republiky (1989-2005)*. 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství. ISBN 80-86429-46-6.
- KUBÁT, M. (2006a). Polský parlament v 21. století (perspektivy Senátu). In: KYSELA, J. (ed.). *Parlamenty a jejich funkce v 21. století. Sborník příspěvků k 10. výročí ustavení Senátu Parlamentu České republiky*. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia. ISBN 80-86861-99-6.
- KUBÁT, M. (2006b). *Vývoj a proměny státního zřízení Polska ve 20. století. Institucionálně politická studie*. 1. vyd. Praha: Dokořán. ISBN 80-7363-079-6.
- KUDRNA, J. (2001a). Postavení Státní rady ve slovinském ústavním systému. In: PAVLÍČEK, V. – JIRÁSKOVÁ, V. a kol. *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy. Texty ústav zemí střední a východní Evropy a stati*. 3. část. 1. vyd. Praha: Vodnář. ISBN 80-85889-48-X.
- KYSELA, J. (ed.). (1999). *Senát v České republice – proč a jaký? Sborník příspěvků*. Praha: Kancelář Senátu. Dostupný z WWW <<http://www.senat.cz/zajimavosti/sbornik/sbornik.doc>>. [staženo 3. 4. 2010]
- KYSELA, J. (2003). Senát - očekávání a skutečnost aneb šestiletá bilance. In: KYSELA, J. (ed.). *Deset let Ústavy České republiky. Východiska, stav, perspektivy: sborník příspěvků*. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia. ISBN 80-86432-45-9.
- KYSELA, J. (2004). *Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia. ISBN 80-86432-89-0.
- KYSELA, J. (ed.). (2006). *Parlamenty a jejich funkce v 21. století. Sborník příspěvků k 10. výročí ustavení Senátu Parlamentu České republiky*. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia. ISBN 80-86861-99-6.
- KYSELA, J. (2008). Parlament a parlamentarismus. In: SYLLOVÁ, J. et al. *Parlament České republiky. Podle stavu k 1. 5. 2007*. 2., podstatně přeprac. vyd. Praha: Linde. ISBN 978-80-7201-689-4.
- KYSELOVÁ MAJOVSKÁ, S. et al. (2006). Český Senát 1996-2006 ve faktech. In: KYSELA, J. (ed.). *Parlamenty a jejich funkce v 21. století. Sborník příspěvků k 10. výročí ustavení Senátu Parlamentu České republiky*. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia. ISBN 80-86861-99-6.

- LIJPHART, A. (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven and London: Yale University Press. ISBN 978-0-300-07893-0.
- LIPŠIC, D. (2000). *Dvojkomorový parlamentní systém*. 1. vyd. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky. ISBN 80-88935-16-4.
- LONGLEY, L. D. – OLSON, D. M. (1991). The Politics and Processes of National Legislative Cameral Change. In: LONGLEY, L. D. – OLSON, D. M. (eds.). *Two into One. The Politics and Processes of National Legislative Cameral Change*. 1<sup>st</sup> ed. Boulder: Westview Press. ISBN 0-8133-1188-8.
- MANSFELDOVÁ, Z. (ed.). (2001). *Vztah Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky. Sborník referátů ze semináře konaného v Senátu PČR dne 14. 6. 2001*. 1. vyd. Praha: Sociologický ústav AV ČR. ISBN 80-7330-008-7.
- MILL, J. S. (1992). *Úvahy o vládě ústavní*. 2., upravené vyd. Praha: Nakladatelství Svoboda. ISBN 80-205-0267-X.
- OLSON, D. M. (1999). From Electoral Symbol to Legislative Puzzle: The Polish Senat. In: PATTERSON, S. C. – MUGHAN, A. (eds.). *Senates. Bicameralism in the Contemporary World*. 1<sup>st</sup> ed. Columbus: Ohio State University Press. ISBN 0-8142-5010-6.
- PATTERSON, S. C. – MUGHAN, A. (1999). Senates and the Theory of Bicameralism. In: PATTERSON, S. C. – MUGHAN, A. (eds.). *Senates. Bicameralism in the Contemporary World*. 1<sup>st</sup> ed. Columbus: Ohio State University Press. ISBN 0-8142-5010-6.
- PITHART, P. (1999). Senát jako stabilizující prvek politického systému. In: KYSELA, J. (ed.). *Senát v České republice – proč a jaký? Sborník příspěvků*. Praha: Kancelář Senátu. Dostupný z WWW <<http://www.senat.cz/zajimavosti/sbornik/sbornik.doc>>. [staženo 3. 4. 2010]
- PITHART, P. (2006). Znamení/Memento zrodu. In: KYSELA, J. (ed.). *Parlamenty a jejich funkce v 21. století. Sborník příspěvků k 10. výročí ustavení Senátu Parlamentu České republiky*. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia. ISBN 80-86861-99-6.
- ROSŮLEK, P. (2008). Rumunsko: Hybridní poloprezidencialismus. In: CABADA, L. (ed.). *Komparace politických systémů. Nové demokracie střední a východní Evropy*. 1. vyd. Praha: Oeconomica. ISBN 978-80-245-1388-1.
- RUSSELL, M. (2000). *Reforming the House of Lords. Lessons from Overseas*. 1<sup>st</sup> ed. Oxford: Oxford University Press. ISBN 0-19-829831-5.

- SARTORI, G. (2001). *Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství. ISBN 80-85850-94-X.
- SYLLOVÁ, J. (1998). Parlamentarismus. In: PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda*. 1. vyd. Praha: Linde. ISBN 80-7201-141-3.
- SYLLOVÁ, J. (1999a). Senát jako strážce stability Ústavy. In: KYSELA, J. (ed.). *Senát v České republice – proč a jaký? Sborník příspěvků*. Praha: Kancelář Senátu. Dostupný z WWW <<http://www.senat.cz/zajimavosti/sbornik/sbornik.doc>>. [staženo 3. 4. 2010]
- SYLLOVÁ, J. (1999b). Ústavní úprava pravomocí horních komor v nových demokraciích střední a východní Evropy. In: PAVLÍČEK, V. a kol. *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy. I. část*. 1. vyd. Praha: Vodnář. ISBN 80-85889-29-3.
- TREPTOW, K. W. (2000). *Dějiny Rumunska*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství Lidové noviny. ISBN 80-7106-348-7.
- TSEBELIS, G. – MONEY, J. (1997). *Bicameralism*. 1<sup>st</sup> ed. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 0-521-58972-X.
- ZAKARIA, F. (2004). *Budoucnost svobody*. 1. vyd. Praha: Academia. ISBN 80-200-1285-0.

## PERIODICKÁ LITERATURA

- BARNETT, J. D. (1915). The Bicameral System in State Legislation. *The American Political Science Review*, vol. 9, no. 3, s. 449-466. ISSN 0003-0554.
- BOTTOM, W. P. et al. (2000). The Institutional Effect on Majority Rule Instability: Bicameralism in Spatial Policy Decisions. *American Journal of Political Science*, vol. 44, no. 3, s. 523-540. ISSN 0092-5853.
- DOWNS, W. M. (2008). The 2008 Parliamentary Election in Romania. *Electoral Studies*, vol. 28, no. 3, s. 510-513. ISSN 0261-3794.
- FILIP, J. (2003). K historii Senátu: od jeho zřízení až po ustavení. *Senát*, roč. 6, č. 1, s. 22-24. MK ČR E 10120.
- HAMMOND, T. – MILLER, G. (1987). The Core of the Constitution. *The American Political Science Review*, vol. 81, no. 4, s. 1155-1174. ISSN 0003-0554.
- KUDRNA, J. (2001b). Nový zákon o volbách do Sejmu a Senátu Polské republiky. *Politologická revue*, roč. 6, č. 2, s. 75-109. ISSN 1211-0353.

- KYSELA, J. (2002). Druhé komory profesní reprezentace. *Senát*, roč. 5, č. 4. MK ČR E 10120.
- LEVMORE, S. (1992). Bicameralism: When Are Two Decisions Better than One? *International Review of Law and Economics*, vol. 12, no. 2, s. 145-163. ISSN 0144-8188.
- LINEK, L. – MANSFELDOVÁ, Z. (2007). The Parliament of the Czech Republic, 1993-2004. *The Journal of Legislative Studies*, vol. 13, no. 1, s. 12-37. ISSN 1743-9337.
- LLANOS, M. – NOLTE, D. (2003). Bicameralism in the Americas: Around the Extremes of Symmetry and Incongruence. *The Journal of Legislative Studies*, vol. 9, no. 3, s. 54-86. ISSN 1743-9337.
- RESCHOVÁ, J. (1997). Druhé komory v evropských parlamentech. *Politologická revue*, roč. 3, č. 1, s. 20-41. ISSN 1211-0353.
- RIKER, W. H. (1992a). The Justification of Bicameralism. *International Political Science Review*, vol. 13, no. 1, s. 101-116. ISSN 1460-373X.
- RIKER, W. H. (1992b). The Merits of Bicameralism. *International Review of Law and Economics*, vol. 12, no. 2, s. 166-168. ISSN 0144-8188.
- ROGERS, J. (2001). An Informational Rationale for Congruent Bicameralism. *Journal of Theoretical Politics*, vol. 13, no. 2, s. 123-151. ISSN 0951-6928.
- RUSSELL, M. (2001). What are Second Chambers for? *Parliamentary Affairs*, vol. 54, no. 3, s. 442-458. ISSN 0031-2290.
- ŘÍCHOVÁ, B. (1997). Komparativní metoda v politologii. *Politologická revue*, roč. 3, č. 2, s. 3-34. ISSN 1211-0353.
- ŘÍCHOVÁ, B. (2001). Senát je když.... *Příloha časopisu Senát 4/2001*, roč. 4, č. 4, s. 1-3. MK ČR E 10120.
- SKOTNICKI, K. (1999). Senát v Polsku jako druhá komora parlamentu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, roč. 7, č. 3, s. 232-236. ISSN 1210-9126.
- TSEBELIS, G. – MONEY, J. (1992). Cicero's Puzzle. Upper House Power in Comparative Perspective. *International Political Science Review*, vol. 13, no. 1, s. 25-43. ISSN 1460-373X.

**INTERNETOVÉ ZDROJE**

*IFES Election Guide* [online]. c2010. [cit. dne 16. 4. 2010]. Dostupné z WWW <<http://www.electionguide.org>>.

*Państwowa Komisja Wyborcza* [online]. c2010, last updated on 23<sup>rd</sup> April 2010 [cit. dne 8. 4. 2010]. Dostupné z WWW <<http://www.pkw.gov.pl>>.

*Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna* [online]. c1995-2010 [cit. dne 2. 4. 2010]. Dostupné z WWW <<http://www.psp.cz>>.

*Parliament of Romania – Chamber of Deputies* [online]. c2010 [cit. dne 23. 4. 2010]. Dostupné z WWW <<http://www.cdep.ro>>.

*Parliamentary Democracy – Inter-Parliamentary Union (IPU)* [online]. c2010, last updated on 23<sup>rd</sup> April 2010 [cit. dne 4. 5. 2010]. Dostupné z WWW <<http://www.ipu.org>>.

*Senát PČR: Domovská stránka* [online]. c2010 [cit. dne 8. 4. 2010]. Dostupné z WWW <<http://www.senat.cz>>.

*Senat RP* [online]. [cit. dne 8. 4. 2010]. Dostupné z WWW <<http://www.senat.gov.pl>>.

*US Supreme Court Cases from Justia & Oyez* [online]. c2004-2010 [cit. dne 15. 2. 2010]. Dostupné z WWW <<http://supreme.justia.com>>.

*Volební server ČSÚ* [online]. c2010 [cit. dne 8. 4. 2010]. Dostupné z WWW <<http://www.volby.cz>>.

## **Seznam příloh**

### **Příloha č. 1: Vybrané ústavní charakteristiky bikameralismu (tabulka)**

## Přílohy

Příloha č. 1: Vybrané ústavní charakteristiky bikameralismu (tabulka)

ZEMĚ	VĚKOVÉ OMEZENÍ	DALŠÍ NÁROKY NA ČLENSTVÍ V DRUHÉ KOMOŘE	ZPŮSOB VOLBY	DĚLKA MANDÁTU	OBNOVA DRUHÉ KOMORY	VELIKOST KOMORY	NÁSTROJE KONTROLY VLÁDY	
							PRVNÍ KOMORA	DRUHÁ KOMORA
ČESKÁ REPUBLIKA	senátor 40 let poslanec 21 let	žádné	přímá	senátor 6 let poslanec 4 roky	částečná (každé 2 roky 1 třetina)	81 senátorů 200 poslanců		
POLSKO	senátor 30 let poslanec 21 let	žádné	přímá	senátor 4 roky poslanec 4 roky	úplná	100 senátorů 460 poslanců		
SLOVINSKO	senátor 18 let poslanec 18 let	členství v profesní organizaci	nepřímá	senátor 5 let poslanec 4 roky	úplná	40 senátorů 90 poslanců		
RUMUNSKO	senátor 33 let poslanec 23 let	žádné	přímá	senátor 4 roky poslanec 4 roky	úplná	137 senátorů 334 poslanců		
	ZÁKONY ZAČÍNÁJÍCÍ LEGISLATIVNÍ PROCES V DRUHÉ KOMOŘE	LEGISLATIVA VYŽADUJÍCÍ SOUHLAS DRUHÉ KOMORY	NÁSTROJE KONTROLY VLÁDY		ÚČAST DRUHÉ KOMORY NA JEMENOVÁNÍ A VOLBĚ EXEKUTIVNÍCH A DALŠÍCH FUNKCÍ			
ČESKÁ REPUBLIKA	žádné	ústavní z., ratifikace mezinárodních smluv, volební z., stykový z., jednací řád Senátu, role ozbrojených sil	vyjádření ne/důvěry, interpelace, vyšetřovací komise, doporučení, schválení rozpočtu	doporučení, tzv. "malé dotazy"	ústavní soudci, místopředseda Státního zemědělského intervenčního fondu, předseda a inspektoři Úřadu pro ochranu osobních údajů, ombudsman a zástupce ombudsmana, členové Rady Ústavu pro studium totalitních režimů			
POLSKO	žádné	ústavní z., mezinárodní smlouvy, přenos pravomocí na nadnárodní instituci	vyjádření ne/důvěry, interpelace	žádné	předseda Nejvyššího kontrolního úřadu, ombudsman, generální inspektor pro ochranu osobních údajů, členové Národní rady soudnictví, Národní rady pro rozhlas a televizi, Rady pro měnovou politiku			
SLOVINSKO	žádné	žádná	vyjádření ne/důvěry, interpelace, zahájení trestního řízení	právo požadovat zahájení parlamentního vyšetřování	žádné			
RUMUNSKO	běžné zákony a specifické organické zákony	ústavní z., mezinárodní smlouvy a související prováděcí z., specifické organické z.	vyjádření ne/důvěry, interpelace, zahájení trestního řízení, schválení aktů legislativní delegace	vyjádření ne/důvěry, interpelace, zahájení trestního řízení, schválení aktů legislativní delegace	soudci Ústavního soudu, ombudsman, ředitel zpravodajské služby, členové Nejvyššího kontrolního úřadu, členové Nejvyšší soudcovské rady			

# **UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

**INSTITUT POLITOLOGICKÝCH STUDIÍ**

## **PROJEKT BAKALÁŘSKÉ PRÁCE**

**TÉMA:**

### **Srovnání horních komor parlamentů střední a východní Evropy**

Senáty České republiky, Polska, Slovinska a Rumunska v komparativní perspektivě

Autor:	<b>Filip Murár</b>
Obor a ročník:	<b>Politologie a mezinárodní vztahy, 2. ročník bc. studia</b>
Akademický rok:	<b>2008/2009</b>
Navrhovaný konzultant:	<b>PhDr. Petr Just</b>
Datum odevzdání:	<b>27. května 2009</b>

Problematika bikameralismu a existence horní komory parlamentu je často diskutovaným tématem ve veřejném i odborném diskurzu, a to jak v zemích, ve kterých dvoukomorový parlament funguje a kde jsou např. vyjadřovány pochybnosti o jeho smyslu, tak v zemích, které o možném zavedení druhé komory uvažují. Otázky po přínosu horní komory do legislativního procesu nebo po jejím postavení a roli v rámci politického systému, politické kultury a politiky ne ojediněle zaznívají z úst politické reprezentace, médií i zástupců veřejnosti. V jistém smyslu si budu ve své bakalářské práci klást podobné otázky a budu se na ně snažit najít odpovědi.

Cílem mé práce je v komparativní perspektivě srovnat postavení a roli horních komor parlamentů střední a východní Evropy, jmenovitě České republiky, Polska, Slovinska a Rumunska. Tyto případy jsem zvolil z následujících důvodů: Z evropských zemí, které prošly během 2. poloviny 20. století komunistickou totalitní zkušeností, si tyto čtyři po přechodu k demokracii zvolily dvoukomorovou legislativu. Každá ze zemí ovšem svůj politický systém zakládá na jiných historických tradicích, z čehož vyplývají i rozdílnosti mezi horními komorami. Tyto rozdíly se týkají povahy komory (přímo či nepřímou volené), a/symetrie bikameralismu, role v zákonodárném procesu (zda je horní komora tzv. pojistkou demokracie, či je jen kopií dolní sněmovny). Srovnání senátů zemí tohoto geografického prostoru také v české politologické literatuře ještě nebylo zpracováno. Společná základna a rozdílnosti v charakteru každé komory může poskytnout poznání, za jakých technických, politických a společenských podmínek je instalace/existence druhé komory parlamentu nejvhodnější. Tato zjištění a argumenty mohou i např. přispět do diskuze, která se týká smyslu, role a postavení Senátu Parlamentu České republiky, a v současné době se intenzivně vede na odborné i neodborné úrovni.

Výstupem mé práce by mělo být rámcové zhodnocení role horních komor v politických systémech vybraných zemí a již zmíněná odpověď na otázku, které technické či politické podmínky vytvářejí lepší nebo horší prostředí pro fungování dvoukomorového systému.

Z metodologického a strukturního hlediska se budu u každé země zabývat stručně historií a ustavením druhé komory, vnitřní strukturou a postavením v rámci ústavního a politického systému (pravomoci vymezené v ústavním textu, vztahy k dolní komoře), technologií jejího obsazování (volební systém) a praktickým fungováním instituce (schvalování zákonů, práce výborů, veto apod.). Teoretickým východiskem mi bude práce docenta Jana Kysely *Dvoukomorové systémy* a také *Srovnávací ústavní inženýrství*

Giovanni Sartoriho. Za zdroj informací ke každé zemi mi poslouží monografie českých odborníků na příslušné oblasti (Maxmilián Strmiska, Ladislav Cabada, Michal Kubát ad.), příslušné zákonné normy a webové stránky parlamentů a senátů.

### **Předběžná struktura práce**

1. Úvod
2. Teorie dvoukomorových systémů
3. Historie a vývoj
  - 3.1 Česká republika
  - 3.2 Polsko
  - 3.3 Slovinsko
  - 3.4 Rumunsko
4. Postavení horní komory v rámci ústavního a politického systému
  - 4.1 Česká republika
  - 4.2 Polsko
  - 4.3 Slovinsko
  - 4.4 Rumunsko
5. Volební systém
  - 5.1 Česká republika
  - 5.2 Polsko
  - 5.3 Slovinsko
  - 5.4 Rumunsko
6. Vnitřní struktura horní komory
  - 6.1 Česká republika
  - 6.2 Polsko
  - 6.3 Slovinsko
  - 6.4 Rumunsko
7. Postavení a role horní komory v legislativním procesu
  - 8.1 Česká republika
  - 8.2 Polsko
  - 8.3 Slovinsko
  - 8.4 Rumunsko
8. Závěr

Je možné, že se osnova mé práce bude na základě dosažených výsledků v průběhu zkoumání měnit.

## **Předběžný seznam použité literatury**

### **a. neperiodická**

- CABADA, L. (2005). *Politický systém Slovinska*. Praha: Sociologické nakladatelství. ISBN 80-86429-37-7.
- CABADA, L. a kol. (2008). *Komparace politických systémů. Nové demokracie střední a východní Evropy*. Praha: Oeconomica. ISBN 978-80-245-1388-1.
- CABADA, L. – VODIČKA, K. (2007). *Politický systém České republiky. Historie a současnost*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Portál. ISBN 978-80-7367-337-6.
- FIALA, P. – HERBUT, R. a kol. (2003). *Středoevropské systémy politických stran*. Brno: Mezinárodní politologický ústav. ISBN 80-210-3091-7.
- FIALA, P. – HOLZER, J. – STRMISKA, M. a kol. (2002). *Politické strany ve střední a východní Evropě. Ideově-politický profil, pozice a role politických stran v postkomunistických zemích*. Brno: Mezinárodní politologický ústav. ISBN 80-210-3036-4.
- KLOKOČKA, V. (2005). *Ústavy států Evropské unie. Díl druhý, Ústavní texty České republiky, Estonska, Kypru, Litvy, Lotyšska, Maďarska, Malty, Polska, Slovenska a Slovinska*. Praha: Linde. ISBN 80-7201-556-7.
- KLOKOČKA, V. (2006). *Ústavní systémy evropských států*. 2., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde. ISBN 80-7201-606-7.
- KUBÁT, M. (2000). *Politika v Polsku po roce 1989. Volby, volební systémy a jejich politické konsekvence*. Praha: Karolinum. ISBN 80-246-0133-8.
- KUBÁT, M. (2003). *Postkomunismus a demokracie. Politika ve středovýchodní Evropě*. Praha: Dokořán. ISBN 80-86569-47-0.
- KUBÁT, M. (2005). *Demokracie v Polsku. Politický systém Polské republiky (1989-2005)*. Praha: Sociologické nakladatelství. ISBN 80-86429-46-6.
- KUBÁT, M. (2006). *Vývoj a proměny státního zřízení Polska ve 20. století. Institucionálně politická studie*. Praha: Dokořán. ISBN 80-7363-079-6.
- KUBÁT, M. (ed.). (2004). *Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy*. Praha: Eurolex Bohemia. ISBN 80-86432-92-0.
- KYSELA, J. (ed.). (1999). *Senát v České republice – proč a jaký?: sborník příspěvků*. Praha: Kancelář Senátu.

- KYSELA, J. (2000). *Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu*. Praha: Senát Parlamentu ČR.
- KYSELA, J. (2003). Senát - očekávání a skutečnost, aneb, Šestiletá bilance. In: Kysela, Jan (ed.). *Deset let Ústavy České republiky. Východiska, stav, perspektivy: sborník příspěvků*. Praha: Eurolex Bohemia. S. 266-286. ISBN 80-86432-45-9.
- KYSELA, J. (2004). *Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha: Eurolex Bohemia. ISBN 80-86432-89-0.
- MANSFELDOVÁ, Z. (ed.). (2001). *Vztah Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky. Sborník referátů ze semináře konaného v Senátu PČR dne 14. 6. 2001*. Praha: Sociologický ústav AV ČR. ISBN 80-7330-008-7.
- SARTORI, G. (2001). *Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Praha: Sociologické nakladatelství. ISBN 80-85850-94-X.
- STRMISKA, M. et al. (2005). *Politické strany moderní Evropy. Analýza stranicko-politických systémů*. Praha: Portál. ISBN 80-7367-038-0.
- SYLLOVÁ, J. et al. (2008). *Parlament České republiky. Podle stavu k 1. 5. 2007. 2., podst. přeprac. vyd.* Praha: Linde. ISBN 978-80-7201-697-6.
- ŠEDO, J. (2007). *Volební systémy postkomunistických zemí*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury. ISBN 978-80-7325-137-6.
- TWORZECKI, H. (2003). *Learning to Choose. Electoral Politics in East-Central Europe*. Stanford: Stanford University Press. ISBN 0-8047-4407-6.
- WHITE, S. – BATT, J. – LEWIS, P. (eds.). (2007). *Developments in Central and East European Politics 4*. New York: Palgrave Macmillan. ISBN 978-0-230-51738-7.

## **b. periodická**

- PILET, J.-B. – DE WAELE, J.M. (2007). Electoral Reforms in Romania. Towards a Majoritarian Electoral System? *Evropská volební studia* 2(1): 63-79. ISSN 1801-6545.
- GÉLARD, P. (2006). *Report on Second Chambers in Europe. "Parliamentary complexity or democratic necessity?"*. European Commission for Democracy through Law. Dostupný z WWW <[http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL\(2006\)059rev-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL(2006)059rev-e.pdf)>.
- MARŠÁK, J. (2006). Formování systému politických stran v Rumunsku v období 1989-2004. *Politologický časopis* 13(2): 200-213. ISSN 1211-3247.

- RESCHOVÁ, J. (1997). Druhé komory v evropských parlamentech. *Politologická revue* 4(1): 20-41. ISSN 1211-0353.
- ROGERS, J. R. (2003). The Impact of Bicameralism on Legislative Production. *Legislative Studies Quarterly* 28(4): 509-528.
- ŘÍCHOVÁ, B. (1997). Senát v moderních politických systémech. *Parlamentní zpravodaj* 3(4-5). ISSN 1211-037X.
- WITTRICK, J. (2005) *Parliaments and Cabinets in Post-Communist States: Does Bicameralism Matter?* University of Iowa. Dostupný z WWW <[http://www.allacademic.com/one/prol/prol01/index.php?cmd=prol01\\_search&offset=0&limit=5&multi\\_search\\_search\\_mode=publication&multi\\_search\\_publication\\_fulltext\\_mod=fulltext&textfield\\_submit=true&search\\_module=multi\\_search&search=Search&search\\_field=title\\_idx&fulltext\\_search=Parliaments+and+Cabinets+in+Post-Communist+States%3A+Does+Bicameralism+Matter%3F](http://www.allacademic.com/one/prol/prol01/index.php?cmd=prol01_search&offset=0&limit=5&multi_search_search_mode=publication&multi_search_publication_fulltext_mod=fulltext&textfield_submit=true&search_module=multi_search&search=Search&search_field=title_idx&fulltext_search=Parliaments+and+Cabinets+in+Post-Communist+States%3A+Does+Bicameralism+Matter%3F)>.

### c. internet

- <http://dodgson.ucsd.edu/lij/> Lijphart Election Archive
- <http://psephos.adam-carr.net/> Adam Carr's Electoral Archive
- <http://www.ds-rs.si/en/> National Council of the Republic of Slovenia
- <http://www.electionworld.org> Election World
- <http://www.psr.keele.ac.uk/election.htm> Elections and electoral systems by country
- <http://www.senat.cz/> Senát PČR
- <http://www.senat.fr/senatsdumonde/introenglish.html> Bicameralism around the World
- <http://www.senat.gov.pl/indexe.htm> The Senate of the Republic of Poland
- <http://www.senat.ro/> Official web site of the Senate of Romania
- <http://www.senateurope.org/eng/previous.html> Association of European Senates
- <http://www.servat.unibe.ch/law/icl/index.html> International Constitutional Law
- [http://www.uncg.edu/psc/cls/indicators/pdf/TBL\\_3.pdf](http://www.uncg.edu/psc/cls/indicators/pdf/TBL_3.pdf) Varieties of Bicameralism. The Other Chambers in Central Europe