

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

**INSTITUT POLITOLOGICKÝCH STUDIÍ**

**Jan Chabr**

**Postavení horních komor ve federálních  
systémech německy mluvících zemí Evropy  
(SRN, Rakousko, Švýcarsko)**

*Bakalářská práce*

Praha 2011

Autor práce: **Jan Chabr**

Vedoucí práce: **PhDr. Petr Just, PhD**

Rok obhajoby: **2011**

## Bibliografický záznam

CHABR, Jan. *Postavení horních komor ve federálních systémech německy mluvících zemí Evropy (SRN, Rakousko, Švýcarsko)*. Praha, 2011. 55 s. Bakalářská práce (Bc.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií. Katedra politologie. Vedoucí bakalářské práce PhDr. Petr Just, PhD.

## Abstrakt

Předložená bakalářská práce analyzuje postavení horních komor ve federálních systémech německy mluvících zemí, tedy v Německu, Rakousku a Švýcarsku. Vedle krátkého teoretického výkladu problematiky horních komor práce porovnává a analyzuje klíčové instituty v daných komorách, v kontextu historického vývoje orgánu v zemi a jeho politického vnímání. Cílem je ukázat, která komora je v systému nejsilnějším zástupcem federálních hodnot, díky níž mají jednotlivé subjekty federace – země – svůj podíl na správě celku.

## Abstract

The presented bachelor thesis analyzes the position of upper chambers in the federal systems of German speaking countries (Germany, Austria, Switzerland). Apart from the brief theoretical outline to the upper chambers, the thesis compares and analyzes key factors of given bodies, specifically with regard to the historical development of the chambers in given countries and their political perception. The aim of this thesis is to explain, which chamber is the strongest representant of federal principles.

## Klíčová slova

parlamentarismus, bikameralismus, federalismus, horní komory, Německo, Rakousko, Švýcarsko, Spolková rada, Stavovská rada

## Keywords

parliamentarism, bicameralism, federalism, upper chambers, Germany, Austria, Switzerland,  
federal council, council of the states

**Rozsah práce:** 55 normostran, 109 361znaků včetně mezer bez poznámek pod čarou

## Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval/a samostatně a použil/a jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne ... 20.5.2011

Jan Chabr

## **Poděkování**

Tímto bych rád poděkoval vedoucímu této práce, PhDr. Petru Justovi, za konzultace, trpělivost, připomínky a podněty při tvorbě práce, bez nichž by vznikala jen s obtížemi. Poděkování patří také doc. Kyselovi z Právnické fakulty Univerzity Karlovy za jeho konzultace, názory na danou komoru a pomoc při poskytnutí studijního materiálu. Veliký dík také náleží mé rodině a nejbližším za pochopení a poskytnutí podpory během tvorby práce, ale i celého studia.

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

**INSTITUT POLITOLOGICKÝCH STUDIÍ**

**Projekt bakalářské práce**

**Téma: Postavení horních komor ve federálních systémech německy  
mluvících zemí Evropy (SRN, Rakousko, Švýcarsko)**

Autor: **Jan Chabr**

Obor a ročník: **Politologie a Mezinárodní vztahy, 2. Ročník**

Akademický rok: **2008/2009**

Navrhovaný konzultant: **PhDr. Petr Just**

Datum odevzdání: **červen 2009**

Souhlasím s vedením bakalářské práce: \_\_\_\_\_

## Vymezení tématu

Tato práce by se měla věnovat horním komorám zákonodárných sborů ve vybraných zemích střední Evropy. A sice Švýcarska, Rakouska a Spolkové republiky Německo. Výběr zemí je záměrný – a sice s ohledem na jejich federální uspořádání, podobnou geografickou charakteristiku. Zkoumaným regionem se zde rozumí demokratické země s federálním způsobem vlády, podobným historickým vývojem a společným jazykem. Předměty práce tedy budou Spolková rada (Bundesrat) SRN, rakouská Federální rada (Bundesrat) a švýcarská Rada států (Ständerat). Označení těchto komor jakožto horních komor je také učiněn s jistým nadhledem, jak bude v práci osvětleno, zda se vůbec na určité komory dá pohlížet jako na komoru parlamentu.

V českém jazyce k tomuto tématu neexistuje žádná souhrnná a obsáhlá literatura. Srovnání těchto horních komor, kde komory vyjadřují federalismus mi přijde jako podnětná a zajímavá práce a proto jsem se rozhodl k tomuto tématu.

## Cíl práce

Cílem práce je ukázat postavení jednotlivých horních komor v politickém a ústavním systému, způsoby volby jednotlivých sborů a jejich vzájemná komparace a vytčení klíčových bodů a znaků pro danou komoru. V práci bych se rád zaměřil nejen na jejich současné postavení, ale také na historický vývoj a vliv událostí a fakt z minulosti, neboť ty mají často právě na současnou strukturu a fungování, obzvláště v tomto regionu, velký vliv.

Úvod práce bych rád věnoval krátké teoretické koncepci horních komor a nezbytným prvkům federalismu. Dále se práce bude zabývat, jak je již výše nastíněné historickým vývojem a následně samotnou organizací komor. Výčtem jejich pravomocí, způsobem ustanovování, postavením v jednotlivých politických a ústavních systémech. Chtěl bych se zaměřit nejen na komparaci jednotlivých prvků, ale i na osvětlení a vysvětlení fungování komor v ústavním a politickém systému země. Ukázat zde i vliv stran na hlasování a zejména na zvláštnosti, které vybranou radu provází. Nakolik hlasují členové komory jakožto členové politické strany a dodržují tedy stranickou disciplínu a nakolik zde hájí zájmy své vysílající země.



Co se týče ústavního zakotvení rad, rád bych se zaměřil i na vztah mezi horní a dolní komorou v dané zemi, výčet pravomocí a možnosti veta jednotlivých zákonů. Dále zda postavení, jenž rada má zaručené ústavou je jen formální anebo zda doopravdy plní svoji roli či naopak, zda její pozice není ještě silnější.

Hlavním úkolem práce však bude ukázat váhu jednotlivých komor, co se týče pravomocí i reálné situace, na federalismus v dané zemi. Která komora je nejsilnější nositelkou a projevem federalismu a svébytnosti vlastních zemí tvořících spolek a která má toto postavení naopak nejslabší.

## **Metodologie**

Hlavní metodou této práce je metoda komparativní. Snahou bude využít možných dostupných zdrojů a zejména odborné literatury zabývající se touto problematikou. Proto bych se rád soustředil nejen na české publikace o jednotlivých systémech, ale i přímo na dílo tamějších, tedy rakouských, švýcarských a německých politologů, a zejména vycházet i z ústavního zakotvení komor.

Osnova práce je rozdělena do jednotlivých bodů, v nichž jsou klíčové kapitoly pro studium funkce těchto komor. V rámci kapitoly bude nastíněná problematika každé ze tří zemí. Práce tedy nebude strukturována dle zemí, ale dle kapitol, v nichž budou jednotlivé země popsány.

## **Osnova práce:**

1. Úvod – Představení tématu, stručná charakteristika práce
2. Teoretická koncepce federalismu
3. Představení jednotlivých komor
4. Historický vývoj
5. Postavení komor v politickém a ústavním systému
6. Organizace rad
7. Výčet pravomocí
8. Komora jako výraz federalismu
9. Závěr

Osnova, obsah práce i seznam literatury jsou zatím pouze předběžné a je možné, ba dokonce pravděpodobné, že se budou při hlubším studiu problematiky měnit. Je možné, že se jednotlivé body osnovy sloučí do jednoho bodu a jednotlivých pod-bodů. Zejména co se týče

literatury, rád bych se při studiu zaměřil i na články v odborných časopisech týkajících se tohoto tématu.

***Předběžný seznam literatury a zdrojů:***

BLAHOŽ, BALAŠ, KLÍMA, *Srovnávací ústavní právo*, Aspi, Praha 1998, ISBN 978-80-7357-312-6

FIALA, P. , *Politický systém Spolkové republiky Německo*, Masarykova univerzita, Brno 2004, ISBN 80-210-0907-1

HESE, J.J. , ELLWEIN, T. , *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Band 1, De Gruyter Recht und Politik, Berlin 2004, ISBN 3-531-11192-2

HESE, J.J. , ELLWEIN, T. , *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Band 2, De Gruyter Recht und Politik, Berlin 2004, ISBN 3-531-11192-2

HLOUŠEK, V. , *Konflikt versus konsensus : konfliktní linie, stranické systémy a politické strany v Rakousku 1860-2006* , Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, Brno 2008, ISBN 978-80-210-4484-5, ISBN

JÜRIG MARTIN, G., *Das politische System der Schweiz*, Haupt, Bern ; Stuttgart ; Wien, 1997, ISBN 3-258-05587-4

KROUPA, J. a kol., *Soudobé ústavní systémy*, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno 2001, ISBN 80-210-2520-4

KLOKOČKA, V. , *Ústavní systémy evropských států*, Linde, Praha 2006, ISBN 80-7201-606-7

KLOKOČKA, V. , WÁGNEROVÁ E. , *Ústavy států Evropské unie*, Linde, Praha 1994  
*Parlamenty a jejich funkce v 21. století*, Sborník senátu PČR, Eurolex Bohemia, Praha 2006, ISBN 80-7201-466-8

KYSELA, J. , *Dvoukomorové systémy: Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*, Epolex Bohemia, Praha 2004, ISBN 80-86432-89-0

PELINKA, A. , *Österreichische Politik : Grundlagen - Strukturen - Trends / Anton Pelinka/Sieglinde Rosenberger*, WUV-Universitätsverlag, Wien 2000, ISBN 3-85114-624-7

RESCHOVÁ, J. , *Druhé komory v evropských parlamentech (1997)*, In: *Politologická revue*, č.1, str.20-41, 1997

ŘÍCHOVÁ, B. , *Komparace politických systémů II.*, VŠE v Praze, Praha 2008, ISBN 80-245-0964-4

SARTORI, G., *Srovnávací ústavní inženýrství*, Sociologické nakladatelství, Praha, 2001, ISBN 80-85850-94-X

ZYKMUND Z., *Postavení Spolkové rady v politickém systému Spolkové republiky Německo*, rukopis, vedoucí práce Petr Just, Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Praha 2009

Elektronické zdroje:

[www.bundesrat.de](http://www.bundesrat.de)

[www.bundestag.de](http://www.bundestag.de)

<http://www.parties-and-elections.de/>

[http://www.parlament.gv.at/EN/AP/BR/BRInhalt\\_E\\_Portal.shtml](http://www.parlament.gv.at/EN/AP/BR/BRInhalt_E_Portal.shtml)

<http://www.parlament.ch/e/organe-mitglieder/staenderat/Pages/default.aspx>



## **Obsah**

<b>ÚVOD</b> .....	<b>2</b>
<b>1. BIKAMERALISMUS A HORNÍ KOMORY VE FEDERACÍCH</b> .....	<b>5</b>
<b>2. SPOLKOVÁ RADA SPOLKOVÉ REPUBLIKY NĚMECKO</b>	
2.1 <i>Politický a ústavní systém SRN a postavení Spolkové rady</i> .....	10
2.2 <i>Historický vývoj Spolkové rady Spolkové republiky Německo</i> .....	12
2.3 <i>Organizace Spolkové rady</i> .....	14
2.4 <i>Pravomoci a funkce Spolkové rady</i> .....	18
<b>3. SPOLKOVÁ RADA RAKOUSKÉ REPUBLIKY</b>	
3.1 <i>Politický a ústavní systém Rakouské republiky a postavení Spolkové rady</i> .....	22
3.2 <i>Historický vývoj Spolkové rady Rakouské republiky</i> .....	24
3.3 <i>Organizace Spolkové rady</i> .....	26
3.4 <i>Pravomoci a funkce Spolkové rady</i> .....	29
<b>4. STAVOVSKÁ RADA ŠVÝCARSKÉHO SPŘÍSEŽENSTVÍ</b>	
4.1 <i>Politický a ústavní systém Švýcarského spříseženství</i> .....	34
4.2 <i>Historický vývoj Stavovské rady Švýcarského spříseženství</i> .....	36
4.3 <i>Organizace Stavovské rady</i> .....	38
4.4 <i>Pravomoci a funkce Stavovské rady</i> .....	41
<b>ZÁVĚR</b>	
<i>Srovnání a postavení rady ve federaci</i> .....	45
<i>Shrnutí</i> .....	47
<b>SUMMARY</b>	
<b>POUŽITÁ LITERATURA</b>	
<b>SEZNAM ZKRATEK</b>	
<b>SEZNAM PŘÍLOH</b>	
<b>PŘÍLOHY</b>	

## ÚVOD

Cílem této bakalářské práce je ukázat postavení horních, resp. druhých komor ve federálních systémech německy mluvících zemí a srovnání postavení jako nositele federalismu. Tedy se jedná o horní (druhé) komory : Spolkové republiky Německo – Spolkovou radu (Bundesrat), Rakouské republiky – Spolkovou radu (Bundesrat); a Švýcarského spříseženství – Stavovskou radu (Ständerat).<sup>1</sup> Tento okruh zemí byl vybrán záměrně. Jedná se ve všech případech o federace. Federální státy vznikly v dějinách ze dvou hlavních důvodů, historicky velmi zjednodušeně řečeno, vznikly ze svazku států s podobnou kulturní historií a jazykem. [Syllová 1998 : 242] Země tak mají společný jazyk a blízkou geografickou polohu, tudíž se hodí jako předmět pro komparativní výzkum. Nezbytným znakem všech federálních systémů je dvoukomorový parlament, v němž horní komora je koncipována tak, aby poskytovala prostor pro reprezentaci zájmů federalizovaných jednotek. [Říchová 2007: 193] Jinak tomu není ani v případě Spolkové republiky Německo, Rakouské republiky a Švýcarského spříseženství. Všechny země disponují horní komorou.<sup>2</sup>

V tradičním zkoumání parlamentů můžeme identifikovat jednak zájem o jejich složení, jednak analýzy jejich působností a funkcí. Působnostmi se zabývá převážně věda ústavního práva, funkcemi politologie. Rozdíl při zkoumání je v míře vázanosti konkrétní ústavou a v reflexi praxe. [Kysela 2008: 19] A toto je jeden z hlavních cílů práce. Skloubit ústavní působnosti dané radě ústavou a jejich uplatnění v praxi. Z toho vychází i obsah práce. Pro každou komoru jsou vybrány čtyři hlavní kategorie, ve kterých je popsána a srovnána s ostatními.

Jako metoda pro provedení práce byla zvolena metoda komparativní. Z povahy ústavy vyplývá, že pouhá formálně-právní komparace může svou jednostranností zkreslit představu o daném ústavním systému. V důsledku toho jde ústavní komparatistika ruku v ruce se srovnávací vědou o politických systémech. [Klokočka 2006: 18] Při zaměření se na předmět výzkumu – horní komory, není možno použít pouze poznatky získané na základě zákonů, je nutno přistoupit i k posouzení z hlediska dalších oborů, zejména historických, juristických a politologických. Základními pravidly komparativní metody je definice objektu komparace,

---

<sup>1</sup> Jedním z úředních jazyků Švýcarského spříseženství je německý jazyk, byť se nejedná o zemi čistě německy mluvící.

<sup>2</sup> O označení Spolkové rady jako horní komory v Německu se nicméně vedou dlouhé diskuze. Ostatně toto její postavení je nastíněno dále v práci.

určení cílů komparace, stanovení kritérií komparace pro vlastní analýzu zvolených objektů a vymezení vztahu komparace k časové ose. [Říchová 2008 : 9]

Toto tak vede k výše zmíněnému obsahu práce, kdy je práce členěna na krátký teoretický úvod problematiky bikameralismu a postavení jednotlivých horních komor ve federacích, a poté následuje zpracování jednotlivých komor. Mezi úvodními čtyřmi hlavními kategoriemi, v nichž je každá komora představena, je její postavení v politickém systému země. K pochopení role komory a významu v dané federaci je nutné stručně představit vývoj rady a podíl při rozvoji spolku. V dalších dvou kapitolách jsou pak komory podrobně rozebrány z hlediska své organizace (to zahrnuje způsoby ustanovování, hlasování, orgánů) a poté z hlediska pravomocí a funkcí, kterými disponuje v rámci politického a ústavního systému země. Podkapitoly se zabývají konkrétní otázkou k dané komoře tak, aby zde byla zdůrazněna odlišnost od dalších srovnávaných subjektů. Celková sumarizace je podána v závěru práce, kde se ukazuje na faktické postavení komory v celém systému, na naplnění jejích ústavních předpokladů a celou funkčnost komory, jakožto komory federální.

V projektu práce bylo nastíněno, že kapitoly práce budou zpracovány podle jednotlivých ústavních mechanismů a v nich pak bude dána komparace konkrétních subjektů. Nicméně, jak bylo v projektu předesláno, a také na základě konzultace s vedoucím práce, PhDr. Petrem Justem, jsem uvážil, že pro přehlednost práce bude lepší změnit tuto organizaci a provést konkrétní rozbor jednotlivé komory a způsobů jejího fungování v samostatných kapitolách.

V českém jazyce problematika horních komor, s výjimkou textů zabývajících se postavením českého senátu, není příliš široce upravena.<sup>3</sup> Za klíčovou publikaci pro studii druhých komor a bikameralismu je nutno považovat práci doc. Kysely „*Dvoukomorové systémy*.“ Ta podává jak teoreticky vypracovaný koncept dvoukomorových systémů ve své „obecné“ části, tak i náhled na konkrétní horní komory. Dalšími významnými českými zdroji při tvorbě této práce, které je vhodné zmínit, byly publikace týkající se komparace politických systémů z nakladatelství VŠE pod autorským kolektivem prof. Dvořákové, a díla týkající se srovnávacího ústavního práva (Blahož, Klokočka). Jako teoretický koncept této práce posloužila díla ústavních právníků (Kysela, Syllová, Klíma, Lipšic) stejně tak i odborné články a publikace renomovaných politologů (např. Říchová, Sartori). Pro části o konkrétních horních komorách, o jejich uspořádání, o jejich pravomocích, jsem vycházel ze zmíněné

---

<sup>3</sup> Toto není problém jen v českém vědeckém prostředí. Druhé komory jsou obecně málo prostudovanou oblastí, většina komparativních i případových studií se zaměřují na fungování a procesy v komorách dolních.[Russel 2001 :442]

stěžejní publikace doc. Kysely, zahraničních autorů zabývajících se danou komorou, a zejména přímo ze studia pramenů – tedy ústav a jednacích řádů jednotlivých komor a vlastních publikací komor. V tomto byla klíčovým zdrojem souborná publikace „*Ústavy států Evropské unie*“, zpracovaná prof. Klokočkou, tak i texty zákonů prezentované na oficiálních stránkách jednotlivých komor (byly použity zejména oficiální verze psané v němčině z hlediska správného výkladu stěžejních pojmů).



## 1. BIKAMERALISMUS A HORNÍ KOMORY VE FEDERACÍCH

Cílem této práce není podat vyčerpávající teoretickou koncepci parlamentarismu jako takového, což by i značně přesahovalo obsahové vymezení pro bakalářskou práci, obzvlášť s tématem postavení jednotlivých horních komor. Nicméně vzhledem k tématu práce považuji za vhodný tento stručný úvod do problematiky bikameralismu. Nastínit jaké základní typy horních, resp. druhých komor se vyskytují a popsat postavení horních komor ve federacích.

Lze rozlišovat přinejmenším čtyři modely struktury parlamentu: 1. *unikameralismus* (monokameralismus); 2. *modifikovaný unikameralismus*; 3. *bikameralismus*, 4. *polykameralismus*. V současné době<sup>4</sup> lze však redukovat spor o strukturu parlamentu v podstatě pouze o to, zda mít jednu anebo komory dvě. [Kysela 2008:34] Většina parlamentů má právě komory dvě. Jejich účel i pravomoci jsou rozdílné. Největší význam má druhá (správněji horní) komora při uspořádání státu do federace. [Syllová 1998: 242] Za nejstarší zákonodárný sbor křesťanského světa je možné považovat anglický parlament.<sup>5</sup> Roku 1343 se tento parlament rozdělil na dvě skupiny.<sup>6</sup> Podobný vývoj je i ve Francii, kde ve 13. století dostává označení královská rada tvořená shromážděním světských a duchovních velmožů. Při tvorbě ústavy Spojených států Amerických se většina států přiklonila k dvojkomorovému systému a zavedení Senátu s Sněmovny reprezentantů. [Lipšic 2000: 10] Na základě nejvýznamnějších historických parlamentů, lze uvažovat jako o ideálním typu, právě o zákonodárném sboru složeném ze dvou těles.

Parlament v dnešní době mají všechny demokracie. Otázkou je, zda jsou stále zapotřebí dvoukomorové struktury. Jednokomorové struktury existují již v devíti zemích (připočteme-li dvě anomálie v Norsku a na Islandu<sup>7</sup> dokonce v jedenácti). Většina demokracií nicméně zůstává u dvou komor. K postavení druhých komor je třeba uvést, že pokud nemají obě komory stejnou moc, tou slabší je vždy komora horní, druhá. [Sartori 2001: 184. ] *„Politická moc přitom pochází ve věku demokracie jen z voleb, a to spíše z voleb přímých než nepřímých. Má-li tedy být druhá komora dosti silná, musí být volená, současně ale musí být jiná než také volená komora první. Tak může být podle Bogdanora naplněna: a) nepřímou*

---

<sup>4</sup> Domovem modifikovaného monokameralismu (zvolený zákonodárný sbor se pro plnění legislativních funkcí rozdělí ve dva sbory) byla Skandinávie, nyní je však na ústupu. Polykameralismus byl praktikován v bývalé Jugoslávii, kdy byly postaven systémy komor reprezentujících různé zájmy

<sup>5</sup> První používání termínu parlament ale sahá až do raného středověku, kdy se takto označují shromáždění Franků za vlády prvních Merovejovců.

<sup>6</sup> První skupinu tvořily osoby, které dostávali jmenovací list přímo a z těch se utvořila horní komora, druhá skupina volená prostřednictvím šerifů vytvořila dolní komoru.

<sup>7</sup> Na Islandu a v Norsku druhou komoru tvoří část členů (1/3, resp. 1/4) zvoleného celku

volbou (např. Rakousko, Francie a Nizozemí), b) přímou volbou podle principu teritoriálního zastoupení (USA, Švýcarsko), c) volbou podle principu korporativního zastoupení (Irsko), d) volbou členy první komory (Norsko, Island).“ [Kysela 2000: 18] V dnešním světě nicméně nenajdeme horní sněmovnu, která by stála nad sněmovnou dolní. [Sartori 2001: 185]

Co se týče rozdílu, kdy je síla sněmoven velmi nerovná, mluvíme o slabém (asymetrickém) dvoukomorovém systému, když je přibližně stejná, jde o dvoukomorový systém silný (symetrický). Pokud jsou si obě komory ve všech aspektech rovny, lze hovořit o dokonalém dvoukomorovém systému. Dvě komory jsou si podobné svou povahou, jestliže jsou obě volenými orgány a obě reprezentují populaci, nikoli území. Ve skladbě si budou pravděpodobně podobné, pokud jsou voleny pomocí shodných volebních systémů (např. obě poměrným nebo obě většinovým). Jestliže tyto podmínky nejsou splněny pravděpodobným výsledkem je diferencovaný dvoukomorový systém. Důležitější se zdá být první proměnná – rovná –nerovná síla. Výsledkem druhé proměnné ale je, že podobnost v povaze a složení přispívá k „podobným většinám“, kdežto nepodobnost sněmoven vede k různým a konfliktním většinám. Lze tak uvažovat že míra podobnosti- diferenciací obou sněmoven je stejně důležitá. Dvoukomorovému systému se dává přednost před jednokomorovým na základě tvrzení, že dvě sněmovny jsou jakýmsi bezpečnostním ventilem, a že koncentrace veškeré legislativní moci v jednom orgánu je nebezpečná. Je třeba aby rozhodovací proces byl kontrolován. Jsou- li si, ale 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 nahloďávají schopnost vládnutí. [Sartori 2001: 185-186] Obecně se ví, že bikameralismus komplikuje legislativní proces už jen z pouhé skutečnosti, že v druhé komoře se legislativní procedura musí opakovat v mnohdy jiném složení, v mnohdy jiném časovém prostoru a někdy podle jiných procedurálních pravidel. Někdy se také předpokládá, že právě ony komplikace mohou vést k tomu, aby se zákonodárce dvakrát zamyslel, než jednou přijme zákon. [Reschová 1997 : 20] Dá se hovořit o čtyřech základních bodech, které druhé komory mohou do parlamentního systému přinést. Prvně je to, že horní komora může přinést reprezentaci jiného druhu zájmů, než toho, který existuje a často dominuje v komoře dolní. Za druhé horní komory inklinují k tomu přinést na materii nezávislejší pohled, obzvláště v parlamentech, které jsou silně rozděleny na základě příslušnosti k politickým stranám. Za třetí mohou mít v politickém procesu pozici hráče, který disponuje vetem, obzvláště pokud má komora ústavně zakotvenou silnou pozici. A v poslední řadě to je pozice horní komory, kdy na sebe bere část parlamentní práce, což jí umožňuje doplňovat funkce náležející dolní komoře. [Russel 2001: 443]

Pokud jsou si komory příliš podobné, vypadají – li stejně, potom napomáhají sice schopnosti vládnutí, ale neslouží jako užitečný kontrolní mechanismus. Jsou-li sněmovny rozrůzněné, zajišťují větší kontrolu, která ovšem vyvolává komplikace, zádrhly a častokrát končí jednání na mrtvém bodě. Je tudíž otázkou, jak tyto dvě proměnné – podobnost komor a rovná či nerovná moc – optimálně zkombinovat. Nejhorší možná kombinace, lze soudit, vychází z dokonalého dvoukomorového systému. Naopak extrémně slabý dvoukomorový systém přechází v systém jednokomorový (jako např. ve Velké Británii). V rámci čtyř pólů těchto dvou dichotomií nesmíme zapomínat, že nepodobný a nerovný dvoukomorový systém jdou ruku v ruce. Lze připouštět tím více nepodobnosti, čím méně jsou si komory rovné, a naopak čím silnější je dvoukomorový systém, tím více je třeba dbát na to, aby si byly komory podobné. Toto platí v případě unitárních států. V případě federací nelze o potřebě dvou sněmoven pochybovat, neboť musíme mít horní sněmovnu reprezentující jednotlivé členské státy a mít ji postavenou na principu teritoriálního zastoupení. [Sartori 2001 :189]

Podle slovenského ústavního právníka Lipšice (shodně se vyjadřuje i Kysela) lze rozlišovat celkem čtyři kategorie horních komor. A sice horní komory zastupující odlišné kategorie občanů<sup>8</sup>, horní komory zastupující územní celky, horní komory zastupující korporace<sup>9</sup>, horní komory utvářené z funkčních důvodů<sup>10</sup>. Ideu horní komory jakožto zástupce územních celků lze spojovat s americkým Senátem. Pro jeho utváření se uplatňuje princip parity, kdy každý stát unie je v něm zastoupen dvěma senátory bez ohledu na počet svých obyvatel. Složení Senátu Spojených států Amerických tak vyjadřuje princip rovnosti subjektů federace. Krom Spojených států Amerických je absolutní princip parity ještě uplatňován v ústavním systému Švýcarska a ústavě Australského svazu; kanadská ústava princip parity na zastoupení relativizuje a zakotvuje odlišné zastoupení jednotlivých provincií v Senátě. Kombinaci parity a principu proporcionality při vytváření horní komory<sup>11</sup> můžeme nalézt ve Spolkové republice Německo, výraznější kompromis mezi principem

---

<sup>8</sup> Takovéto horní komory jsou historicky nejstarší, původní zastupovali dědičnou aristokracii a poté vysokou společenskou vrstvu, která byla jmenována do zákonodárního sboru panovníkem. Tento původ vzniku členství je patrný dodnes. Členové takovýchto komor nejsou voleni, ale titul jejich členství leží v rodové příslušnosti, ve vykonávání určitého úřadu anebo na základě jmenování ze strany hlavy státu. Dnešním takovýmto případem je Sněmovna Lordů ve VB, v průběhu 20. století sem však bylo možno zařadit i senáty ve Španělsku a Irsku.

<sup>9</sup> Tuto horní komoru tvoří zástupci profesních, hospodářských a sociálních skupin ve státě, účelem takto vytvořené komory je vytvářet protíváhu stranicko-politické reprezentaci dolní komory. Uvedené skupiny tak prosazují svoje zájmy prostřednictvím různých soukromoprávních a veřejnoprávních právnických osob (profesní komory, odbory, svazy)

<sup>10</sup> Tyto komory nemají za cíl zastupovat skupinu obyvatelstva, ani územní celek, ale jejich smyslem je zabezpečení výhod poskytovaných dvoukomorovým systémem. Takovouto komoro je možné nalézt např. v Japonsku, Norsku, Islandě, ale i v České republice

<sup>11</sup> Pomineme-li nyní spekulace o označování Spolkové rady Spolkové republiky Německo za horní komoru

proporcionality a parity lze nalézt v ústavě Spolkové republiky Rakousko. [Lipšic 2000: 22-26]

Federativní stát se skládá ze subjektů nazvaných státy (Spojené státy Americké, Brazílie, Mexiko, Venezuela, Indie, Malajsie), nebo zeměmi (Spolková republika Německo, Rakousko), republikami (Česká, resp. Slovenská republika v rámci československé federace), kantony (Švýcarsko), provinciemi (Argentina, Kanada), republikami a dalšími pěti typy útvarů podle Ústavy Ruské federace. Federace mohou být tvořeny jediným typem členské jednotky, která má stejné postavení jako jiné subjekty téže federace, pak lze mluvit o federaci symetrické, resp. horizontálně organizované (např. SRN, Rakousko). Jestliže federaci tvoří různorodé jednotky s nestejnými názvy a postavením, lze hovořit o federaci asymetrické, resp. vertikálně organizované (Rusko). V souvislosti s organizací a fungováním federace lze zdůraznit dva podstatné principy : 1. Princip relativní samostatnosti (autonomie) subjektů, který znamená, že si členské státy zachovávají svobodu určit svůj vlastní statut, současně se jim zachovává rozsáhlá možnost určovat svoji státní politiku. 2. Princip účasti (participace) subjektů, jež znamená možnost účasti členských států na tvorbě společné státní vůle federace prostřednictvím jejich zastoupení v institucích federace. Členské státy totiž část své kompetence převedly na stát společný – federální. Pro fungování takového státu je podstatné, že funkce státu se v zásadě dělí mezi stát federální a členské státy. [Klíma 2002: 122-124]

Federace lze rozlišovat také dle toho jak jsou teritoriálně vymezeny jejich konstitutivní jednotky a jaká je sociálně kulturní charakteristika obyvatelstva těchto území. Lze tak mluvit o dvou základních modelech federace. A sice kdy je sociální skladba jednotlivých států totožná, zde lze podřadit Rakousko a Spolkovou republiku Německo, byť v Německu lze spekulovat o jednotě vzhledem k výraznější koncentraci katolíků na jihu a protestantů na severu. Druhým modelem je taková federace, kde v jednotlivých konstitutivních prvcích jsou vymezeny hranicemi, kryjícími se s hranicemi různě definovaných komunit. Takovýmto příkladem vícero komunitního státu je právě Švýcarsko. [Říchová 2007: 198]

Úprava rozdělení kompetencí je dána ve většině federálních ústav výčtem působnosti federálního parlamentu, popř. ostatních federálních orgánů nebo omezením jeho působnosti. Je nutno zajistit, aby bylo zpočátku dohodnuté rozdělení kompetencí v budoucnu dodrženo, aby nedocházelo k centralizaci. Toto je možné provést zastoupením jednotek složeného státu ve federálním parlamentu. K tomu tak slouží vždy jedna z komor. [Syllová 1998:243] Rozsah pravomocí horních komor je dán oblastmi působnosti. Působnost horních komor můžeme rozdělit na působnost zákonodárnou, ústavodárnou, kontrolní, iniciativní a působnost v oblasti

vnitřní a zahraniční politiky. [Lipšic 2000:29] Nejvýznamnější pro určení síly pozice komory je zákonodárná působnost. Můžeme se tak bavit o horních komorách, které mají v legislativním procesu rovnoprávné postavení jako komora dolní (např. Spojené státy Americké, Kanada, Švýcarsko), o horních komorách které mají stejné postavení jako komora dolní ve vymezených oblastech legislativy (případ Belgie, Spolkové republiky Německo) a o horních komorách které disponují suspensivním vetem vůči většině zákonů schválených dolní komorou (např. Velká Británie, Česká republika a také Rakousko). [Russel 2001 :447-452]

Zásady federálního parlamentu ve federativních státech tedy jsou, že federální parlament je jediným zákonodárným sborem, ovšem pouze v rámci kompetencí federace. Tento parlament se skládá ze dvou komor, z nichž jedna je složena ze zástupců jednotek federace. Federální ústava dále brání určitým způsobem unitarizaci státu, a to zejména prostřednictvím procedury přijímání ústavních změn, při nichž je nezbytná kvalifikovaná účast jednotek. Postavení komor je vyrovnané, lze hovořit o rovnoprávnosti komor parlamentu. [Syllová 1998 : 245]

Hlavní funkce druhých komor lze zhruba shrnout do tří bodů, jimiž jsou funkce stabilizační, revizní a reprezentační. Funkce stabilizační směřuje ke zvýšení stability základních státně- mocenských vztahů, na jejichž změnách se musejí obě komory shodnout – vůle stojí proti vůli a navzájem se krotí. Při funkci revizní je cílem druhé komory upozorňovat na nedostatky a úskalí zvoleného řešení, získávat čas pro veřejnou debatu, testovat vytrvalost a pevnost vůle první komory, které vesměs přísluší definitivní rozhodnutí. Třetí funkcí je vyjádření reprezentace zájmů odlišných od těch, jež hájí první komora, tedy zájmy občanů – lidu jako celku. [Kysela 2008: 40]

## 2. SPOLKOVÁ RADA SPOLKOVÉ REPUBLIKY NĚMECKO

### 2.1 Politický a ústavní systém SRN a postavení Spolkové rady

Spolkové republika Německo vznikla jako federativní stát, který dnes čítá 16 spolkových zemí), a je založen na parlamentní formě vládnutí. Tento systém bývá označován jako racionalizovaný parlamentarismus. [Strahalová 2008 : 189]

Díky Spolkové radě se nabízí jednotlivým státům Spolkové republiky Německo podíl na celkové moci na úrovni federace. Konceptně zaujímá Bundesrat horní komoru parlamentu, naskytá se ovšem otázka, zda lze o Spolkové radě mluvit jako o druhé komoře parlamentu. [Syllová 1998:245] Spolková rada je sice jedním z nejvyšších ústavních orgánů, nicméně není to orgán zastupitelský přímo volený, ale orgán, jehož prostřednictvím země a svobodná města, postavená zemím na roveň, spolupůsobí při výkonu státní moci federace. Ve Spolkové republice Německo je tedy zastupitelský sbor Bundestag - Spolkový sněm, jednokomorový, zatímco Spolková rada, která svou povahou a pravomocemi plní podstatu horní - druhé komory, je složena z členů zemských vlád, a nemá tedy zastupitelský charakter. [Klokočka, 2006, 204] Je konglomerátem zemských exekutiv, jednak se v jejím složení projevuje koncepce kooperujícího federalismu, neboť ztělesňuje prolnutí dělby moci horizontální i vertikální. Zřízení a funkci Spolkové rady a principy jejího fungování je nutno spatřovat v ústavní tradici a lze ji chápat také jako trochu ústavní dědictví.

Činnost Spolkové rady je upravena kromě Základního zákona (zejména čl. 50 -53, čl. 84), také v Jednácím řádu Spolkové rady, dále např. v Řádu o ochraně tajných informací, Domovním řádu, Ustanovení o náhradě nákladů pro členy Spolkové rady, Zákoně o spolupráci mezi Spolkem a zeměmi v záležitostech EU. Stručná ustanovení v jednotlivých člancích Základního zákona je nutno vykládat s těmito dalšími ústavními předpisy upravujícími spolkové kompetence (viz článek 50 Základního zákona: „*Prostřednictvím Spolkové rady spolupůsobí země v zákonodárství a správě Spolku a v záležitostech Evropské unie, odkazuje např. na Zákon o spolupráci mezi Spolkem a zeměmi v záležitostech EU*“) <sup>12</sup>

Spolková rada není, jak již bylo výše řečeno, volena v přímých volbách, nýbrž je sestavována z členů zemských vlád – čl. 51 odst. 1 Základního zákona – „Spolková rada se skládá ze členů zemských vlád, které je pověřují a odvolávají“. Členové Bundesratu jsou do svých funkcí ustavováni tedy na základě rozhodnutí dané konkrétní zemské vlády a také z ní

---

<sup>12</sup> [http://www.bundesrat.de/cIn\\_152/nn\\_9026/DE/struktur/organisation/europakammer/europakammer-inhalt.html](http://www.bundesrat.de/cIn_152/nn_9026/DE/struktur/organisation/europakammer/europakammer-inhalt.html)

mohou být kdykoli na základě usnesení spolkové vlády odvolány. Je zde tedy dán výslovně termín člen zemské vlády, tudíž je nemožnost do Spolkové rady vysílat zemské úředníky nebo poslance zemských sněmů. Otázku členství v zemské vládě upravují jednotlivé zemské ústavy – zpravidla se skládají z předsedů vlád, (v hanzovních městech a v Berlíně to jsou starostové a senátoři), a ministrů. Jestliže však křeslem v zemské vládě disponuje i někdo jiný podle zemské ústavy např. zemský tajemník (Bavorsko), může být členem zemské vlády i on. [Kneifel 2006 : 17] Členové Spolkové rady nemají v radě žádné funkční období. Jsou jmenováni rozhodnutím většiny své zemské vlády na dobu výkonu funkce v zemské vládě, jakmile skončí jejich funkce v zemské vládě, končí i jejich členství ve Spolkové radě. Spolková rada je tak „věčný orgán“, který se obměňuje kontinuálně, po každých volbách do zemského parlamentu vysílá zemská vláda nové zástupce. Jednací řád Spolkové rady taktéž nemluví o funkčním období, ale o správním roce, jenž začíná vždy 1. listopadu každého roku a končí 31. října roku následujícího. [Kneifel 2006 : 23]

Přestože jsou členové rady jmenováni zemskými vládami, disponují demokratickou legitimitou, ačkoli nepřímou. Zemské vlády totiž vycházejí z přímo volených zemských parlamentů. Voliči tak při volbách do zemských sněmů nerozhodují pouze o složení a rozdělení politických sil v tomto orgánu a následném formování zemských vlád, ale také rozhodují o složení Spolkové rady a tím ovlivňují i celospolkovou politiku, což činí tento německý model originálním. [Reschová 1997: 21-22] Politické strany používají tento fakt, že se snaží upozornovat v zemských volbách na dopad rozhodnutí voličů na úroveň celého Německa a jejich výsledky je tak možno považovat v určité míře za indikátor politických postojů voličstva a vyjádřením jejich ne/spokojenosti se spolkovou politikou. Německo se tak nachází dle kritiků v trvalém předvolebním boji, který se právě díky reprezentaci zemí ve Spolkové radě přenáší i na spolkovou úroveň. [Strahalová 2008 : 204]

## 2.2 Historický vývoj Spolkové rady Spolkové rady Německo

Spolková rada není výtvorem politologických teorií, ale historicky vzniklou institucí. Její kořeny se nacházejí v 17.st. v Říšském sněmu Svaté říše římské národa německého, rozsah jeho kompetencí se postupem času měnil, až postupně sněm ztrácel na významu, a roku 1806 rozpuštěním Říše Napoleonem ukončil svoji činnost i Říšský sněm. [Adamová 1997 : 81],

Za dalšího předchůdce dnešního Bundesratu lze považovat Spolkové shromáždění Německého spolku – ten byl složen z vyslanců jednotlivých členů, kteří byli vázáni názory svých vlád, přičemž zde byly i odstupňovány váhy hlasů jednotlivých států – lze spatřovat jistou podobnost i se současným fungováním Spolkové rady. Nástupcem tohoto jediného zastupitelského orgánu Spolku se měla stát dle nepřijaté říšské ústavy z roku 1849 Komora států v rámci Říšského sněmu (druhou komorou se měla stát Komora lidu), byl zde předpoklad shody obou komor na rozhodnutích. Komory by byly rovnocenné a každá by měla právo absolutního veta. Tato koncepce spolkového státu později ovlivnila vznik budoucí Spolkové republiky Německo. [Seltenreich 2004: 398]

V ústavě Německé říše z dubna 1871 byla zakotvena silná pozice Spolkové rady skládající se z 58 zástupců členů Říše, hlasy byly odevzdávány jednotně a dle pokynů. Měla pravomoc absolutního veta, pravomoc rozpustit Říšský sněm se souhlasem císaře, dále pravomoci i v oblastech exekutivy a výkonu soudní moci.[Kysela : 338-339]

Říšská rada ve Výmarské republice měla svoji pozici ve srovnání s předválečnou situací mnohem slabší, jak co se týče pravomocí, tak i fakticky. Byli do ní vysíláni většinou úředníci a nikoli členové zemských vlád, rada ani plně nevyužívala svých pravomocí. Stal se z ní tak hlavně jakýsi odborný pomocník při zákonodárství a správě Říše. Po nástupu NSDAP a Hitlera k moci začal proces centralizace, kdy rada po sérii zákonů zcela zanikla a její pravomoci přešly na říšské místodržící a kancléře. Země se tak poprvé v dějinách nepodílely na legislativě ani správě celého státu. [Klokočka 2006 : 196]

Po kapitulaci Německa ve druhé světové válce a následné diskuzi spojenců o budoucím vnitrostátním uspořádání nového státu se prosazovala nutnost decentralizace. Tyto decentralizační snahy z Postupimské konference tak nahrávaly zemím, snahou spojenců bylo vytvořit federální systém vlády se silnou pozicí zemí. [Strahalová 2008 : 190]

Země tak získaly silnou pozici při vyjednávání o budoucím vzniku Spolku a podílely se v rámci zón spolu se spojeneckou administrativou na výkonu správy daného území. Na základě konference šesti velmocí o Německu v Londýně na jaře roku 1948 bylo dáno



předsedům zemských vlád pověření k sestavení ústavodárného národního shromáždění. Toto shromáždění nakonec nebylo svoláno, ale byla vytvořena Parlamentní rada složená ze zástupců zemských parlamentů (do kterých se již konaly demokratické volby) a tomuto orgánu byla svěřena příprava ústavy.[Andersen, Woyke 1992 : 44-45] V rámci demonstrace provizornosti přijaly jako název Základní zákon, nikoli ústava (snažili se tak bránit rozdělení Německa). [Reuter 2006 : 6 ]

Rozdělení kompetencí mezi Spolek a země proběhlo bez větších problémů, klíčovými tématem se stala otázka druhé komory, a to jejího typu, složení a kompetencí, jež jí mají být svěřeny. [Fiala 1993 : 20] Nakonec zvítězil příklon k modelu Spolkové rady na základě historické zkušenosti s tímto modelem oproti americkému vzoru – senátu. Hlavním cílem vytvoření Spolkové rady byla nutnost protiváhy Spolkovému sněmu. Nejdiskutovanějšími tak byly otázky rozsahu kompetencí, rovnoprávnosti se Spolkovým sněmem v oblasti zákonodárství a způsobu zastoupení v této radě [Klokočka 2006 : 198].

V současné době Spolková rada (od 1.srpna 2000, kdy byla přestěhována z Bonnu) oficiálně sídlí v bývalé budově Pruského zemského sněmu – v Leipziger Straße v Berlíně. [Reuter, 2006:14]

### 2.3 Organizace Spolkové rady

Otázka zastoupení jednotlivých zemí a počtu hlasů pro zem byla velice diskutována při vzniku SRN. Nakonec nezmohl model rovného zastoupení zemí stejným počtem zástupců, ani model kopírující počet obyvatel, ale dospělo se k zřízení tzv. oslabené Spolkové rady. [Andersen, Woyke 1992 : 44-45] Článek 51, odstavec 2 Základního zákona SRN říká: „Každá země má nejméně tři hlasy. Země s více než dvěma miliony obyvatel mají po čtyřech, země s více než šesti miliony obyvatel mají po pěti hlasech, země s více než sedmi miliony mají šest hlasů.“. Tímto se tedy zabránilo mechanickému zastoupení co země, to určitý počet hlasů, a taktéž je počet obyvatel zohledněn jen částečně a je tak vyloučena možnost majorizace v podobě dvou lidnatých zemí.

V Základním zákoně se pracuje s termínem „*Einwohner*“, obyvatel. Je tedy rozhodujícího počet stálého obyvatelstva dané země a to bez ohledu na státní příslušnost či volební právo – počet voličů, tedy těch, kteří o zastoupení rozhodují, tak může být mnohem nižší, nežli počet obyvatel, díky kterým má země na daný počet mandátů právo. V teoretickém případě tak země s menším počtem voličů může mít více hlasů ve Spolkové radě, nežli země s počtem voličů vyšším díky vyššímu počtu obyvatel, přičemž část z nich nedisponuje volebním právem. Pokud některá země překročí Základním zákonem daný počet obyvatel anebo naopak klesne pod danou hranici – získá, popř. ztratí hlas ve Spolkové radě.

V současné době je ve Spolkové radě na základě výše uvedeného klíče rozděleno 69 mandátů. Počet mandátů (69), tak není pevný a může se na základě růstu či úbytku obyvatelstva měnit. V současné době je rozdělení hlasů pro jednotlivé země následovné:

Meklenbursko- Přední Pomořansko, Sársko, Hamburk a Brémy po **třech** hlasech.

Berlín, Braniborsko, Sasko, Sasko – Anhaltsko, Duryňsko, Šlesvicko-Holštýnsko a Porýní-Falc po **čtyřech** hlasech,

Hesensko po **pěti** hlasech,

Bavorsko, Severní porýní-Vestfálsko, Bádensko Wurtenbersko a Dolní Sasko po **šesti** hlasech (více Příloha číslo 1 – Tabulka zastoupení zemí ve Spolkové radě)

Velké diskuze ohledně zastoupení ve Spolkové radě nastaly po znovusjednocení Německa v roce 1989, velké země se snažily navýšit počet svých hlasů, nakonec byl nalezen kompromis, kdy čtyřem největším se zvedl počet hlasů z 5 na 6. [Kneifel 2006 : 6] Pokud bychom vzali v úvahu zastoupení pouze na základě počtu obyvatel, nejméně lidnaté Brémy by dostaly pouhý jeden hlas a naopak nejvíce lidnaté Severní Porýní – Vestfálsko by hlasů mělo 24.

Jak vyplývá z předchozího, členové Spolkové rady nemají volný mandát, ale jsou vybaveni mandátem imperativním, není to ovšem klasický imperativní mandát, neboť se podílejí na formulaci stanoviska, jež mají při hlasování v radě zastávat. Každá země vysílá tolik členů, kolik má hlasů. Hlasy jedné země mohou být odevzdány jen jednotně a jen přítomnými členy nebo jejich zástupci.<sup>13</sup> Základní zákon dále povoluje, aby země dávaly svým vyslancům ve Spolkové radě své závazné pokyny, možnost odvolání člena Spolkové rady svoji zemí. Z tohoto vyplývá, že člen Spolkové rady je při svém hlasování vázán rozhodnutím vlády své země.

Před hlasováním se tedy musí vyslanci jedné země sjednotit na postupu svého hlasování, pokud by dva hlasovali pro návrh a jeden proti, bylo takové hlasování neplatné. V praxi odevzdává veškeré hlasy za svoji zemi jeden zástupce – vedoucí delegace (Stimmführer), což je předseda zemské vlády nebo jeho zástupce. Tuto skutečnost povinného jednotného odevzdávání hlasů potvrdil ve svém rozhodnutí z prosince 2002 i Spolkový ústavní soud. Řešil situaci vzniklou v březnu 2002 ve Spolkové radě při hlasování ohledně přistěhovaleckého zákona. V delegaci za Braniborsko nastal ohledně souhlasu s vyslovením tohoto zákona rozpor v rámci koaličních stran SPD a CDU, kdy předseda braniborské vlády Manfred Stolpe (SPD) hlasoval pro, ačkoli někteří z vyslanců Braniborska (za CDU) byli proti. Prezident tehdejší Spolkové rady Klaus Wowereit započítal Stolpeho „ano“ jako souhlas se zákonem. Což ovšem napadli zástupci Braniborska za CDU a volali po porušení ústavy a protestně opustili sál (hlas Braniborska hrál v tomto případě klíčovou roli se souhlasem či odmítnutím zákona). [Zykmund 2009: 51]

Na základě tohoto jednotného hlasování se tak rozhodování o hlasování země ve Spolkové radě řeší na úrovni zemských vlád. Problém tak nastává v zemích s koalicí, kde koaliční partneři musejí nalézt souhlasu (bývá občas obtížné, neboť strany, které jsou v koalici na zemské úrovni, mohou být v rámci Spolku navzájem v opozici, což komplikuje jednotu hlasování). Často se tento problém tak řeší klauzulí ohledně hlasování ve Spolkové radě, která je součástí koaličních smluv. V klauzuli jsou určeny priority a zájmy dané země, jež mají být uplatněny bez ohledu na zájmy politické strany v koalici. Součástí bývá občas i dodatek o rozporu v zásadním tématu, kdy se většinou stanoví, že se země se zdrží hlasování. Tato úprava ovšem zůstává na konkrétní koaliční vládě a může dojít i k extrémnímu případu jako v současném Porýní – Falcu, kdy se při nesouhlasu ohledně hlasování rozhoduje o

---

<sup>13</sup> Grundgesetz, Hlava IV, čl. 51 odst. 3

výběru stanoviska losem. [Kneifel 2006: 20-22]

K ústavním zvyklostem od vzniku SRN patří, že všichni ministerští předsedové zemských vlád (resp. starostové) se stávají automaticky členy Spolkové rady. Výběr ostatních členů je na úpravě konkrétní země. Zajímavostí je, že členové rady nepožívají poslanecké imunity a nemohou vznášet nároky na finanční náhradu za výkon své funkce. Panuje zde inkompatibilita s funkcí poslance Spolkového sněmu. Členové Spolkové rady jsou nejen členy zemské vlády, ale i členy zemského parlamentu, krom toho bývají většinou i ve vedoucích funkcích svých stran. To pro ně představuje jistou rozpolcenost, když ve Spolkové radě hájí zájmy své země, ovšem v praxi zde mají hájit i zájmy své strany. [Lipšic 2000: 25]

V čele Spolkové rady stojí předsednictvo, jež je tvořené prezidentem (voleným vždy na jeden rok) a třemi viceprezidenty.<sup>14</sup> Na základě konference zemských ministerských předsedů z Königsteinu, z roku 1950, se dohodla ustanovení o fungování Spolkové rady (byť toto není zakotveno v ústavě, v praxi to funguje). Prezidentem rady je ministerský předseda nejlidnatější země, po něm následuje šéf vlády druhé nejlidnatější země a takto pokračuje celý cyklus střídání (od nejlidnatějšího Severního Porýní Vestfálska až po Brémy). Funkci viceprezidenta obsazuje ten, kdo se má být následující rok ve funkci prezidenta. Druhý a třetí viceprezident je taktéž „volen“ na základě klíče dle obyvatelstva, ale podle opačného pořadí, tedy začíná se od nejméně lidnaté země. Při případné změně v zemské vládě se automaticky prezidentem stává nový předseda dané zemské vlády. Pravomoci prezidenta (předsedy) spočívají převážně ve formálních úkonech – svolávání zasedání, jejich příprava a řízení, zastupuje Spolkovou radu navenek, a při zaneprázdněnosti spolkového prezidenta zastupuje i jeho<sup>15</sup>. S viceprezidenty a svými zástupci tvoří tzv. prezidium, které má v kompetenci návrh rozpočtu a vnitřní záležitosti Spolkové rady.

Rada se schází, kdykoli je svolána svým prezidentem(předsedou). Ten má povinnost svolat její jednání jakmile je o to požádán buď představiteli dvou zemských vlád, nebo spolkovou vládou.<sup>16</sup> Spolková rada zasedá jinak pravidelně v pátek, zhruba každé tři až čtyři týdny. Rada je usnášeníschopná, pokud je zastoupena alespoň polovina hlasů, přičemž k přijetí rozhodnutí je potřeba vždy absolutní většiny hlasů, která nyní činí 35 hlasů. V praxi to znamená, že stačí k přijetí návrhu hlasy 7 nejlidnatějších zemí.

Dále Spolková rada vytváří stálé výbory – kopírují spolková ministerstva (nyní jich je

---

<sup>14</sup> Překlad umožňuje též používat termín předseda

<sup>15</sup> Grundgesetz BrD, Hlava V, čl. 57

<sup>16</sup> Grundgesetz BrD, Hlava IV, čl. 52, odst. 1, 2

16) – ta připravují doporučení pro konkrétní rozhodnutí rady, země má nárok na jednoho zástupce s jedním hlasem v každém výboru. Dalšími orgány Spolkové rady jsou Stálý poradní sbor (radí prezidiu a prezidentovi při přípravě schůzí a při správních záležitostech rady, země vysílají jednoho zmocněnce, člena zemské vlády), Dohodovací výbor, Evropská komora a Výbor pro otázky EU (od roku 1965, SRN zastupuje v Bruselu jeden ministr vybraný Spolkovou radou, týká se otázek spadajících do výlučné kompetence zemí).<sup>17</sup>

Evropská komora vznikla roku 1988 (přidána byla však do Základního zákona až 1992 – čl. 52 odst. 3a), je to jakási „malá Spolková rada“ pro evropské záležitosti. Jejím úkolem je flexibilně projednávat návrhy nařízení a směrnic EU, u kterých hrozí nebezpečí z prodlení anebo mají důvěryhodný charakter. Země do ní vysílají po jednom zástupci, který disponuje všemi hlasy země, které mají v rámci rady.<sup>18</sup>

Dohodovací výbor je specifická instituce vzniklá za účelem usnadnění nalezení kompromisu mezi Spolkovým sněmem a Spolkovou radou v případě sporného návrhu zákona (na základě čl. 77 odst. 2 Základního zákona má Spolková rada právo vznesení námítky proti zákonu a může požadovat svolání tohoto speciálního orgánu). Spolková rada má v Dohodovacím výboru 16 zástupců stejný počet do něj vysílá i Spolkový sněm (podle D'Hondtovy metody se přepočítá síla jednotlivých poslaneckých frakcí na zástupce). Zvláštností je zde, že zástupci rady zde nejsou vázáni na instrukce své země. Ustavuje se vždy na volební období Spolkového sněmu, jeho jednání se mohou účastnit i členové spolkové vlády. Poslanci a členové rady se čtvrtletně střídají v předsednictví tohoto orgánu, který má zejména politický význam – při odlišných většinách v Spolkovém sněmu a radě. V rámci výboru je snaha najít kompromis, který povede k přijetí zákona. [Kysela 2004: 342]

---

<sup>17</sup> [http://www.bundesrat.de/cIn\\_152/nn\\_9024/DE/organe-mitglieder/ausschuesse/ausschuesse-node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bundesrat.de/cIn_152/nn_9024/DE/organe-mitglieder/ausschuesse/ausschuesse-node.html?__nnn=true)

<sup>18</sup> [http://www.bundesrat.de/cIn\\_152/nn\\_9026/DE/struktur/organisation/europakammer/europakammer-inhalt.html](http://www.bundesrat.de/cIn_152/nn_9026/DE/struktur/organisation/europakammer/europakammer-inhalt.html)

## 2.4 Právomoci a funkce Spolkové rady

Co se týče legislativního postavení Spolkové rady, prostřednictvím Spolkové rady spolupůsobí země v zákonodárství a správě Spolku a v záležitostech Evropské unie.<sup>19</sup> Země tak za snížení svých vlastních zákonodárných kompetencí získávají přes Spolkovou radu větší spoluúčast na zákonodárství Spolku. [Kneifel 2006: 34]

Spolková rada se tedy alespoň částečně (pokud ne zcela) podílí na schvalování všech zákonů spadajících do kompetencí Spolku. Spoluúčast Spolkové rady a případná možnost zablokování zákona tak záleží na typu zákona, který má být projednán – pokud se návrh zákona dotýká zájmů zemí mimořádným způsobem, může Spolková rada zcela zabránit přijetí tohoto zákona.

Spolková rada má také právo zákonodárné iniciativy (vedle vlády a samotného Spolkového sněmu). Rada rozhoduje o předložení návrhu Spolkovému sněmu svou většinou. Návrh však ještě předtím putuje k spolkové vládě, které náleží právo se k tomuto návrhu vyjádřit. Vláda má na to danou lhůtu šesti týdnů, která však může být prodloužena na devět týdnů ve výjimečných případech. Rada však může označit návrh zákona za „spěšný“ a v takovém případě náleží vládě na projednání pouze tři týdny. Vláda však může na své nezkrácené lhůtě trvat a v tomto případě tak platí opět šestitýdenní interval. Tímto právem vyjádřit se k návrhu zákona ovšem disponuje i Spolková rada, pokud se jedná o vládní návrh zákona, platí zde stejné lhůty jako při posuzování návrhu zákona rady vládou.<sup>20</sup>

Při přijetí návrhu zákona Spolkovým sněmem se zákon postupuje radě. Ta má na základě Základního zákona<sup>21</sup> podle charakteru navrhovaného zákona možnosti, jak se zachovat:

- 1.) Pokud se jedná o zákony vyžadující výslovný souhlas rady, tzv. schvalovací zákony (Zustimmungsgesetze), může rada uplatnit i právo absolutního veta. Týká se to zákonů výslovně měnících nebo doplňujících text Základního zákona (dle čl. 79 Základního zákona) – pro schválení takového zákona je nutný souhlas 2/3 členů Spolkové rady – což v praxi znamená 46 hlasů.

Dále to jsou zákony, které zásadně ovlivňují vztah zemí a Spolku. Sem náležící např. zákony upravující finanční toky a rozdělování financí v rámci Spolku, zákony týkající se zabezpečení příslušníků veřejné služby a další. U těchto zákonů

<sup>19</sup> Grundgesetz BrD, Hlava IV, čl. 50

<sup>20</sup> Grundgesetz BrD – Hlava VII, čl. 76, odst. 1,2,3

<sup>21</sup> Grundgesetz BrD – Hlava VII, čl. 77

je nutný souhlas absolutní většiny všech členů rady – což je v praxi 35 hlasů. Zajímavostí je, že původně byl nutný souhlas rady jen asi na 10% celkového počtu zákonů. Postupně však vzrostl až na 60%. [Kysela 2004: 234] I z tohoto důvodu tak byla provedena roku 2006 reforma federalismu, která předpokládá snížení na 40%. [Kneifel 2006: 40]

- 2.) Pokud se jedná o jednoduché zákony, tzv. námitkové (Einspruchsgesetze) může uplatnit jen právo suspensivního veta a podat námitky. Jsou to tedy zákony neměnicí ústavu a ani se nedotýkají vztahu zemí a Spolku. Spolkové radě zde tedy náleží právo suspensivního veta (potřeba absolutní většiny hlasů v radě). Spolkový sněm takto vetovaný návrh však může přehlasovat, a sice absolutní většinou svých hlasů. Pokud se tato většina nenalezne, návrh ztroskotává. Článek 77, odst. 2 Základního zákona však stanoví, že pokud se na námitkách ku zákonu usnese nejméně 2/3 většinou Spolková rada, je potřeba k přehlasování tohoto návrhu Sněmem taktéž dvoutřetinová většina členů Sněmu.

Zákon nepotřebuje souhlas rady, pokud není v Základním zákoně uveden jako zákon tento souhlas vyžadující. Kvůli tomuto ustanovení tak často mezi sněmem a radou vznikají kompetenční spory, zda daný návrh do této škatulky spadá či nikoli. Tyto spory pak řeší Spolkový ústavní soud. Jako průlomové se označuje rozhodnutí z roku 1974 k zákonu o důchodovém pojištění, kde zdůvodnil, že zákony týkající se vztahu Spolku a zemí, jejichž úprava ale neznamená „systémový posun“, nevyžadují souhlas Spolkové rady. [Zykmund 2009:75]

Jako zvláštní institut pro přijetí kompromisu před případným vetováním slouží výše popsáný Dohodovací výbor. V praxi funguje tak, že dříve než Spolková rada vznesla námitku proti návrhu zákona, na kterém se usnesl Spolkový sněm a který nevyžaduje souhlas Spolkové rady, musí svolat Dohodovací výbor. U schvalovacích zákonů může spolková vláda nebo Spolkový sněm sám požádat o svolání Dohodovacího výboru, děje se tak v případech, kdy hrozí odmítnutí návrhu radou. Tento výbor se svolává za účelem jistého pozměnění zákona, aby byl pro radu schůdný. Počet dohodovacích řízení narůstá v době různých politických většin v komorách. Usnesení z Dohodovacího výboru musí následně potvrdit jak Spolkový sněm, tak Spolková rada. Pokud nedojde k zapracování námitek rady, postupuje návrh dále do rady a zde se rozhoduje, zda rada nechá návrh projít či vznesla námitku, popř. zda zákon neschválí, jde-li o schvalovací zákon. Při schválení návrhu dohodnutého ve výboru se návrh vrací zpět do sněmu, kde se o něm hlasuje a opět se postupuje do rady, v případě schválení dohodnuté změny. Pokud změněný návrh ve sněmu neprojde, dostává se

k hlasování v radě návrh původní. [Brunner, Debus 2008: 234]

Německý Základní zákon připouští tzv. nouzový stav zákonodárství. Ten vyhláší na žádost spolkové vlády Spolkový prezident. Nastává v době, kdy Spolkový kancléř ztratil důvěru, avšak Spolkový prezident nerozpustil Spolkový sněm, který vládě nepřijímá návrhy zákonů. Spolková rada zde dostává úlohu jakéhosi náhradního zákonodárce, který může přijímat návrhy zákonů vlády až na dobu šesti měsíců při předpokladu neschopného Spolkového sněmu.<sup>22</sup>

Další pravomoci spolkové rady vznikají při vyhlášení výjimečného stavu – Spolkové radě vznikají obranná a kontrolní práva (může např. požadovat stažení ozbrojených sil nasazených při obraně civilních objektů). V případě vnější obrany státu se ustavuje tzv. Společný výbor (skládá se ze 2/3 z členů Spolkového sněmu a z jedné třetiny z členů Spolkové rady, přičemž každá země je zastoupená jedním členem, který ale není vázán na danou zemskou vládu).<sup>23</sup>

Spolková rada dále volí polovinu členů Spolkového ústavního soudu, druhou polovinu volí Spolkový sněm. Navíc volí střídavě se sněmem předsedy a místopředsedy tohoto soudu. K tomu, aby byl kandidát zvolen na funkci soudce spolkového ústavního soudu, je nutná 2/3 většina hlasů ve Spolkové radě<sup>24</sup>. Spolková rada dále disponuje kompetencemi jako možný návrhovátelem u tohoto soudu, např. zda zákon odpovídá předpokladům podle čl. 72 Základního zákona.<sup>25</sup> Rada může zažalovat u Spolkového ústavního soudu Spolkového prezidenta pro úmyslné porušení Základního zákona nebo jiného spolkového zákona<sup>26</sup>. Dále může tento soud požádat o posouzení zákona z doby před založením SRN z hlediska jeho platnosti před současným spolkovým právem.

Mezi správní pravomoci Spolkové rady patří kontrola vlády prostřednictvím práva na informace a citační právo vůči členům spolkové vlády. Souhlas Spolkové rady je nutný při jmenování nejvyššího spolkového státního zástupce a spolkových státních zástupců. Rada dále vysílá své zástupce do mnoha dozorčích rad, představenstev a jiných orgánů – např. Rozhlasové rady, atd. [Strahalová 2008: 199]

Spolková vláda může se souhlasem Spolkové rady vydávat obecné správní předpisy.

---

<sup>22</sup> Grundgesetz, Hlava VII, čl. 81

<sup>23</sup> Grundgesetz BrD, Hlava Xa, čl. 115a-f

<sup>24</sup> Grundgesetz BrD, Hlava IX, čl. 94, odst. 1

<sup>25</sup> Grundgesetz BrD, Hlava IX, čl. 93

<sup>26</sup> Grundgesetz BrD, Hlava V, čl. 61, odst. 1



Souhlas je zde nutný, protože mnoho těchto předpisů je následně prováděno ve spolkových zemích. Spolková rada taktéž sama může navrhopvat vládě vydání různých právních nařízení. Tyto předpisy mají převážně praktický dopad – týkají se např. pravidel provozu na pozemních komunikacích.<sup>27</sup>

Další správní působností je schvalování mezinárodních smluv. Mezinárodní smlouvy jsou dvou kategorií – a sice těch, které souhlas Spolkové rady vyžadují a těch, které ho nevyžadují. Ty, které souhlas vyžadují, potřebují ke své platnosti schválení vnitrostátního zákona. Kritéria pro klasifikaci mezinárodních smluv jsou tatáž jako u zákonů. [Kysela 2004 : 344]

Se současným rozvojem a prohlubováním evropské integrace nabývá na významu spolupůsobení rady v záležitostech Evropské unie. Její pravomoci jsou od rozsáhlého práva na informace až po vysílání svých zástupců do Rady EU, dále má možnost zaujmutí stanoviska ke všem návrhům nařízení a směrnic EU. Konkrétní pravomoci upravuje čl. 23 Základního zákona a na něj navazující Zákon o spolupráci Spolku a zemí v záležitostech EU. Pokud by při souhlasu zákonem vyžadovala určitá otázka 2/3 většinou souhlasu ve Spolkové radě, pak se musí vláda řídit stanoviskem rady pro tuto otázku. V rámci Spolkové rady tak působí dva výše popsané orgány mající tuto agendu na starost. [Strahalová 2008 : 198-199]

---

<sup>27</sup> Grundgesetz BrD, Hlava VIII, čl. 84, odst. 2, 3,4

### 3. SPOLKOVÁ RADA SPOLKOVÉ REPUBLIKY RAKOUSKO

#### 3.1 Politický a ústavní systém Spolkové republiky Rakousko a postavení Spolkové rady

Základním územně-správným celkem Rakouska, jakožto spolkového státu<sup>28</sup>, jsou tzv. samostatné země, kterých je celkem devět<sup>29</sup>. Rakousko je řazeno mezi republikánské zřízení, fungující na federálním principu. Jednotlivé státy mají více či méně autonomní zákonodárství včetně vlastních zemských ústav a také vlastní státní správní zřízení. Rakouský federalismus není v porovnání s ostatními zeměmi<sup>30</sup> na tak vysokém stupni, postavení vlastních zemí je zde slabší vzhledem k tomu, že většina důležitého zákonodárství je svěřena na federální úroveň. [Herbst, 1995 : 3]

Na rakouský politický a ústavní systém (co se týče postavení parlamentu) lze nazírat dvěma pohledy. A sice na politický systém, ve kterém je parlament, který má dvě komory, anebo na jednokomorový zákonodárný volený sbor, který má navíc při sobě další, jakousi „falešnou federální horní komoru“. Snaha o vyjasnění a přesnou ústavní definici a postavení jednotlivých komor byla dána i při řešení otázek modernizace rakouské ústavy při tzv. Konventu<sup>31</sup> (je nutno připomenout, že rakouskou ústavu lze považovat za jednu z nejstarších v Evropě, vytvořenou velikou osobností ústavního práva, Hansem Kelsenem, je zde zakořeněna jakási úcta k textu zákona a snaha o jeho neměnnost), který měl upravit celé fungování ústavních mechanismů [Schwartz 2009: 151]. Na základě dlouhodobých jednání a snah o interpretaci, konvent v otázce postavení komor řekl spolkové radě ANO, a uznal oprávněnost existence bikameralismu [Kneifel, 2006:91].

Jedna z linií náhledu na rakouský politický systém tvrdí, že ho nelze nazvat přímo jako dvoukomorový, resp. ani rakouská ústava nikde neoperuje s termínem, který by

---

<sup>28</sup> Ústava Rakouské republiky, Spolkový ústavní zákon Rakouska (pozn. Dále jen jako B-VG Bundesverfassungsgesetz), Hlava I., Čl. 2, Odst. 1 Rakousko je spolkový stát.

<sup>29</sup> Ústava Rakouské republiky, Spolkový ústavní zákon Rakouska, Hlava I., Čl. 2, Odst. 2 Spolkový stát sestává ze samostatných zemí: Burgenland, Korutany, Dolní Rakousko, Horní Rakousko, Salcburk, Štýrsko, Tyrolsko, Vorarlberg, Vídeň.

<sup>30</sup> Na mysli se má pro toto srovnání např. Německo či Spojené státy Americké, kde jednotlivé subjekty federace mají, co se týče autonomního výkonu, větší práva

<sup>31</sup> Myšlenka svolání Konventu byla v Rakouské Spolkové republice dána předsedou rakouské Spolkové rady Herwigem Höselem v lednu roku 2003 na základě dění v Evropské unii. Prvotním jejím cílem bylo svolání shromáždění, kde by byla představena a navržena možná reforma rakouské federální ústavy, která povede ke zlepšení fungování celého systému. Konvent se tak scházel po dva roky (2003-2005), přičemž vyústil ve více než 1200 stránkovou zprávu. Nicméně výsledku dosáhl pouze v několika oblastech. Problémem bylo zastoupení a delegování členů do tohoto orgánu, většina členů se cítila být hlavně zástupcem politické strany nebo zájmového hnutí, a dle této příslušnosti se také chovala. Členové nepojali svoji roli jako ústavodárce, ale jako soupeři a své návrhy vzájemně zamítali s tím, zda patřili k opozici či vládní skupině. [Schwartz 2009: 151-153]

označoval společně oba zákonodárné sbory; jako je tomu například v České republice, kde je dvoukomorový Parlament - jakožto orgán složený z Poslanecké sněmovny a Senátu, nebo v USA (taktéž federaci), kde je Kongres, skládající se ze Sněmovny reprezentantů a Senátu. Dle čl. 24 rakouské ústavy Zákonodárnou moc Spolku vykonává Národní rada spolu se Spolkovou radou. Díky tomuto lze uvažovat o Spolkové radě jako samostatné komoře činné v legislativním procesu. Rakouská ústava sice používá termín „Spolkové shromáždění“, to však označuje pouze společnou veřejnou schůzi těchto dvou institucí – tedy Spolkové rady a Národní rady. [Brauneder 2004 : 4]

Důvod tohoto zvláštního uspořádání lze nalézt v ústavě 1920. Ta se snažila o co nejvyšší prosazení demokratického principu, a tudíž orgán reprezentace lidu měl být jediným nejvyšším orgánem státní moci. Parlament neměla vyvažovat ani reprezentace provincií ani silná hlava státu. Spolkový parlament byl vystaven důsledně na ideji reprezentace lidu, která byla organizována v jediné komoře, volené všeobecným, rovným, přímým a tajným volebním právem, zvané Národní rada. Zastoupení provincií byl vyhrazen zvláštní orgán s velmi slabým postavením, nerovným vůči jednokomorovému parlamentu: Spolková rada. [Brauneder 2004 : 5] S tímto názorem ovšem kontrastuje samotné vnímání Spolkové rady autoritami a sebou samotnou. Ve svých informačních materiálech se Spolková rada a Národní rada sama označuje jako parlament, ke své prezentaci používají i společné webové stránky.<sup>32</sup>

Nicméně větší část ústavních právníků a politologů rakouskou Spolkovou a Národní radu považují za dvoukomorový parlament. Termín Spolkové shromáždění, kterým operuje ústava, a způsob ustanovování rady pro ně představuje dostatečný argument pro toto tvrzení. Spolkové shromáždění se schází za účelem rozhodnutí o vyhlášení války a pravomocí ohledně spolkového prezidenta<sup>33</sup>. Mandát člena rady je volný, na rozdíl od člena Bundesrat v Německu, který je vázán hlasovat na základě usnesení své zemské vlády. Má tedy svobodu a volnost rozhodování. K tomu je zde i jeho neodvolatelnost z funkce člena rady (ve Spolkové radě Německa závisí mandát člena vlastně na vůli dané země). Z těchto znaků soudí a řadí rakouskou Spolkovou radu mezi dvoukomorové systémy<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> <http://www.parlament.gv.at/PERK/PARL/WAS/index.shtml>

<sup>33</sup> Spolkové shromáždění je hlavním orgánem na základě moci svěřené mu ústavou rozhodujícím o spolkovém prezidentovi – přijímá nejenom jeho přísahu, ale rozhoduje i o konání Lidového hlasování (na základě jehož výsledku může být prezident odvolán) a také rozhoduje o případném úředním stíhání prezidenta

<sup>34</sup> Mezi zastánce tohoto pohledu na uspořádání patří např. doc. Kysela

### 3.2 Historický vývoj Spolkové rady Spolkové republiky Rakousko

Jakožto předchůdce samostatného rakouského státu je nutno brát monarchii Rakousko – Uherko. To mělo na základě tzv. Únorové ústavy z roku 1861 dvoukomorovou strukturu tehdejšího parlamentu – Říšskou radu složenou z Poslanecké a Panské sněmovny (tomuto uspořádání se podřídila i stavba tehdejší budovy Říšské rady ve Vídni, ulici Ringstraße. Na základě rozvržení této stavby na dvě části zde sídlí i dnes Národní a Spolková rada).<sup>35</sup>

Dne 30.10.1918 byla schválena první ústava nového samotného rakouského státu. Ta však neobsahovala konkrétnější vymezení státních hranic, ani formu uspořádání nového státu. Podrobný ústavní text byl schválen (schváleno Národním shromážděním vzniklém volbami z února roku 1919) až roku 1920<sup>36</sup>. Tato ústava zakotvovala dva orgány činné v zákonodárné moci - Národní radu (Nationalrat) a Spolkovou radu (Bundesrat)<sup>37</sup>. Koncepce a základní principy organizace tehdejší rakouské Spolkové rady zůstaly a promítly se i do jejího dnešního stavu<sup>38</sup>. [Brauner 2004 : 4] O složení Spolkové rady rozhodovaly legislativní komory jednotlivých spolkových zemí (počet zástupců byl dán na základně proporčního principu od 3 do 8 členů za danou zemi, dle počtu jejích obyvatel). Orgán měl převážně funkci obhajoby a reprezentace zájmů jednotlivých členských zemí. Volební období Spolkové rady kopírovalo volební období zemských sněmů, neboť ty určovaly své zástupce v radě. Co se týče pravomocí, rada měla právo veta návrhů zákonů týkajících se postavení spolku a jednotlivých zemí v něm. Toto veto však bylo suspensivní a přehlasovatelné nadpoloviční většinou všech poslanců. Do roku 1929 (druhý dodatek ústavy z roku 1920) byla Spolková rada spolu s Národní radou volitelem prezidenta (výše zmíněný druhý dodatek obsahoval zavedení přímé volby prezidenta a posílení exekutivy). [Říchová 2009 : 177]

Roku 1934 byla Spolková rada rozpuštěna jako následek svého odporu vůči autoritativnímu režimu spolkového kancléře Dolfusse. [Veber 2002 : 521] V letech 1934 – 38 za trvání tohoto autoritativního režimu byly zřízeny nové správní instituce – Státní rada (Staatrat) – jmenovaná kancléřem na dobu 10 let, Spolková kulturní rada (Bundeskulturrat), jejímiž členy byli zástupci náboženských obcí, školství, umění a vědy, a rovněž Spolková

<sup>35</sup> <http://www.parlament.gv.at/PERK/NRBRBV/BR/>

<sup>36</sup> Ústavní text – Bundes – Verfassungsgesetz, jedním z autorů byl Hans Kelsen

<sup>37</sup> Se vznikem druhé komory, založené na principu reprezentace zemí počítaly všechny návrhy ústav (výjimkou byl návrh Karla Rennera, který počítal s korporativním a elitářským modelem reprezentace). Výsledná podoba byla dohodou a kompromisem politických stran, kdy sociální demokraté usilovali o jednokomorový parlament, přičemž křesťanští demokraté chtěli silnou komoru zemí.

<sup>38</sup> Současná rakouská ústava ( *Bundesverfassung* ) ve své preambuli stanoví, že se jedná o text z roku 1920 s pozdějšími novelizacemi, dále jako B-VG

hospodářská rada (Bundeswirtschaftsrat) a Zemská rada (Länderrat). Členové těchto spolků nebyli voleni, ale jmenováni na základě odlišných mechanismů. [Říchová: 2009 :178]

Po druhé světové válce byl institut Spolkové rady obnoven v rámci znovunastolení ústavy roku 1920. Její postavení odpovídalo slabé druhé komoře.<sup>39</sup> Postupem času, konkrétně v osmdesátých a devadesátých letech, dochází ke změnám pravomocí rakouské Spolkové rady. Rakousko v té době funguje *de facto* spíše jako decentralizovaný unitární stát (decentralizovaný spolkový stát), nežli jako typický spolkový stát<sup>40</sup>. Posílení Spolkové rady bylo tedy snahou o „zesílení“, resp. nastolení rovnováhy, a obnovu dělby moci mezi komorami. Jednalo se o rozdělení moci zákonodárné, ústavodárné, o rozlišení civilní a vojenské moci, o rozlišení spolku a zemí. [Kysela 2004: 308]

---

<sup>39</sup> Např. roku 1945 tvořila spolu s Národní radou volitele prezidenta, nicméně od roku 1951 je prezident volen přímo a tak spolková rada přišla o tuto pravomoc

<sup>40</sup> Tento názor na faktický stav spolkového státu zastává např. Posch, Kysela.

### 3.3 Organizace Spolkové rady

V rakouské Spolkové radě jsou země zastoupeny podle počtu občanů dané země. Tento systém stanovuje zvláštní pravidlo, země spolku s nejvyšším počtem občanů vysílá do rady dvanáct členů, a ostatní země takový počet členů, který odpovídá počtu jejích občanů k počtu občanů země s největším počtem občanů, přičemž zbytky vyšší, než je polovina poměrného počtu, platí jako plný počet. Dále platí, že každá země má nárok na zastoupení nejméně třemi členy. Tento počet členů, který jednotlivá země vyšle, určuje Spolkový prezident na základě výsledku posledního všeobecného sčítání lidu<sup>41</sup>. Počet členů Spolkové rady je tak proměnlivý, závislý na počtu obyvatel v jednotlivých zemích. Podle posledního sčítání lidu je rada složena z 62 členů.<sup>42</sup>

Členové spolkové rady a jejich náhradníci<sup>43</sup> jsou voleni zemskými sněmy na dobu svého funkčního období podle zásad poměrného zastoupení.<sup>44</sup> Rakouská ústava stanovuje poměrně přesné a jasné podmínky pro to, koho může zemský sněm do rady vyslat. Na rozdíl od Spolkové rady v Německu vyslanec země nemusí být členem zemské vlády, ba ani parlamentu (musejí být ale do tohoto sboru volitelní). Uplatňuje se poměrný systém zastoupení, přičemž právo na vyslání alespoň jednoho člena má strana, která drží v zemském sněmu druhý nejvyšší počet mandátů. V případě, že má více stran stejný počet členů v zemském sněmu, rozhoduje vyšší počet hlasů získaných při volbách (pokud se shoduje i ten, rozhodne se losem). Po skončení funkčního období v zemském sněmu zůstávají členy rady do doby nové volby zemského sněmu do Spolkové rady. Volby do zemských sněmů se nicméně konají v různých termínech a složení Spolkové rady je tak seismografem politických nálad v jednotlivých zemích[Kysela 2004 : 309]. Systém zastoupení tak zohledňuje podobně jako v Německu počet obyvatel i nutnost zastoupení menších subjektů federace (oproti Německu jsou však lidnaté země zvýhodněné a ne tak podprezentované, viz. Příloha 2 a tabulka s počty obyvatel). Rakouský ústavní text však, co se týče nároku země na počet vyslanců, operuje s termínem občané – „**Bürger**“ (naproti tomu Grundgesetz v Německu stanovuje „**Einwohner**“ a klíčový je počet obyvatel země). Myslí se zde tedy občanství v dané členské

---

<sup>41</sup> Na základě posledního sčítání lidu v Rakousku je složení následovné – viz. příložená tabulka se zastoupením jednotlivých zemí ve Spolkové radě

<sup>42</sup> B-VG Hlava II, písm. B, čl. 34, odst. 1,2,3

<sup>43</sup> B-VG Hlava II, písm. B, čl. 34 odst. Ústavy stanoví, že každý člen Spolkové rady musí mít určen svého náhradníka. V případě své resignace, úmrtí anebo jiného předčasného ukončení mandátu nastupuje na jeho místo právě tento náhradník

<sup>44</sup> Jedná se o pětileté volební období, výjimku tvoří Dolní Rakousy, kde je volební období šestileté

zemi, nikoli počet obyvatel země<sup>45</sup>. Toto se projevuje při klíčovém sčítání obyvatel, kdy je nejlidnatější zemí Vídeň, ve které však mnoho obyvatel má cizí státní občanství vzhledem k jejímu nadnárodnímu významu. Nejvyšší počet **občanů** tak připadá Dolnímu Rakousku, které disponuje v nynějších pravidlech 12 hlasy ve Spolkové radě. (viz. Příloha č. 2 tabulka Spolkové země ve Spolkové radě Rakousko)

Členové Spolkové rady mají po celou dobu své funkce imunitu jako členové zemského sněmu, který je vyslal. Není zde tak dána imunita jako pro členy Národní rady, kteří mají dané široké vynětí z působnosti trestních norem. Případná imunita členů Spolkové rady je tak odvislá od jeho postavení a úpravě v zemské ústavě. Spolková rada praktikuje ve svém předsednictví systém rotujících předsedů, země se střídají na základě abecedního pořádku každého půlroku. Předsedou<sup>46</sup> se tak stává zástupce země povoláné k předsednictví, který byl vyslán na prvním místě.<sup>47</sup>

Spolková rada se schází<sup>48</sup> na základě svého zasedacího řádu, anebo pokud o to požádá alespoň jedna čtvrtina jejích členů. Co se týče principu fungování, je Spolková rada založena na tzv. principu kontinuity, kdy je pouze doplňována novými členy a nenastávají tak různá funkční období spojená s novými členy. K jejímu usnášení se je nutno přítomnosti alespoň jedné třetiny členů a pro přijetí nutnost absolutní většiny odevzdaných hlasů, pokud nestanoví ústavní zákon či jednací řád Spolkové rady jinak. Ve Spolkové radě je její jednací řád přijímán kvalifikovanou většinou usnesením, stejně jako v Národní i ve Spolkové funguje zvláštní výbor pro proceduru. Rozpočet celého orgánu připravuje předseda Spolkové rady. Výdaje a kontrola hospodaření náleží do působnosti Kontrolního dvoru [Syllová 1996: str. 5].

Jak již bylo výše zmíněno, členové Spolkové rady nejsou již nadále spojeni se zemskými sněmy svých domovských zemí. Členové spolkové rady tak jsou ve svém hlasování neodpovědní stanovisku vysílající země. Nedochozí tak jako v případě německé Spolkové rady k situaci, kdy vysílající země se usnese na určitém rozhodnutí a její zástupci ve Spolkové radě tuto vůli pro konkrétní hlasovací akt pouze předají bez ohledu na svoji vůli a politickou příslušnost (tedy mají pouze roli vyslance, posla, který tlumočí v orgánu vůli svého vysilatele) Postavení rakouského člena Spolkové rady výslovně stanoví článek 56

---

<sup>45</sup> Státní občanství existuje pro Rakouskou republiku jednotné, občané státu, kteří mají svůj trvalý pobyt v určité spolkové zemi, jsou občany této spolkové země – viz .čl. 6 B – VG, spolkové občanství má tedy svůj vlastní autonomní občanskoprávní obsah, je tak vytčen okruh, kteří mají možnost a právo spolupůsobit na politickém vytváření vůle ve spolkové zemi [Blahož, 2006, str. 313]

<sup>46</sup> Předseda se oficiálně nazývá dle B –VG, Hlava II, Čl. 36 odst. 2 „předseda Spolkové rady“ a jeho zástupci užívají titul „místopředseda Spolkové rady“

<sup>47</sup> Způsob určování zástupců definuje Jednací řád Spolkové rady

<sup>48</sup> Rakouská ústava definuje jako místo schůzí Spolkové rady sídlo Národní rady.

Ústavy Rakouské republiky<sup>49</sup>, který právě postavení členů Národní a Spolkové rady upravuje. Je zde výslovně uvedeno, že člen rady není při výkonu své funkce vázán žádným příkazem.

Jako ve většině demokratických ústav je i v té rakouské dána neslučitelnost členství člena ve více zákonodárných sborech na federální či nadnárodní úrovni. Členstvím ve Spolkové radě se tak vylučuje současné působení v Národní radě nebo v Evropském parlamentu, a naopak členové těchto dvou sborů nemohou být současně členy Spolkové rady.<sup>50</sup> Rakouská úprava pamatuje i na postavení člena Spolkové rady z hlediska pracovního práva, a to zejména pro veřejné zaměstnance, kdy se jim poskytuje potřebné uvolnění pro dobu nezbytnou výkonu mandátu i pro případnou volební kampaň. Navíc je dána záruka pozdějšího zpětvzetí zaměstnance na příslušnou, případně přiměřenou pozici, jakou vykonával před výkonem mandátu.

---

<sup>49</sup> Konkrétně je toto ustanovení v B – VG, Hlava II, písm. F, čl. 56 odst. 1

<sup>50</sup> Toto je upraveno v B – VG, Hlava II, písm. F, čl. 59



### 3.4 Pravomoci a funkce Spolkové rady

Spolková rada má svojí pravomoc účasti na zákonodárném procesu stanovenou přímo v ústavě, a sice v druhé hlavě rakouského spolkového ústavního zákona<sup>51</sup>. Nicméně na základě formulace v ústavě se dá usuzovat na podřízené postavení Spolkové rady, kdy je zdůrazněna role Národní rady a Spolková rada je zde pro legislativní funkci pouze jako doplňující orgán, resp. orgán s menšími pravomocemi. [Kysela 2004 : 309]

K této dělbě kompetencí se vyjádřil i rakouský Ústavní dvůr ve svém nálezu SLg 2455/1952, kdy vedle rozdělení kompetencí je spolupůsobení spolkových zemí při legislativě a exekutivě spolku podstatou ústavněprávního pojmu spolkového státu. Instrumentem tohoto spolupůsobení je tedy Spolková rada. Lze tedy říci že se jedná o druhou komoru spolkového zákonodárství s nejdůležitější kompetencí suspensivního veta vůči usnesením Národní rady o přijetí zákona podle článku 42 B-VG, v některých případech má Spolková rada dokonce veto absolutní [Blahož, 2007, 317].

Co se týče postavení Spolkové rady v zákonodárství a práva podílet se na schvalování jednotlivých zákonů, lze její funkci rozdělit do čtyř kategorií. A sice:

- a) práva vyjadřovat se k tzv. běžným zákonům, kdy má Spolková rada práva suspensivního veta,
- b) zvláštního postavení při konci funkčního období Národní rady,
- c) postavení při projednávání ústavních zákonů nebo ústavních ustanovení obsažených v běžných zákonech
- d) skupina zákonů, u kterých je Spolková rada a její hlas vyloučen

Národní rada Rakouské republiky je povinna *každý zákon* na němž se usnesla předat neprodleně Spolkové radě. Spolková rada má právo během osmi týdnů po předložení usneseného zákona jej výslovně přijmout, lhůtu nechat bez vyjádření uplynout anebo vznést proti němu námitky. [Říchová 2009: 187] Tyto námitky předseda Spolkové rady musí ve lhůtě předkládat v písemné podobě Národní radě a taktéž je musí dávat na vědomí spolkovému kancléři. Dohoda mezi sněmovnami se dosahuje metodou "la navette" [Syllová 1999 :8]. Národní rada tak může Spolkovou radu přehlasovat a k tomu jí stačí nekvalifikovaná většina – postačuje, aby k přijetí jejího původního návrhu byla pro většina přítomných členů, přičemž musí být přítomna alespoň polovina všech.<sup>52</sup> Připomínky, které má Spolková rada

---

<sup>51</sup> Čl. 24 rakouské ústavy stanoví, že zákonodárnou moc Spolku vykonává Národní rada spolu se Spolkovou radou

<sup>52</sup> B-VG – Hlava II – písm. D čl. 42, odst. 1,2,3,4

právo vznášet bývají, podle frekvence výskytu zdůvodnění, motivovány legislativně technickými zřeteli, výtkou z porušení zásad právního státu a dotčením zájmu jednotlivých zemí spolku. Přípomínky však nelze chápat jako pozměňovací návrhy. Jsou formulovány k zákonu jako k celku a mají tak funkci spíše vrácení k opětovnému projednání, případně suspensivního veta, z výše popsaných důvodů. [Kysela 2004 :309-310]

Zvláštní funkce Spolkové rady nastává díky uplatňování zásady diskontinuity v činnosti Národní rady. Nově zvolená Národní rada nemůže pokračovat v činnosti té předchozí, tj. nemůže pokračovat v aktech z předešlého funkčního období, které nebyly dokončeny. Což znamená, že se ani nemůže usnášet o návrzích zákonů vrácených Spolkovou radou na sklonku konce volebního období, která Národní rada ve svém předešlém funkčním období nestačila odhlasovat. [Kysela 2004: 310]. Spolková rada v tomto případě tak získává práva veta absolutního, a to díky praxi v ústavní interpretaci, nikoliv však díky vlastnímu záměru ústavo tvůrce. Je nutno si uvědomit, že toto se týká jen několika zákonů, které jsou dány k projednání v úzce definovaném časovém úseku. Tudiž tento případ, a možnost pravomoci absolutního veta Spolkové rady pro běžné zákony nelze brát jako za jeden z jejích hlavních znaků. Pouze využívá ústavní mezery, a to pro úzký okruh zákonů, které nicméně může Národní rada opět schválit (záleží samozřejmě na jejím pozdější složení, zda bude politická vůle k prosazení daného zákona).

Kvalifikovanější postavení Spolkové rady nastává při schvalování ústavních zákonů nebo ústavních ustanovení obsažených v běžných zákonech, jimiž se omezuje působnost zemí v zákonodárství nebo výkonné moci. Pro schválení takového zákona je nutná přítomnost nejméně poloviny všech členů Spolkové rady a souhlas dvoutřetinové většiny odevzdaných hlasů.<sup>53</sup> Spolková rada může také požádat při celkových, ale i částečných změnách ústavy o postoupení daného aktu referendu, tzv. hlasování veškerého lidu spolku. Pro takový krok je nutno vyslovení se nejméně jedné třetiny členů Spolkové rady.<sup>54</sup> Dále je vyžadován souhlas rady se státními smlouvami, jejichž předmětem je úprava věcí samostatné působnosti zemí.<sup>55</sup> Souhlas je taktéž vyžadován k zákonům, kterými se mění postavení Spolkové rady.<sup>56</sup>

Poslední skupinu zákonů, dle předchozího rozdělení tvoří ty, u nichž je účast Spolkové rady vyloučena. Spolková rada je o těchto zákonech pouze informována, avšak nepřisluší ji

---

<sup>53</sup> Zavedení dvoutřetinové většiny nutné k souhlasu je důsledkem novelizace z roku 1984

<sup>54</sup> B-VG, Hlava II, písm. D, čl. 44, odst. 1,2,3

<sup>55</sup> B-VG Hlava II, písm. E, čl. 50, odst. 1 – zde je pro souhlas postačující klasická prostá většina jako u běžných zákonů, nikoli kvalifikovaná jako u ústavních

<sup>56</sup> B-VG Hlava II, písm. B čl. 35, odst. 4, u tohoto je stanovena kvalifikovanější podmínka pro přijetí rozhodnutí, kdy je potřeba schválení většiny zástupců alespoň čtyř zemí, při dosažení většiny obvykle vyžadované pro usnesení Spolkové rady

žádná součinnost. Jedná se o zákony týkající se jednacího řádu Národní rady, rozpuštění Národní rady; spolkového finančního zákona; předběžného opatření ve smyslu čl. 51 odst. 5 rakouské spolkové ústavy nebo opatření o jmění Spolku; převzetí nebo změny záruk Spolku; zadlužení nebo změny spolkového finančního dluhu anebo schválení závěrečného účtu Spolku.<sup>57</sup>

V kompetenci Spolkové rady je nejen činnost v legislativním procesu v podobě rozhodce o zákonech, ale Spolková rada má i iniciační právo návrhy zákonů Národní radě k projednání podávat.<sup>58</sup>

Další pravomoci Spolkové rady pramení z existence společného shromáždění obou zákonodárných sborů - při Spolkovém shromáždění<sup>59</sup>. Spolkové shromáždění má zvláštní pravomoc sloužící ke společným rozhodnutím ohledně, z pohledu ústavního práva, důležitých státoprávních aktů. A sice ku přijetí přísahy spolkového prezidenta, dále k případnému rozhodnutí o vyhlášení válečného stavu. Je to také „kontrolní orgán“ spolkového prezidenta, v jehož pravomoc je navrhnout případné odvolání prezidenta před uplynutím jeho funkčního období v lidovém hlasování<sup>60</sup>. Dále Spolkové shromáždění dává souhlas s úředním stíháním spolkového prezidenta.<sup>61</sup> Prezident je také Spolkovému shromáždění odpovědný z plnění svých funkcí, kdy shromáždění může vznést na prezidenta podle článku 142 rakouské ústavy na základě svého usnesení žalobu, o které následně bude rozhodovat rakouský ústavní soudní dvůr. V jednom případě má tak Spolkové shromáždění funkci ústavního notáře, kdy přijímá prezidentovu přísahu, v druhém případě postavení zákonodárce, který rozhoduje o výkonném aktu – a sice o vyhlášení války, a ve třetím případě roli dozorce nad jednáním prezidenta, čímž se prezident stává odpovědným právě tomuto orgánu (což ve srovnání např. s českým ústavním systémem není).

Spolková rada, stejně tak jako Národní rada, disponuje právem:

- na kontrolu činnosti spolkové vlády (tato kontrola se týká i otázek, které jsou spojeny s podniky, jež Spolek z nejméně padesáti procent ovládá a zároveň podléhají kontrole Účetního dvora);

---

<sup>57</sup> B-VG Hlava II, písm. D, čl. 42 odst. 5

<sup>58</sup> Návrh zákona předkládá Spolková rada anebo jedna třetina členů Spolkové rady B-VG, Hlava II, písm. D, čl. 41, zákonodárnou iniciativu tak má rada nejen jako celek, ale i její jednotliví členové, tzn. Že návrh zákona může Národní radě předložit i 21 členů Spolkové rady, byť by rada jako celek s předložením nesouhlasila

<sup>59</sup> B-VG – Hlava II – písm. C čl. 38 a násl.

<sup>60</sup> B-VG – Hlava III – písm. A čl. 60, odst. 6

<sup>61</sup> B-VG- Hlava III- písm. A čl. 63, odst. 1

- dotazování se členů vlády na všechny záležitosti výkonné moci, včetně práva požadovat informace, které se týkají příslušných resortů;

- vyslovovat v rezolucích svá přání ohledně směřování a uplatňování výkonné moci<sup>62</sup>, což lze chápat pouze jako možnost vyjádřit vládě svůj návrh na směřování, který ovšem nemá pro vládu žádný závazný charakter.

- interpelace členů spolkové vlády, procedura tohoto ústního dotazování je upravena v jednacím řádu Spolkové rady.<sup>63</sup>

Spolková rada zaujímá dle koncepce v ústavním systému i významné postavení v ústavním soudnictvím. Spolkový prezident na návrh Spolkové rady jmenuje tři členy a jednoho náhradníka Ústavního soudního dvoru<sup>64</sup>. Jedna třetina členů Spolkové rady se také může vyslovit pro podání návrhu Ústavnímu soudnímu dvoru na posouzení protiústavnosti spolkového zákona. Pravomoc podání návrhu na posouzení protiústavnosti zemského zákona je dána pouze spolkové vládě.<sup>65</sup> Nicméně toto je nutno brát spíše jako formální právo, vzhledem k faktické situaci, kdy je rakouský federalismus velice slabý, lze diskutovat, zda je rakouský systém federalismem pouze ústavní konstrukcí. Jedním z praktických příkladů je i tato kontrola ústavního zákona. Členové Spolkové rady se častěji než vyslanci dané země cítí být reprezentantem politické strany. V případě, kdy má opozice ve Spolkové radě (a je nutno brát opozici založenou na příslušnosti k politické straně, nikoli vyjádření příslušnosti k zemi, kdy by byl daný region ku příkladu „zelenější“), oproti většině v Národní radě méně nežli 21 hlasů nemůže takovýto návrh vznést. Tím role Spolkové rady, jakožto zástupce zemí, značně selhává. [Erk 2004 :9-10]

Nové pravomoci získala Spolková rada spolu s ústavními změnami při vstupu Rakouska do Evropské unie. Spolková vláda podává Spolkové radě zprávu o vybraných členech do Komise, Soudního dvora, Soudu první instance, Účetního dvora, Správní rady Evropské investiční banky a dalších. Výběr členů těchto institucí přísluší Spolkové vládě, nicméně opírá se např. o souhlas Hlavního výboru Národní rady, který současně musí dbát v zřetel stanovisko Spolkové rady.<sup>66</sup> Příslušný člen Spolkové vlády je navíc povinen neprodleně uvědomit Spolkovou radu o všech záměrech v rámci Evropské unie (např. návrhy nařízení a směrnic Rady EU) , která má právo se k nim vyjádřit. Jedná-li se o takový záměr

<sup>62</sup> B-VG Hlava II, písm. E, čl. 52 odst. 1

<sup>63</sup> B-VG Hlava II, písm. E, čl. 52, odst. 3 a Jednací řád Spolkové rady GO-BR, § 29, §37

<sup>64</sup> Rakouský ústavní soudní dvůr je složen z předsedy, místopředsedy, dvanácti členů a šesti náhradníků, tudíž Spolková rada má pravomoc ovlivnit jeho složení z jedné třetiny, ostatní členy navrhuje vláda ( předsedu, místopředsedu, šest členů, tři náhradníky) a Národní rada (tři členy, dva náhradníky)

<sup>65</sup> B-VG Hlava VI, písm. B, čl. 140 odst. 1

<sup>66</sup> B-VG – Hlava I, písm. B, čl. 23c, odst. 1,2,3,5

kdy by k provedení bylo potřeba schválení ústavního zákona, je stanovisko Spolkové rady pro Spolkovou vládu závazné.<sup>67</sup> Obecně se těmito záležitostmi ve spolkové radě začíná zabírat výbor pro otázky Evropské unie, který je složen ze 14 členů Spolkové rady, konkrétní postup v jednotlivých otázkách upravuje Jednací řád Spolkové rady.<sup>68</sup>

Co se týče postavení vlády a Spolkové rady, zakořenila se zajímavá ústavní zvyklost. Nově jmenovaná vláda přednáší před Spolkovou radou svůj program, přičemž Spolková rada vládě důvěru nevyslovuje. Vláda má však své zájmy radu informovat o svých legislativních záměrech a zásobuje ji tak celou řadou informací a zpráv o svých chystaných krocích. Členové rady tak mohou tyto informace přenášet a tlumočit dál do svých domovských zemských sněmů. [Kysela 2004: 312]

---

<sup>67</sup> B-VG – Hlava I, písm. B, čl. 23e odst. 1, 2, 5

<sup>68</sup> <http://www.parlament.gv.at/PERK/PE/MIT/EUBundesrat/>

## 4. STAVOVSKÁ RADA ŠVÝCARSKÉHO SPŘÍSEŽENSTVÍ

### 4.1 Politický a ústavní systém Švýcarského spříseženství

Švýcarská konfederace (přes název konfederace se jedná o typický případ federativního státu)<sup>69</sup> představuje zvláštní případ mezi politickými systémy. Lijphart tento model nazývá termínem *The consensus model of democracy* – konsensuální model demokracie. Jako hlavní znaky švýcarského systému se uvádí: přímá demokracie, federální struktura, proporční forma vlády a vysoká míra konsensu v rozhodovacím procesu. [Jeřábek 2008 : 233] Jako prostředek zakotvení federace je zde položena Rada států (Stavovská rada)<sup>70</sup>, která představuje ideální případ druhé komory parlamentu, jejímž primárním cílem je reprezentace zájmů členských států či konstitutivních subjektů federace. [Griffiths 2005 :343]

Švýcarsko je od roku 1848 federací skládající se nyní celkem z 26 kantonů (Erich, Berne, Lucerne, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Zug, Fribourg, Solothurn, Basel – Stadt, Basel – Land, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Ticino, Vaud, Valais, Neuchâtel, Geneva a Jura).

Nicméně v předchozí ústavě bylo rozdělení odlišné, a sice ústava vyjmenovávala i tzv. polokantony (Obwalden, Nidwalden, Basel – stadt, Basel – land, Apenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden) kterých bylo 6. Tento pojem – polokanton – v ústavě již zahrnut není, nicméně význam dřívějších polokantonů lze při jejich postavení v zákonodárném procesu, kdy zmíněných 6 polokantonů má nyní pouze jednoho zástupce v radě států a při počítání výsledků referenda se jejich hlas počítá jako poloviční.

Každý kanton má svoji vlastní ústavu a také soustavu nejvyšších orgánů tvořenou pěti anebo sedmičlennou vládou a jednokomorovým parlamentem. Co se týče dělby kompetencí, tak federaci náleží pouze ty, které jsou taxativně vymezeny ústavou, zbylé náležejí orgánům kantonů. [Klokočka, 2006: 152-153].

Základní principy Švýcarského federalismu přes název konfederace jsou, že:

---

<sup>69</sup> Název švýcarská konfederace je jedním z možných překladů originálního názvu, Švýcarsko uznává 4 úřední jazyky, ve třech z nich – italsky, francouzsky, rétorománsky - je nazýváno i konfederací – *Confoederatio Helvetica* lat, *Confederazione Svizzera* it, *Confédération Suisse* fr., *Confederaziun Svizra* rét.). Pojmenování svazku států jako konfederace, který platil před přijetím ústavy v roce 1848 se ponechalo z důvodu nejasnosti ohledně nového pojmenování. V německém jazyce je název státu *Schweizerische Eidgenossenschaft*, neboli v českém překladu Švýcarské spříseženství.

<sup>70</sup> Stavovská rada neboli Rada států, její název je dán historicky, na základě ústavy z roku 1848, má postavení druhé, horní komory, přičemž ve Švýcarsku je také Spolková rada. Spolková rada má však význam exekutivního tělesa, vlády. Což by tedy mohlo vézt k dezinterpretaci na základě poznatků spojených s termínem v Německu a Rakousku, kdy pojem Spolková rada je pojmenováním pro „druhou“ komoru tamějších legislativních těles

1. ústavy kantonů jsou ve shodě s ústavou federace, jsou demokratické a musejí být přijaty referendem
2. výkon státní moci (co se týče administrativně správní) připadá kantonům, krom bodů, jež ústava výslovně svěřuje ke správě a výkonu federaci, tudíž každé rozšíření kompetence federace, vyžaduje změnu ústavy.
3. federalismus je realizován především prostřednictvím druhé komory parlamentu – Rady kantonů, díky které mají kantony vliv na federální zákonodárství a kontrolu nejvyšších státních orgánů (zejména vládu)
4. kantony musejí být vyslyšeny v důležitých věcech, mají zákonodárskou iniciativu, alespoň osm kantonů může vyvolat referendum v záležitosti již schváleného zákona
5. centrální moc reprezentovaná zejména vládou si zachovává především dozorovou funkci v kontrolních pravomocích
6. v případech narušení spolkových závazků kantony může centrum – federace vyslat svého zástupce – a v různých stupních ve daném kantonu intervenovat, od vyslání komisaře až po vojenskou intervenci v případech narušení veřejného pořádku. [Blahož, 2006, str. 311]

Pro federativní bikameralismus je typická rovnocennost komor a Švýcarsko není výjimkou. Obě komory jsou dokonale rovnocenné nejen při výkonu zákonodárné moci, ale i dalších oprávněních. [Kysela 2004: 286]

#### 4.2 Historický vývoj Stavovské rady Švýcarského spříseženství

Švýcarskou Spolkovou radu je možno brát jako nejstarší ze soudobých fungujících evropských dvoukomorových parlamentů [Kysela 2004 : 283]. Její kořeny lze nalézt již v počátcích samotné švýcarské konfederace a v principech jejího fungování a vůbec principu federalizmu - tedy koncem 13. století, kdy se roku 1291 spojily tři kantony – „Orte“ Uri, Schwyz a Unterwalden<sup>71</sup> do tzv. Věčného spolku – základu pozdějšího spříseženstva švýcarského, které poté působilo jako významný faktor, proti expanzi Habsburků směrem na západ [Adamová 1997 : 33]. V průběhu 14. – 16. století došlo postupně k připojení dalších kantonů. Historickým mezníkem se stává uzavření Vestfálského míru roku 1648, v jehož závěrech je spolek švýcarských kantonů zmíněn jako samostatný stát. Tato struktura konfederace jako nezávislých kantonů byla zachována až do roku 1798, kdy dochází k okupaci francouzskými revolučními vojsky, která zde vytváří tzv. Helvetskou republiku se značnými centralizačními prvky [Jeřábek 2008 : 234-235].

Spolky či lépe řečeno jejich orgány<sup>72</sup> tak společně rozhodovali o závažných otázkách týkajících se spolku jako celku – vypovězení války, uzavření míru. Pro platnost usnesení se často vyžadovala většina hlasů přítomných, někdy i jednomyslnost. Jako konkrétnější předchůdce spolkové rady – tedy orgán zastupující zájmy jednotlivých kantonů, můžeme krom výše zmíněných orgánů vidět svolávání společného sněmu spolku, tzv. Tagsatzung. Tento sněm (kongres) mohl na základně imperativního mandátu vyslaných jednat o všech záležitostech společných spolku, zejména o zahraniční politice [Adamová 1997 : 35].

Konec tohoto několik století vyvíjejícího se federálního systému tedy nastává roku 1798, a sice příchodem francouzských okupačních vojsk. Tradiční shromáždění zástupců jednotlivých kantonů je nahrazeno tohoto roku dvoukomorovým parlamentem, který sestává ze Senátu a Velké rady. [Seltenreich 2004 : 469-470] Byla zde snaha zavést silné centralizační zřízení podobné tomu francouzskému. Realita však ukazuje, že takto Švýcarsko vedeno být nemůže a takováto správa selhává. Napoleon tedy obnovuje kantony a představuje federální koncepci státu. Definitivní návrat ke konfederaci stvrdil Vídeňský kongres roku 1815, kdy její hranice a suverenitu uznaly evropské mocnosti [Griffiths 2005 : 344].

Právě toto období po Vídeňském kongresu se stalo klíčovým pro další osudy a směřování Švýcarské konfederace a podobu jejího systému. Napětí mezi liberálními,

---

<sup>71</sup> Kantony Uri a Schwyz jsou dodnes součástí švýcarské konfederace, kanton Unterwalden se roku 1648 rozdělil na kanton Obwalden a Nidwalden, nicméně historické označení Nidwalden se pro společné pojmenování používá dodnes

<sup>72</sup> Ustanovení ohledně orgánů jsou v tomto dosti kusá



protestantskými a průmyslovými kruhy na jedné straně, a katolickými konzervativními na straně druhé, vyvrcholilo až do občanské války v roce 1847.<sup>73</sup> Vítězné seskupení pod vedením liberálů prosadilo v roce 1848 ústavu, která zakládala federální stát s dvoukomorovým parlamentem a sedmičlennou spolkovou vládou. Založení tohoto nového státu nebylo výsledkem národnostních hnutí, ale právě odrazem mnohonárodnostního charakteru země. [Jeřábek 2008: 235] Právě bikameralismus byl po dlouhých diskuzích vyhodnocen jako nejlepší princip pro reprezentaci jazykových, konfesních a regionálních rozdílů, menšin a zvláštností, tedy jako jediná možná a správná cesta k vzájemnému porozumění, která by byla vzdálena oběma extrémům – strnulému historickému federalismu i nefungujícímu unitarismu (který se v té době rozvíjel v okolních státech). Spolková ústava tak pochází z roku 1848 a zásadní revizí prošla roku 1874, čímž získala v základních rysech svoji dnešní podobu, která se za více než 150 let vnějškově téměř nezměnila. Faktickou cestou však vzrostla váha Stavovské rady (zavedení přímé volby, prodloužení volebních období, zákaz odvolávání jejích členů kantony, větší atraktivita pro kandidáty) [Kysela 2004 : 284].

---

<sup>73</sup> Tzv. Sonderbundkrieg – katolické kantony tvořily zvláštní seskupení, tzv. Sonderbund

### 4.3 Organizace Stavovské rady

Švýcarský parlament, který nese přímo pojmenování Spolkové shromáždění, se skládá ze dvou komor, a sice Národní rady a Rady stavů. Rada stavů je koncipována jako reprezentant federativní struktury státu, protože kanton, bez ohledu na počet svých obyvatel do ní vysílá dva a každý polokanton jednoho reprezentanta. Spolkové shromáždění je především nejvyšším zákonodárným sborem, který má silné postavení svými pravomocemi : má neomezenou kompetenci a exekutivě svěřuje určité pravomoci, které ji může ovšem opět kdykoli odejmout. Diskreční pravomoc vlády je trvale jen relativní a může být krácena. [Klokočka 2006 : 153-154] Jakožto nejvyššímu orgánu státní moci mu přísluší federální kompetence, nejsou – li vyhrazené jinému orgánu. Volný charakter mandátů členů Národní rady byl od počátku jejího fungování nesporný, u Stavovské rady se dlouho zvažovalo zakotvení mandátu imperativního, který zde má dlouho tradici, a to v orgánech tvořící dřívější konfederaci. Nakonec ve prospěch volného mandátu převážila obava z přílišných komplikací ve složitém parlamentním soukolí. [Kysela 2004: 284]

Volební podmínky do Stavovské rady jsou dány na základě volebního práva daného v jednotlivých kantonech. Konkrétní způsob volby je stanoven v každém kantonu zvlášť, nicméně ve většině kantonů se praktikuje většinový volební systém (např. kanton Jura má však způsob volby na základě poměrného volebního systému).<sup>74</sup> Díky tomu, že je ve většině kantonů praktikován systém většinový, dostávají se do Stavovské rady především zástupci velkých, silných stran anebo výrazné lokální osobnosti. [ JeanMaire & Michel AG 2010: 25] Tento způsob ustanovování švýcarské Stavovské rady je tak oproti dvěma předcházejícím případům, tedy rakouské a německé Spolkové radě, zcela odlišný. Členové pocházejí přímo z kantonů tím, že jsou voleni občany kantonů v přímé volbě, nikoli delegací členů na základě rozhodnutí tamějšího zemského sněmu, jako tomu jest v německém a rakouském případě. Díky tomu je jejich mandát legitimnější a pramení z toho kvalifikovanější postavení této druhé komory ve švýcarském ústavním systému jako rovné komory.

Stavovská rada sestává ze 46 členů a nese označení jako tzv. malá komora (oproti tomu Národní rada má členů 200, proto označení malá pro Stavovskou radu). Jak již bylo výše řečeno, každý kanton vysílá do Stavovské rady své dva zástupce, kdežto polokanton pouze jednoho. Jelikož je ve švýcarském spříseženství 20 kantonů a šestice historických polokantonů, docházíme k číslu 46. Tento systém absolutně nezohledňuje počet obyvatel dané země a dává naprosto rovné zastoupení každé zemi, jako tomu je např. v Senátu Spojených států Amerických.

---

<sup>74</sup> [<http://www.parlament.ch/d/wahlen-abstimmungen/parlamentswahlen/staenderatswahlen/seiten/default.aspx>]

Což je rozdíl oproti dvěma předchozím orgánům v Německu a Rakousku, kde je počet reprezentantů za zemi částečně poměrně zhodnocen. Ve švýcarském případě tak nastává, že nejméně lidnatý kanton, kterým je Uri s celkem 35 000 obyvateli, má stejný počet zástupců, tedy dva, jako kanton nejpočetnější a sice Zurich, který má přes jeden a čtvrt milionu obyvatel. Patrnější je toto u polokantonů, které mají dáno právo pouze na jednoho zástupce. V polokantonu Basel – Stadt žije přibližně 185 000 obyvatel, oproti tomu v již zmíněném Uri 35 000, přičemž ten disponuje dvěma zástupci. [Kaufmann 2004: 44] Volební období členů Stavovské rady je vesměs čtyřleté, volby neprobíhají v jeden okamžik ve všech kantonech. V několika kantonech se volí o několik měsíců až o jeden rok dříve než proběhnou volby do Národní rady. *De iure* se tak uplatňuje zásada kontinuity zasedání Rady stavů – zasedání rady se tak má za zahájené v roce 1848. [Kysela 2004: 285] Základní pravidla jednání komory obsahuje ústava. Vztahy mezi oběma komorami upravuje zvláštní zákon /Geschäftsverkehrsgesetz/. Další specifikace jednání je obsažena v jednacích řádech obou komor /Geschäftsreglemente/, které už platí z 19. století. Dále existuje zákon o společném Spolkovém shromáždění a zákony týkající se imunity poslanců. Rozpočet komory připravuje ministerstvo financí ve spolupráci s generálním sekretářem parlamentu. Kontrolu provádí generální auditor. [Syllová 1996: 6] Rada tak jedná dle zákona, anebo jestliže o to požádá jedna čtvrtina jejích členů.<sup>75</sup>

V čele Stavovské rady stojí předseda Stavovské rady, první a druhý místopředseda. Ti jsou voleni jejími členy na funkční období jednoho roku, zároveň je vyloučena možnost jejich znovuzvolení pro rok následující.<sup>76</sup> Zde je také patrný odklon od způsobu předsednictví ve Spolkových radách Německa a Rakouska, kde se praktikuje princip rotujících předsedů podle seznamu pořadí zemí. Pro člena Stavovské rady, stejně jako pro člena Národní rady, Spolkové rady a soudce Spolkového nejvyššího soudního dvoru je daná inkompatibilita funkce v jednom období pro další z těchto těles.<sup>77</sup> Co se týče výkonu funkce tak členové Stavovské rady jsou z výkonu své funkce neodpovědní dalšímu orgánu<sup>78</sup>, což je vzhledem i k principu utváření rady – tedy na základě přímé volby logické.

Co se týká charakteru členů obou komor, je pro švýcarský systém příznačný tzv. „parlamentní amatérismus“ [Kysela 2004 : 285]. Podstatou je, že vedle své parlamentní funkce si ponechávají svá civilní zaměstnání. Parlamentním povinnostem tak věnují v průměru 60-75% svého pracovního času. Sami Švýcaři tomuto jevu říkají *militia system (Milizparlamente)* [Gabriel 1993 : 65]. Odůvodněním pro takovýto způsob fungování je snaha sepětí s lidem a

<sup>75</sup> Federální ústava Švýcarské konfederace, Hlava V, Kapitola 2, Čl. 151, odst. 1, 2

<sup>76</sup> Federální ústava Švýcarské konfederace, Hlava V, Kapitola 2, Čl. 152

<sup>77</sup> Federální ústava Švýcarské konfederace, Hlava V, Kapitola 1, Čl. 144

<sup>78</sup> Federální ústava Švýcarské konfederace, Hlava V, Kapitola 2, Čl. 161, odst. 1, 2

jejich podněty a zkušenosti z běžného života, z civilního zaměstnání pro smysluplné politické debaty. Profesionalizace a plný pracovní závazek jakožto povolání politika by vedla ke snahám udržet se v politice za všech okolností. [JeanMaire & Michel AG 2010: 32]

Hlavní činnost Stavovské rady se odehrává v komisích, kterých je nyní 12. Deset komisí má legislativní úkoly<sup>79</sup> a dvě z nich mají za úkol dohlížecí záležitosti<sup>80</sup>. Komise Stavovské rady jsou složeny vždy z 13 členů (členem komise může být pouze člen Stavovské rady<sup>81</sup>), přičemž každý člen Stavovské rady je tak členem 3-4 těchto komisí. Délka trvání funkce v komise je dána na čtyři roky, přičemž je dána možnost ke znovuzvolení. V čele komise stojí předseda s dvouletým funkčním obdobím. Úkolem komisí je připravovat otázky pro jednání a dávat k nim svá stanoviska, zároveň tyto problémy projednávat a spolupracovat se Spolkovou radou jakožto orgánem moci výkonné. Jejich zasedání jsou oproti zasedáním rady neveřejná. [JeanMaire & Michel AG 2010: 34] Co se týče ustanovování komisí, které mají vůči plénu větší autoritu, preferuje se odbornost členů před stranickou příslušností. Je zde dána snaha o věcnou diskuzi a přátelskou atmosféru s cílem dosáhnouti co nejlepších řešení. [Gabriel 1993 : 63]

Ve Spolkovém shromáždění je v současnosti 6 stranických frakcí ( dále je veden jeden nezávislý v Národní radě). Doménou frakcí je Národní rada, ve Stavovské radě se nepovažuje za slušné jednat jejich jménem. Členové Stavovské rady zastupují sebe, své kantony, své voliče. Frakce slouží především jako nástroj permanentní komunikace s první komorou.<sup>82</sup> Politické složení obou komor se historicky liší - ve Stavovské radě dominují pohledem na složení v minulosti liberální demokraté a křesťanští demokraté, naproti tomu sociální demokraté bývají částí vítězové voleb do Národní rady. [Kysela 2004 : 285] Stranické frakce jsou často složeny i z více politických stran, v současné době má nejvíce zástupců ve Stavovské radě frakce CVP a EVP<sup>83</sup>. Důvodem tohoto slučování stran do frakcí, je fakt, že pro členství ve frakci je nutno nejméně pěti členů. [JeanMaire & Michel AG 2010 : 36]

---

<sup>79</sup> Komisemi s legislativními funkcemi v současné době jsou komise pro zahraniční otázky; komise pro vědu, vzdělání a kulturu; komise pro zdraví a sociální zabezpečení; komise pro územní plánování, životní prostředí a energie; komise pro obranu; komise pro dopravu a telekomunikace; komise pro ekonomiku a daně; právní komise, komise pro veřejnou výstavbu, komise pro politické instituce

<sup>80</sup> Finanční výbor a kontrolní výbor

<sup>81</sup> Federální ústava Švýcarské konfederace, Hlava V, Kapitola 2, Čl. 153 odst. 1

<sup>82</sup> Federální ústava Švýcarské konfederace, Hlava V, Kapitola 2, Čl. 154

<sup>83</sup> Jedná se o frakci tvořenou Křesťansko demokratickou lidovou stranou (CVP) a malou stranou středu Evangelickou lidovou stranou (EVP)

#### 4.4 Právomoci a funkce Stavovské rady

Při náhledu na švýcarskou Stavovskou radu lze vidět šest hlavních funkcí a z toho pramenících oblasti působnosti. Těmito funkcemi jsou :

První jest demokratická funkce, členové rady jsou voleni lidem svého kantonu, zastávají zájmy svých voličů a skládají jim účty. Člen stavovské rady sice, jak bylo výše zmíněno, nesmí přijímat žádné instrukce jako takové, avšak je ve stálém kontaktu se svými voliči a společenskými skupinami (i díky systému neprofesionalizace povolání v zákonodárném tělesu), které tak vnášejí své záležitosti do parlamentních rozprav. Ústavněprávní nástroje referenda a lidového hlasování přispívají k tomu, že tyto kontakty nejsou jen před volbami, ale trvají během celého funkčního období.

Druhou funkcí je funkce legislativní, zákonodárná. Společně s Národní radou je Stavovská rada s výhradou lidového hlasování zákonodárným orgánem země. Veškeré ústavní změny a zákony se diskutují nejprve ve výborech a poté v plénu, díky spojení a obsazení funkcí lidmi odborné způsobilosti, optimálního spolupůsobení mezi vládou, správou a parlamentem tak dochází k dobrému a kvalitnímu zákonodárství.

Třetí funkcí je funkce kontrolní vlády a správy, kdy Stavovská rada působí jako demokraticky volený orgán k tomu přímo povoláný.

Čtvrtá funkce je funkce federální, když členové rady jsou zástupci kantonu, a do spolkového orgánu přinášejí specifické kantonální a regionální zájmy do obecných rozprav. Právě pro tento úzký vztah kontakt s kantonálními vládami, parlamenty, obyvatelstvem je nutno chápat jako federální funkci. Členové ve Stavovské radě jsou sledováni regionálními sdělovacími prostředky, proto se snaží zasazovat zejména o kantonální a regionální zájmy.

Pátou funkci lze vnímat jako diskursivní. Je to neustálý dialog s první komorou, Národní radou. Je to o to důležitější, neboť Stavovská i Národní rada mají absolutně shodné kompetence. Lze hovořit o jakési očišťovací funkci, kde dochází krok po kroku ke konsensuálnímu závěru obou komor. Je zde nutno zdůraznit snahu nalézt kompromisu na obou stranách. Naštěstí praxe ukazuje, že se stává zřídka, že by návrh ztroskotal na utvrzeném stanovisku jedné z komor.

Šestou, zvláštní funkci hraje postavení Stavovské rady, která souvisí s významem mezinárodní spolupráce mezi parlamenty navzájem. Díky níž má Švýcarsko i v mezinárodních orgánech jako např. Rada Evropy vliv [Büttiker 2006 : 111-114].

Co se týče působnosti Stavovské rady v moci zákonodárné, je třeba zmínit podrobnosti. Každý návrh zákona musí získat souhlas obou rovnocenných komor parlamentu,

Národní i Stavovské rady. [Jeřábek 2008: 246] Spolkové shromáždění moc zákonodárnou realizuje formou přijetí zákona, přijetím všeobecně závazného spolkového usnesení nebo prostého usnesení.<sup>84</sup> Rozlišení zákona a všeobecně závazného spolkového usnesení spočívá v jejich časovém ohraničení působnosti. Zatímco zákony žádné časové ohraničení nemají, všeobecně závazná spolková usnesení ano. V obou případech je možné na žádost kvalifikovaných subjektů předložit akt parlamentu referendu. U všeobecně závazného spolkového usnesení se lze referendu vyhnout jeho prohlášením za naléhavé, s čímž je spojeno omezení účinnosti na jeden rok, u zákona se pro vyhnutí vyslovit nelze. [Kysela 2004: 286] Obě komory jsou usnášení se schopné, pokud je přítomna alespoň polovina jejich členů, k přijetí návrhu je potřeba nadpoloviční většina přítomných. Nicméně souhlas všech členů obou obor (kvalifikovaný souhlas, kdy je potřebou nadpoloviční hlas (101 hlasů v Národní radě a 24 hlasů ve Stavovské radě) je potřeba, jestliže se jedná o návrh zákona, který nese dodatek urgentnosti; subvenci, opatření zákona, zárukou za úvěry, který znamená nevratný výdaj v částce vyšší než 20 milionů švýcarských franků<sup>85</sup>; a také v otázkách spjatých s článkem 126 federální ústavy.<sup>86</sup> Tato kvalifikovaná většina je nutná i v případě, kdy se jedná o přijetí všeobecně závazného spolkového usnesení (jedná se o tzv. nouzové zákonodárství, kdy přijetí zákona nesnese zpoždění).

Narušení rovného postavení komor lze chápat při společných zasedáních Národní a Stavovské rady. Ta se konají za účelem voleb; rozhodnutí kompetenčních sporů mezi nejvyššími spolkovými orgány a za účelem rozhodnutí o milostech.<sup>87</sup> Velice významnou pravomocí tohoto společného shromáždění je právě akt volby. Provádí volbu členů Spolkové rady, Spolkového kancléře a také soudců Spolkového soudu. Každý rok také během svého zimního zasedání provádí volbu Spolkového prezidenta a viceprezidenta ze členů Spolkové rady. V případě vojenského ohrožení země jmenuje hlavního velitele ozbrojených sil.<sup>88</sup> [JeanMaire & Michel AG 2010 : 31] Společné zasedání se také koná při významných událostech a také pro vyslyšení prohlášení učiněných Stavovskou radou. Společným zasedání předsedá předseda Národní rady a obě komory jsou pro tuto příležitost vnímány jako jedno těleso disponující 246 členy (200 členů Národní rady a 46 členů Stavovské rady). Na shromáždění má každý stejný hlas bez ohledu na to z jaké komory pochází, k přijetí usnesení stačí nadpoloviční většina hlasů. Stavovská rada je tak pouze 1/5 tohoto sboru, ve kterém je

---

<sup>84</sup> Federální ústava Švýcarské konfederace, Hlava V, Kapitola 3, Čl. 163

<sup>85</sup> Ústavou je dáno právo tuto částku v závislosti na inflaci zvyšovat

<sup>86</sup> Federální ústava Švýcarské konfederace, Hlava V, Kapitola 2, Čl. 159

<sup>87</sup> Federální ústava Švýcarské konfederace, Hlava V, Kapitola 2, Čl. 157

<sup>88</sup> Federální ústava Švýcarské konfederace, Hlava V, Kapitola 3, Čl. 168

její hlas částečně degradován. I kdyby všichni členové rady hlasovali proti návrhu, na jeho přijetí to v případě konsensu Národní rady nic nezmění. Nicméně větší roli zde hraje příslušnost k politické frakci, jak už bylo nastíněno v předcházející kapitole.

Co se týče schvalování rozpočtu, jedná se o zvláštní pravomoc parlamentu. Komory se v jeho projednávání střídají, jeden rok projednání přísluší Národní radě, druhý rok radě Stavovské. Schválení rozpočtu (stejně tak jako schválení státního závěrečného účtu) má formu parlamentního nařízení (prostého usnesení). [Gabriel 1993: 177]

Zákonodárnou iniciativu mají členové obou parlamentních komor, závazně pověřují vládu, aby se danou problematikou zabývala a připravila legislativní návrh zákona.<sup>89</sup> Spolková rada (vláda) ukládá příslušnému resortu zpracování návrhu zákona, jenž po absolvování připomínkového řízení a schválení Spolkovou radou míří do jedné z komor parlamentu. Předsedové Národní a Stavovské rady se dohodnou, která z komor bude projednávat návrh jako první. Praxe ukazuje, že obvykle návrhy, které se týkají zájmů jednotlivých kantonů, projednává jako první Stavovská rada; kdežto návrhy týkající se celostátních otázek se projednávají zprvu v Národní radě. Návrh zákona je následně přikázán komisi pro předběžné posouzení a následně projednáván společnými frakcemi obou komor. Těžiště debat spočívá ve stálých komisích, jež si často ke svým slyšením z důvodu zvýšení kvalifikace zvou úředníky, nestranné odborníky i občany. Komora již je následně návrh předložen, jej může zamítnout, schválit, popř. změnit a schválit. [Kysela 2004 : 287] V případě, že se usnesení obou komor k návrhu liší, je dána zvláštní procedura, která má za cíl obě stanoviska komor sblížit. Nejdříve je návrh ještě třikrát probírán v každé komoře. Jestliže se i poté nepodaří nalézt společné znění, je sestavena tzv. koordinační konference složená ze 13 členů Národní rady a 13 členů Rady států. [Jeřábek 2008: 240] Úkolem této konference je připravit kompromisní návrh, o kterém následně obě komory každá zvlášť hlasují. Jestliže se členové konference neshodnou na společném znění, nebo Národní či Stavovská rada návrh neschválí, je definitivně odmítnut. Je nutno podotknout že do roku 1992 toto shromáždění trvalo tak dlouho dokud nedošlo ke shodě. [JeanMaire & Michel AG 2010 : 39] Při schvalování státních smluv a ústavních změn následuje po parlamentní fázi obligatorní referendum. Každý obyčejný zákon může být navíc podroben fakultativnímu referendu.<sup>90</sup> Z tohoto procesu lze dovodit, že zákonodárný proces trvá ve Švýcarsku velice dlouho. V průměru od vznesení iniciativy do účinnosti zákona lze mluvit o nejméně dvanácti

---

<sup>89</sup> Federální ústava Švýcarské konfederace, Hlava V, Kapitola 2, Čl.160

<sup>90</sup> <http://www.parlament.ch/e/wissen/taetigkeiten/erlasse/Pages/default.aspx>

měsících, nicméně jsou zákony jejichž proces schválení trval i více než deset let!<sup>91</sup> [JeanMaire & Michel AG 2010 : 38] Již z tohoto nastínění zákonodárského procesu je patrné, jak velká je snaha nalézt konsensus pro daný návrh zákon. Je to dané na úkor délkou schvalovacího procesu. Nicméně výsledkem tohoto procesu by měl kvalitní zákon, nikoliv jen nahodilý akt vyhovující současné parlamentní většině. Ve švýcarském pojetí je snahou, aby se přípravy a schválení zákona účastnil co nejširší počet osob, při přípravě je snaha nalézt shodu i s opozicí, čehož je důkazem vysoká odbornost v komisích, které návrh připravují. Stavovská rada tak hraje oproti Spolkovým radám v Německu a Rakousku zcela stejnou úlohu jako komora dolní.

Co se týká kontrolních pravomocí, jsou ustáleny výše zmíněné komise. Kontrola je jak stálá tak i dodatečná, tak i paralelní souběžná. Dodatečnou kontrolou lze chápat zkoumání výročních zpráv či státních účtů. Souběžnou kontrolou lze chápat činnost prováděnou především zmíněnými parlamentními výbory. Správa předkládá své účetní knihy, vysvětluje činnost jednotlivým výborům a podává zprávy o opatřeních. [Büttiker 2006: 112] Ke kontrole vlády slouží práva interpelace, členové mohou žádat informace k důležitým záležitostem spojených se zahraniční anebo domácí politikou Konfederace. Dále disponuje i právem tzv. „motion“, návrhem<sup>92</sup>, čímž Spolková radě závazný úkol, aby předložila specifický návrh zákona nebo opatření spadajícího jinak do působnosti Spolkového shromáždění. Je dán možnost tzv. „postulat“, což je forma žádosti (zde stačí jediná komora) o přezkoumání plnění záležitostí, které byly Spolkové radě (vládě) uloženy. Postulat může také žádat předložení zprávy anebo podobné záležitosti. [JeanMaire & Michel AG 2010 : 33]

---

<sup>91</sup> Např. schvalování federálního zákona o narkotických a psychotropních látkách

<sup>92</sup> Jedná se společný akt obou komor Spolkového shromáždění, tedy tyto motion mohou být prováděny, na základě vůle obou komor



## ZÁVĚR

### *Srovnání a postavení rady ve federacích*

Co se týká zastoupení zemí v horní komoře, tak švýcarský model lze považovat za typický způsob pro zastoupení států v horní komoře, tedy takový způsob, který nezohledňuje počet obyvatel dané země a každý celek dostává stejný počet zástupců v horní komoře bez ohledu na lidnatost země. Naopak rakouský model je politology považován za nejreprezentativnější vzhledem ke svému silně proporčnímu systému při ustanovení spolkové rady. [Říchová 2007: 197] Německý model se nachází někde uprostřed, lidnaté země mají výhodu většího zastoupení, nicméně oproti nejméně lidnatému státu nepříliš významnou. Nejlidnatější Severní Porýní – Vestfálsko má šest zástupců, nejméně lidnaté Brémy tři. Rakouský model nejlidnatějšímu státu přisuzuje 11 hlasů ve Spolkové radě, nejméně lidnatému státu pouhé tři. Jak bylo v práci uvedeno, Švýcarský model je oproti tomu přísně paritní. Dalším důležitým faktorem je způsob volby členů - tedy způsob ustanovování těchto horních komor. V německém modelu zastupují země ve Spolkové radě přímo členové zemských vlád. Ti zde tlumočí vůli, která byla předem dojednána na rokování zemských zasedání a hlasy odevzdávají jednotně za celou delegaci, nemůže tak docházet k situaci, že za zemi pro návrh padnou protichůdné hlasy. Země disponuje počtem hlasů a ty jsou vždy za ní odevzdány. Ve švýcarském modelu jsou členové Stavovské rady voleni přímo lidem. To je rozdíl i oproti rakouskému způsobu vysílání vyslanců do rady. Rakouští vyslanci mají sice volný mandát, není pro ně závazné stanovisko vysílajícího domovského sněmu, ale jsou vysílání právě zemským sněmem. Není dána ani podmínka, aby vyslanec do Spolkové rady Rakouské republiky musel být členem zemské vlády, ba ani parlamentu. Co se týče legitimacy členů, je jasné, že největší ji mají členové Stavovské rady. Problematiky legitimacy se nabízí u Spolkové rady v Německu a zejména v Rakousku. Zatímco v Německu, člen Spolkové rady je zároveň členem zemské exekutivy, v Rakousku tomu tak být nemusí. Voliči v Spolkové republice Německo toto mají na paměti, že vítězná strana, koalice, nebude jenom jejich exekutivou v zemi, ale také hlasem ve Spolkové radě, který bude hlídat zájem jejich země při „velkém“ zákonodárství Spolku. V Rakousku sice vítězná zemská strana (koalice) vysílá svého zástupce do Spolkové rady, nicméně občané při volbě zemských sněmů nevědí kdo tímto zástupcem bude (v Německu ano – člen zemské exekutivy). Navíc v Rakousku je nutno chápat mandát více politicky. Pokud zástupce země v radě nebude hlasovat s tím, jak si přeje zemská exekutiva, nic to nemění na platnosti jeho hlasů. To je velký rozdíl oproti Německu, kdy je takováto možnost naprosto vyloučena. Ve Švýcarsku je toto jasné – v drtivé většině

kantonů se konají dokonce přímé volby, zástupce za kanton tak volí lid. A v případě konzervativních kantonů volí lid zástupce, o kterém ví, že jejich důvěru nezklame a bude hájit dle svého nejlepšího vědomí a svědomí zájem kantonu, tedy výraznou lokální osobnost. To i díky zpětné provázanosti s regionem, byť s kantonální exekutivou nemá žádný vztah, zaručuje spjatost reprezentanta s kantonem. Toto shrnutí je důležité pro pochopení celého postavení komory v dané federaci. Švýcarský mandát člena Stavovské rady je nejlegitimnější. Pokud budeme srovnávat legitimitu člena Spolkové rady Německa a Rakouska, přikláním se k názoru, že legitimnějším mandátem disponuje člen Německé Spolkové rady. Spolkovou radu v Německu je nutno chápat, tak je to dáno v Základním zákoně... „*prostřednictvím Spolkové rady spolupůsobí země při zákonodárství Spolku...*“. A tomu je přesně tak. Spolková rada SRN je zvláštní orgán, není ji možné přesně zařadit do typologie horních komor. Její originální způsob fungování ji nicméně oproti rakouské Spolkové radě dává onu větší legitimitu. Člen rady ani v jedné zemi není volen přímo, nicméně v případě německém je člen exekutivy, který byl zvolen a je významnou politickou osobností. Lze mluvit o „kvazipolopřímé“ volbě a alespoň částečné legitimitě. To v Rakousku nelze.

Z výše popsané legitimacy je totiž možné poukázat na sílu jednotlivých rad. Z předchozích kapitol i tohoto shrnutí lze za nejsilnější komoru považovat švýcarskou Stavovskou radou. A to soudě i podle Kyselova kritéria: *Má-li tedy být druhá komora dosti silná, musí být volená, současně ale musí být jiná než také volená komora první.* Ústavně se jedná o komoru rovnou té dolní. Jediným jejím oslabením je při společné schůzi za účelem volby členů vlády (Spolkové rady). Nicméně švýcarský systém je velice specifický, ostatně jak bylo popsáno. Politické procesy jsou zde promyšlené, trvají dlouhé debaty a cílem je nemít akty nahodilého zákonodárství. Ve srovnání těchto tří komor druhou nejsilnější vychází německá Spolková rada. Při Spolkovém zákonodárství zaujala velice silnou pozici s tím, jak rostl počet zákonů potřebující její souhlas až k hranici 60% veškerých zákonů. To vedlo k reformě federalismu, kdy se toto číslo má podařit snížit ke zhruba 40%. Navíc je to orgán ne zcela jasně kontrolovatelný. Jednak vzhledem ke konání zemských voleb a obměňování zemských exekutiv v různých časových obdobích a jednak také proto, že zemská strana a koalice může mít na návrh zákona jiný názor než ta samá, ale spolková strana, která ho „protlačila“ Spolkovým sněmem. Nejslabší postavení, co se týče výčtu pravomocí, i co se týká faktického postavení má rakouská Spolková rada. Krom ústavních zákonů disponuje pouze „připomínkovým vetem“ zákonů. Navíc její charakter jako zástupce zemí není příliš zřetelný. Důležitá je politická příslušnost ke straně, kdy koalice, která je v dolní sněmovně,

automaticky získává stranickou podporu i ve sněmovně horní, která by měla ale být zástupcem zemí. Navíc i její případné veto je velmi snadno přehlasovatelné.

Postavení komor, co týká jejich síly v politickém systému, lze vidět i při pohledu do historie. Zatímco o Rakousku lze mluvit jako o státu, který byl několik století pod centralistickou vládou absolutistického panovníka, v Německu i Švýcarsku je federální (konfederální) odkaz minulosti na postavení Spolkové, resp. Stavovské rady velice patrný. Právě předchůdci rad jsou místem, kde subjekty budoucích spolků rokovaly a scházely se. Kantony ve Švýcarsku mají právě v předchůdci Stavovské rady tmelící prvek kantonů. I po vzniku federace kantony nechtěly ztratit svůj vliv a dopustit případnou centralizaci. Proto má Stavovská rada tak široké pravomoci, švýcarské kantony jsou poměrně různorodé, vezmeme – li v potaz už jen jazykovou pestrost. V Německu má Spolková rada předchůdce jak v Říšském sněmu Svaté říše Římské, tak i sněmu Německého spolku, a zejména v říšské ústavě z roku 1871. Tato koncepce orgánu, kterým se říšské celky podílí na rozhodování Říše, byla i převzata po druhé světové válce. Německé země mají svébytnou historii, tradici. Prostřednictvím Spolkové rady uplatňují zákonodárnou pravomoc na činnosti spolku. Díky tomu má Spolková rada své výjimečné a specifické postavení. Právě tyto historické souvislosti pomáhají osvětlit pozice rad, zástupce zemí, ve federálním systému daného celku. Zatímco historicky mají země velice silnou pozici ve Švýcarsku i v Německu, v Rakousku je tato pozice znatelně slabší, z čehož také pramení faktické postavení tamější Spolkové rady.

### *Shrnutí*

Idea dvojího zastoupení má svoje zdůvodnění v obavě, že pouze jediný zastupitelský sbor povede k nerovnoměrnosti zastoupení a to obzvlášť ve federálním systému. Toto je významné při pohledu na strukturu švýcarské Národní rady. Pět nejpočetnějších kantonů, zde v tomto dvousetčlenném tělese má 107 zástupců a mohlo by tak velice snadno ostatních 21 kantonů přehlasovat. Pokud by Švýcarsko mělo pouze Národní radu, mohlo by se tak začít mluvit o režimu práva velkých kantonů. Stavovská rada tomuto tak tvoří protiváhu, kdy se menší kantony mohou útisku lidnatých bránit prostřednictvím svých zástupců. Jedenáct a půl málo lidnatých kantonů tvoří se svými 23 vyslanci stejnou polovinu jako ty lidnaté. Dvanáct nepříliš lidnatých kantonů dokonce vytvoří většinu [Gabriel 1993: 69]. Rovné zastoupení zemí ve Stavovské radě nachází v poslední době i své odpůrce. Poukazují na to, že

demografické změny za posledních padesát roků vedly k výrazné disproporci v počtu obyvatel jednotlivých kantonů, na kterou bylo i ukázáno v kapitole o organizaci rady. [Lipšic 2000 :22] Federální systém založený na referendu, obzvláště s požadavkem souhlasu většiny kantonů v důležitých rozhodnutích, je čas od času kritizován pro svoji tendenci zpomalovat politický proces ve Švýcarsku. Politici se snahou o provedení systémových reforem, právě ukazují na hlavní problém, že většina malých kantonů je ve svém hlasování velice konzervativní, a může díky své síle v referendu a silné pozici ve Stavovské radě zablokovat mnoho pokrokových návrhů. Toto je jeden z důvodů proč jsou švýcarský politický proces pomalejší než v jiných porovnatelných zemích. Na druhou stranu je to právě tento systém, který nutí politiky důkladně promýšlet své kroky, a díky němuž se Švýcarsko pravděpodobně vyhnulo mnoha unáhlených, zbrklých rozhodnutí. V tomto smyslu, je to právě tento systém, který pomáhá udržovat ve Švýcarsku politickou stabilitu, která zde trvá již od založení federace roku 1848. [Griffiths 2005: 349]

Rakouský federální systém je ve své praxi více unitární, než je jeho ústavní záměr. Rakouská federace funguje vlastně takřka jako unitární stát. Je to z důvodu, že federace postrádá heterogenní skladbu území, která je předpokladem fungování federalismu. Spolková rada, která byla navržena jako orgán pro reprezentaci zájmů zemí, se stala věcí celonárodní politiky. Členové Spolkové rady jsou voleni na základě politické příslušnosti, místo toho, aby hájili regionální zájmy. Obzvláště v případě různých většin v komorách parlamentu, je vztah Národní a Spolkové rady čistě politickou soutěží místo toho, aby hájila zájmy zemí. Toto by možná vyvolávalo dojem Rikerovi teorie o významu politických stran ve federálním systému, nicméně rakouský případ je spíše důkazem toho, že se jedná o zemi se s stejnorodou sociální skladbou. [Erk 2004: 17-18]

Viděno v politickém systému Německa Spolková rada není pravou druhou komorou. Jedná se o jedno z pěti ústavních těles, federálních ústavních těles přesněji řečeno. Jako jedno z těchto těles nese odpovědnost také za stát jako celek, tj. Spolkovou republiku Německo. Spolková rada tak vytváří institucionální protiváhu Spolkovému sněmu a spolkové vládě. Smyslem Spolkové rady je, aby zabránila případnému zneužití moci, a aby dohlížela na řádné fungování federálního systému v Německu. V poslední době se objevují návrhy na reorganizaci tohoto orgánu, např. zavedení přímé volby. Názor autora předkládané bakalářské práce nicméně je, že stávající organizace německé Spolkové rady je ideálním cestou, jak by měla být realizována federativní koncepce státu.

Cílem práce bylo ukázat fungování jednotlivých komor v rámci systému dané země a zároveň je porovnat s komorami v sousedících německých zemích. Země jsou rozpracovány jak v jednotlivých kapitolách, tak je dán tímto stručný souhrn a srovnání, která z komor je silnější nositelkou federalismu.

## SUMMARY

The aim of this bachelor thesis was to explain and compare the different positions of upper chambers of federal systems of German speaking countries. This paper is divided into four main chapters. First of them provides a brief abstract of bicameralism theory. In the other three chapters I deal with a detailed explanation of the functioning of each chamber with emphasis on its history, political positioning, competences and the way of establishment.

The Austrian federal system is more unitary than it was suggested by the federal constitution. Austrian Bundesrat which was designed to represent lands interests, has become a part of nationwide party politics. Bundesrat members correspond to party affiliation rather than to provincial interests. That is the reason of a very weak position of the federal council in the Austrian political system.

The German bundesrat is not a genuine second chambre, but rather one of the five constitutional bodies (federal constitutional body). Bundesrat constitutes an institutionalised counterweight to the Federal Government and the Bundestag and also supervises the proper functioning of the federal system. Bundesrat is giving the lands the participation on legislative process in Germany. Member of Bundesrat are tight down by an imperative mandate, which means that its members have to follow the decisions taken by the government in their respective federal states. That means that the interest and the will of the state are guaranteed. According to the these facts, the status of Bundesrat as a second chamber is relatively strong.

Swiss council of states is a great example of equal bicameralism. The council of states represents the member states (cantons) of the confederation. As the only of the studied chambers, it is elected directly by people. Each canton has the same number of representatives according to that every vote carries the same weight. The Council of States has the same position as the National Council and serves as an example of the strongest body in this research.

The reasons of these differences rely on the ways of establishment and authority given to them by their respective constitutions. The chamber with the strongest position is the Swiss Council of States, followed by the German bundesrat and the weakest is the Austrian federal chamber, which does not act as the real federal chamber.

## Seznam použitých pramenů a literatury:

### PRAMENY

Německo. ZÁKLADNÍ ZÁKON SPOLKOVÉ REPUBLIKY NĚMECKO, stav k 31.1.2003, in: Klokočka, *Ústavy států Evropské unie*.

Rakousko. GESCHÄFTSORDNUNG DES BUNDESRATES : GO-BR. In *Unvereinbarkeitgesetz*. 2010, 1, s. §1-§72. Dostupný také z WWW: <[http://www.parlament.gv.at/ZUSD/RECHT/GO-BR\\_DE\\_Fassung\\_2010\\_08\\_01.pdf](http://www.parlament.gv.at/ZUSD/RECHT/GO-BR_DE_Fassung_2010_08_01.pdf)>.

Rakousko. ÚSTAVA RAKOUSKÉ REPUBLIKY : Spolkový ústavní zákon, stav ku 28.6. 2002, in: Klokočka, *Ústavy států Evropské unie*.

Švýcarsko. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999. In *AS 1999 2556*. 2000, 101, s. čl.1-197. Dostupný také z WWW: <<http://www.admin.ch/ch/d/sr/c101.html>>.

### NEPERIODICKÁ LITERATURA

ANDERSEN, U, WOYKE, R., *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 1992

BLAHOŽ; BALAŠ; KLÍMA, *Srovnávací ústavní právo*, Aspi, Praha 2007, ISBN 978-80-7357-312-6

BÜTTIKER, R., Švýcarský pohled, in : *Parlamenty a jejich funkce v 21.století*, 111-114 Epolex Bohemia, Praha, 2006

FIALA, P. , *Politický systém Spolkové republiky Německo*, Masarykova univerzita, Brno 1994

GABRIEL, J. M., *Das politische System der Schweiz*, Verlag Paul Haupt, Bern, 1993

GRIFFITHS, A. L.; Nerenberg, K., *Handbook of Federal Countries*, McGill-Queen's University Press, Montreal, 2005

JEANMAIRE & MICHEL AG, *The Swiss Confederation*, Federall Chancellery CH, 2010

JEŘÁBEK, M., „Švýcarsko: Polopřímá demokracie – konsensus, efektivita, stabilita.“ In: Dvořáková, V. a kol.: *Základní modely demokratických systémů*, VŠE, Praha, 2008, ISBN 978-80-245-1357

KAUFMANN, B., *Guidebook to Direct Democracy: in Switzerland and beyond*, Initiative & Referendum Institute Europe, Amsterdam 2005

KLÍMA, K., *Ústavní právo*, Nakladatelství Aleš Čeněk, Dobrá Voda, 2002

KNEIFEL, G., Rakouský pohled, in : *Parlamenty a jejich funkce v 21.století*, str. 90-92, Epolex Bohemia, Praha, 2006

KLOKOČKA, V., *Ústavní systémy evropských států*, Linde, Praha, 2006

KYSELA, J. , *Dvoukomorové systémy: Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*, Epolex Bohemia, Praha, 2004

KYSELA, J., Parlament a parlamentarismus,16-49 In: Syllová, J. a kol.: *Parlament České republiky*, Linde, Praha, 2008

LIPŠIC, D., *Dvoukomorový parlamentní systém*, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava, 2000

LAUFER, H., *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 2002

REUTER, K., *Bundesrat und Bundesstaat – Der Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland*,



Direktor des Bundesrates, Berlin, 2006

ŘÍCHOVÁ, B., „Komparativní metoda v politologii“, , In: Dvořáková, V. a kol.: *Základní modely demokratických systémů*, str. 7-37, VŠE, Praha, 2008

ŘÍCHOVÁ, B., *Západoevropské politické systémy*, VŠE, Praha, 2009

SARTORI, G., *Srovnávací ústavní inženýrství*, Sociologické nakladatelství, Praha, 2001, ISBN 80-85850-94-X

SELTENREICH, R. a kol., *Dějiny evropského kontinentálního práva*, Linde, Praha, 2004

SYLLOVÁ, J., Parlamentarismus, in Pavlíček, V., *Ústavní právo a státověda, Obecná státověda*, str. 231-264, Linde, Praha, 1998

VEBER, V., a kol., *Dějiny Rakouska*, Nakladatelství lidové noviny, Praha 2002

## **PERIODICKÁ LITERATURA**

BRAUNEDER, W. (2004). Existuje v Rakousku druhá parlamentní komora? *Senát*, č.2., s. 4-5 (příloha)

BRUNNER, M; DEBUS, M, Between Programmatic Interests and Party Politics: The German Bundesrat in the Legislative Process, in *German politics*, Vol. 17, No.3, Berlin, 2008

ERK, J., Austria: A Federation without Federalism, str. 1-20, in *The Journal of Federalism*, winter issue, Publius, 2004

HERBST, Ch., Austrian Constitutional Law and Accession to the European Union, str. 1-7, *European Public Law*, Volume 1, Issue 1, Graham & Trotman, 1995

RESCHOVÁ, J. , Druhé komory v evropských parlamentech (1997), In: *Politologická revue*,

č.1, str.20-41, 1997

RUSSEL, M., What are second chambers for?, In: *Parliamentary affairs*, vol. 54, no. 3, 2001

SCHWARTZ, W., MAYR, I., A New Broom Sweeps Clean? An Attempt to Gradually Change the Austrian Constitution, *European public law* 15, no. 2 Kluwer Law International BV, Netherland, 151-162 , 2009

## ELEKTRONICKÉ ZDROJE

*Bundesrat De* [online]. 2011 [cit. 2011-04-10]. Europakammer. Dostupné z WWW: <[http://www.bundesrat.de/cln\\_152/nn\\_9026/DE/struktur/organisation/europakammer/europakammer-inhalt.html](http://www.bundesrat.de/cln_152/nn_9026/DE/struktur/organisation/europakammer/europakammer-inhalt.html)>.

*Bundesrat De* [online]. 2011 [cit. 2011-05-10]. Bundesrat rechtliche Grundlagen. Dostupné z WWW: <[http://www.bundesrat.de/cln\\_152/nn\\_9552/DE/struktur/recht/recht-node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bundesrat.de/cln_152/nn_9552/DE/struktur/recht/recht-node.html?__nnn=true)>.

*Bundesrat De* [online]. 2011 [cit. 2011-04-18]. Organe und Mitglieder. Dostupné z WWW: <[http://www.bundesrat.de/cln\\_152/nn\\_9024/DE/organemitglieder/ausschuesse/ausschuesse-node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bundesrat.de/cln_152/nn_9024/DE/organemitglieder/ausschuesse/ausschuesse-node.html?__nnn=true)>.

*Das schweizer Parlament* [online]. 2011 [cit. 2011-05-01]. Ständeratwahlen. Dostupné z WWW: <<http://www.parlament.ch/d/wahlen-abstimmungen/parlamentswahlen/staenderatswahlen/seiten/default.aspx>>

*Parlament GV AT* [online]. Wien : Parlament der Republik Österreich, 2011 [cit. 2011-04-27] Was ist das Parlament?. Dostupné z WWW: <http://www.parlament.gv.at/PERK/PARL/WAS/index.shtml>

*Parlament GV AT* [online]. Wien : Parlament der Republik Österreich, 2011 [cit. 2011-04-27]. Bundesrat Dostupné z WWW: <http://www.parlament.gv.at/PERK/NRBRBV/BR/>

*Parlament GV AT* [online]. Wien : Parlament der Republik Österreich, 2011 [cit. 2011-05-02]. Bundesrat und EU Dostupné z WWW: <http://www.parlament.gv.at/PERK/PE/MIT/EUBundesrat/>

*The Swiss Parliament* [online]. 2011 [cit. 2011-05-7]. Parliamentary procedure. Dostupné z WWW: <<http://www.parlament.ch/e/wissen/taetigkeiten/erlasse/Pages/default.aspx>>.

## ZVLÁŠTNÍ ZDROJE:

KYSELA, J., *Senát parlamentu české republiky v historickém a mezinárodním kontextu*, příspěvek ke studiu dvoukomorových soustav, Senát, Praha, 2000

SYLLOVÁ, J., Jednací řád a rozpočet parlamentu : Informační studie č. 1.024. In *Informační studie Parlamentu*. Praha : Parlament České republiky, . s. 1-7, 1996

ZYKMUND Z., *Postavení Spolkové rady v politickém systému Spolkové republiky Německo*, rukopis, vedoucí práce Petr Just, Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Praha 2009

## **SEZNAM ZKRATEK**

EU – Evropská unie

BrD- Bundesrepublik Deutschland, Spolková republika Německo

Grundgesetz – Základní zákon Spolkové republiky Německo

B-VG – Bundesverfassungsgesetz, Spolkový ústavní zákon Spolkové republiky Rakousko

## **SEZNAM PŘÍLOH**

**Příloha číslo 1** – Tabulka zastoupení zemí ve Spolkové radě SRN

**Příloha číslo 2** – Tabulka zastoupení zemí ve Spolkové radě Rakousko

**Příloha číslo 3** – Přehled komor a jejich struktury

**Příloha číslo 1 – Tabulka zastoupení zemí ve Spolkové radě SRN**

Spolková země	Počet obyvatel v milionech	Počet hlasů ve spolkové radě	Strany v zemské vládě
Bádensko – Württembersko	10.75	6	B90/ DIE GRÜNEN/ SPD
Bavorsko	12.53	6	CSU/ FDP
Berlín	3.45	4	SPD/ DIE LINKE
Braniborsko	2.51	4	SPD/ DIE LINKE
Brémy	0.66	3	SPD/B90/ DIE GRÜNEN
Hamburk	1.78	3	SPD
Hesensko	6.07	5	CDU/FDP
Meklenbursko- Přední Pomořany	1.64	3	SPD/ CDU
Dolní Sasko	7.92	6	CDU/ FDP
Severní Porýní – Vestfálsko	17.85	6	SPD/ B90/ DIE GRÜNEN
Porýní – Falcko	4.01	4	SPD/ B90/ DIE GRÜNEN
Sársko	1.02	3	CDU/ FDP / SPD/ B90/ DIE GRÜNEN
Sasko	4.15	4	CDU/FDP
Sasko – Anhaltsko	2.34	4	CDU/SPD
Šlesvicko – Holštýnsko	2.83	4	CDU/FDP
Duryňsko	2.24	4	CDU/ SPD

Zdroj: [http://www.bundesrat.de/cln\\_152/nn\\_9552/DE/struktur/recht/recht-node.html?\\_nnn=true](http://www.bundesrat.de/cln_152/nn_9552/DE/struktur/recht/recht-node.html?_nnn=true), náhled dne 20.4.2011

Tabulka č. 2 : Spolkové země ve Spolkové radě

<b>Spolková země</b>	Počet obyvatel	Počet hlasů ve Spolkové radě	Strany současné vládní koalice (počet členů v radě)
Burgenland	277 569	3	SPÖ (2), ÖVP (1)
Korutany	559 404	4	OF (2), SPÖ (1), ÖVP (1)
Dolní Rakousy	1545 804	12	ÖVP (7), SPÖ (3), FPÖ (1), OF (1)
Horní Rakousy	1 376 797	11	ÖVP (6), SPÖ (3), FPÖ (1), OF (1)
Salzburško	515 327	4	ÖVP (2), SPÖ (2)
Štýrsko	1 183 303	9	SPÖ (5), ÖVP (4)
Tyroly	673 504	5	ÖVP (3), ÖF (1), SPÖ (1)
Vorarlbersko	351 095	3	ÖVP (2), FPÖ (1)
Vídeň	1 550 123	11	SPÖ (7), ÖVP (2), FPÖ (1), OF (1)

Zdroj: vlastní tvorba – zdroje <http://www.parties-and-elections.de/austria3.html>,  
[http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/bevoelkerung/volkszaehlungen\\_registerzaehlungen/index.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/volkszaehlungen_registerzaehlungen/index.html)

Příloha číslo 3 - Přehled komor a jejich struktur

<b>Komora</b>	<i>Spolková rada SRN</i>	<i>Spolková rada Rakousko</i>	<i>Stavovská rada</i>
<b>Způsob volby členů</b>	Členové zemských vlád	Volba členů zemskými sněmy	Přímá volba občany
<b>Princip reprezentace zemí</b>	Proporční	Silně proporční	Paritní
<b>Zákonodárný vztah k dolní komoře</b>	Schvalovací zákony – absolutní veto Námitkové zákony - suspensivní veto	Suspensivní veto s výjimkou ústavních zákonů	Rovný – stejné pravomoci
<b>Vztah k vládě</b>	Interpelační právo, souhlas s vydáváním obecně správních předpisů	Interpelační právo, Dotazovací právo	Volitel vlády, interpelace, závazné návrhy
<b>Postavení komory v systému</b>	Středně silné	Slabé	Silné