

Univerzita Hradec Králové
Filozofická fakulta
Katedra politologie

**Funkce a opodstatnění druhé parlamentní komory v
České republice dle teorií druhých komor**

Bakalářská práce

Autor:	Karel Horádek
Studijní program:	B-POL
Studijní obor:	Politologie
Vedoucí práce:	PhDr. Jan Outlý, Ph.D.

Hradec Králové 2014

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto bakalářskou práci vypracoval (pod vedením vedoucího bakalářské práce) samostatně a uvedl jsem všechny použité prameny a literaturu.

V Hradci Králové

Poděkování

Hlavní poděkování patří katedře politologie FF UHK za poskytnutí vzdělání pro vytvoření této práce. Velké poděkování pak patří především PhDr. Janu Outlému, Ph.D. za odborné vedení, rady, vloženou důvěru a hlavně trpělivost, se kterou ke mně a mé práci přistupoval. V neposlední řadě chci poděkovat i rodině, pro kterou bylo a je mé studium také zajímavou zkouškou.

Anotace bakalářské práce

Bakalářská práce se bude zabývat vývojem a funkcemi Senátu v České republice a nahlédnutím na jeho opodstatnění vzhledem k teorii druhých komor a srovnáním s podobnými politickými systémy v Evropě.

Cílem bakalářské práce bude zjištění, zdali má český Senát své opodstatnění vzhledem k funkcím druhých komor dle teorií různých autorů. U funkcí Senátu přihlédnou práce i ke stranickému složení v průběhu fungování a jeho spojitost s přijímanými či odmítanými návrhy zákonů. Dále se zaměří na vzájemné porovnání ústavního zakotvení druhých komor nebo způsobů alternace jejich funkce ve vybraných státech. Práce bude využívat metodu analýzy a komparativní metody. V rámci komparativní metody půjde zejména o srovnání fungování a ústavního zakotvení druhých komor ve vybraných politických systémech.

Student rozdělí bakalářskou práci na několik částí. V první části práce se zaměří na popis teoretických přístupů k problematice druhých komor. V další kapitole bude rozebráno ústavní nastavení ve srovnávaných evropských politických systémech, kdy v následující dojde ke komparaci se systémem a nastavením fungování druhé komory v České republice.

Student v této práci bude čerpat převážně z odborné literatury, která se vztahuje k dané problematice. Zahrnuty budou i články z odborných časopisů a relevantních internetových zdrojů.

Klíčová slova :

Senát, bikameralismus, Česká republika, dvoukomorový parlament

Bachelors thesis annotation

The main focus of this thesis is to analyse the development and characteristics of the Senate of the Czech Republic. The thesis also aims to compare the Czech Senate with Senates of other European countries and to assess the merits of its existence according to various theories of upper Houses of Parliament. Using analytical and comparative methods, the thesis will examine the constitutional foundations of upper Houses of Parliament and functional differences between analysed states.

The proportional representation of Parties in the House will also be one of the main points of interest as well as its relation to the ratio of accepted or rejected bills and laws.

The thesis will be divided into several parts. The first part will describe several theoretical approaches to upper Houses of Parliament. The next part will analyse and compare constitutional characteristics of each implementation in chosen European states. Professional literature will be the main source for such comparison and analysis. The thesis will also include articles from professional magazines and other relevant media.

Keywords:

Senate, Bicameralism, The Czech republic, Second Chamber, Upper house

Obsah

Úvod.....	8
1 Parlament a parlamentarismus	12
1.1 Bikameralismus.....	13
1.2 Typologie bikameralismu.....	16
1.2.1 Vyrovnaný bikameralismus	16
1.2.2 Nevyrovnaný bikameralismus.....	17
1.2.3 Unikameralismus.....	17
1.3 Odlišnost mezi komorami	18
1.4 Funkce druhé komory	19
1.5 Kritéria dělení druhých komor	22
1.6 Stanovení kritérii komparace	24
2 Bikameralismus v České republice.....	25
2.1 Historie horní komory	25
2.2 Funkce druhé komory	26
2.3 Pravomoci horní komory.....	26
2.4 Vztah dolní a horní komory	28
3 Bikameralismus v Irské republice.....	29
3.1 Historie horní komory	29
3.2 Funkce druhé komory	30
3.3 Pravomoci druhé komory	30
3.4 Vztah dolní a horní komory	31
4 Bikameralismus ve Švýcarské konfederaci	32
4.1 Historie druhé komory	32
4.2 Funkce druhé komory	33
4.3 Pravomoci druhé komory.....	33
4.4 Vztah dolní a horní komory	34
5 Finský jednokomorový systém	35
5.1 Unikameralismus ve Finsku.....	35
5.2 Funkce Velkého výboru	36
5.3 Pravomoci Velkého výboru	36

5.4	Vztah Parlamentu a Velkého Výboru	37
6	Komparace Senátu České republiky	38
6.1	Historické aspekty horní komory	38
6.2	Komparace funkcí druhé komory	40
6.3	Komparace pravomocí druhých komor.....	42
6.4	Komparace vztahů dolní a horní komory.....	44
6.5	Problematika Senátu ČR	47
6.6	Polemika nad rozpuštěním Senátu	47
6.7	Změna způsobu obsazení Senátu	48
7	Závěr	50
8	Použité zdroje a literatura	53

Úvod

Tato bakalářská práce, jejíž téma bylo zvoleno z důvodu nedostatečného zpracování problematiky existence Senátu, se bude zabývat vývojem a funkcemi Senátu v České republice, nahlédnutím na jeho opodstatnění vzhledem k teorii druhých komor a srovnáním s podobnými politickými systémy v Evropě.

Práce povede ke zjištění, zdali český Senát plní své funkce vzhledem k funkcím druhých komor uvedených v teoriích různých autorů. U funkcí Senátu bude přihlédnuto i ke stranickému složení v průběhu fungování a jeho spojitost s přijímanými či odmítanými návrhy zákonů. Také se bude zabývat kandidáty do senátu a jejich stranickou příslušností. Dále bude zaměřena na vzájemné porovnání ústavního zakotvení druhých komor nebo způsobů alternace jejich funkce ve vybraných státech. Práce si klade za cíl prozkoumat, jaká je funkčnost či nefunkčnost českého Senátu v dnešní podobě, a případně navrhnout možné způsoby nápravy. Je třeba poukázat na fakt, že z historického hlediska Senát představuje jistý protiklad k dolní komoře. Každá z komor by měla mít výrazněji lišící se zastoupení než doposud a měla by tak hájit svoje odlišné zájmy. Současné složení Senátu je podobné reprezentaci v dolní komoře a i témata, kterými se Senát zabývá, jsou na celostátní, nikoli regionální, úrovni, a nahrávají tak stranám zastoupeným v dolní komoře. Jak již bylo naznačeno výše, výchozím předpokladem tedy je, že Senát neplní správně svou roli alternace vůči dolní komoře.

Časové a geografické rozpětí této práce je zřejmé už z jejího názvu, i přesto je třeba zdůraznit, že je zaměřena především na období od vzniku Senátu České republiky roku 1996 do května roku 2014. Pro doplnění kontextu a komplexnost informací je důležitým pojmem a rozdělením, které s tímto tématem úzce souvisí, věnována první kapitola.

Z počátku nového století sice vyšlo několik publikací vyjadřujících se k diskusi ohledně zachování či zrušení Senátu, ovšem odpověď na tuto otázku nebyla

jednoznačně dána. Autorem drtivé většiny těchto knih je navíc Jan Kysela, který je v českém Senátu tajemníkem Stálé komise Senátu Parlamentu ČR pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury již od roku 1997. Jak sám poznamenává, „pro řadu pohledů „zevnitř“ to může být výhoda, někdy to může svazovat jazyk či pero, jindy poznamenává ostrost vidění.“(Kysela 2004: 16). Po roce 2010 však nemáme žádnou další literaturu zabývající se tímto tématem, ani aktualizovanou podobu Kyselových monografií. Přitom téma užitečnosti Senátu je považováno za stále aktuální a nutné k projednání. Současná debata je však nepravidelná a probíhá spíše na všeobecné úrovni, než aby řešila konkrétní otázky a přinášela konstruktivní řešení.

Vzhledem k této nedostatečnosti odborné literatury k danému tématu se bude práce opírat zejména o monografii *Dvoukomorové systémy - Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů* z roku 2004, jejímž autorem je již zmíněný Jan Kysela. Je to v podstatě jediná česká monografie zabývající se bikameralismem v takové míře. Další texty tohoto autora, jako jeho disertační práce *Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu. Příspěvek ke studiu dvoukomorových soustav* (v aktualizovaném vydání z 2006) či sborník *Senát v České republice - proč a jaký?*, budou pro tuto práci pouze doplňujícími.

Dalším z výchozích textů je sborník *The Czech Senate - History and Presence* od kolektivu autorů. I přes množství fotografií a spíše populárně-naučný charakter knihy jsem si jistý, že tato publikace poskytne pro dané téma důležité informace. Jako další zdroj informací bude využit sborník v čele s editorkou Zdenkou Mansfeldovou *Vztah Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky*, a to zejména od příspěvku Lubomíra Bokla *Argumenty pro Senát a proti Senátu ve světle empirického výzkumu*.

Jako doplňující zdroje budou využity publikace *Politický systém České republiky* autorů Karla Vodičky a Ladislava Cabady a *Politické systémy* Víta Hlouška, Lubomíra Kopečka a Jakuba Šeda. Druhá jmenovaná publikace probírá každý z aspektů politického systému. V této práci je tak věnována kapitola i legislativě, v jejímž rámci je okrajově probírána bikamerální struktura soudobých parlamentů, nastíněna námi řešená otázka výhod a nevýhod bikameralismu a není-li lepší mít parlament pouze jednokomorový.

Text *Politický systém České republiky* je využíván především v kapitole zabývající se historií českého Senátu od doby jeho vzniku. V této knize je toto téma zpracováno nejpřehledněji. 3

Dalšími zdroji informací a podnětů pro tuto práci budou články, statě a příspěvky z konferencí. Je třeba zmínit například autora Jana Filipa a jeho články *Poznámky k postavení druhých komor*, *K historii Senátu: od jeho zřízení až po ustavení* a *Možnosti Senátu v probíhajícím ústavodárném procesu aneb „kukaččí vejce“*. Dalším významným autorem je Aleš Gerloch: *Senát České republiky v evropském kontextu*, *Má Senát smysl?* a *Platnost volby senátora*. Práce čerpá i z následujících článků: *Dvoukomorový parlament ČR* Zdeňka Jičínského, *Nechtěné dítě? Senát Parlamentu České republiky a jeho role v české politice a české společnosti* Michala Kubáta, *Senát jako konzervativní instituce* Petra Pitharta nebo *Senát v moderních politických systémech* Blanky Říchové.

Samotná práce bude rozdělena do několika kapitol. První kapitola bude tvořit teoretický rámec celé práce. Její první část bude věnována vymezení základních pojmů parlamentu, deskripce a funkce druhých komor a jejich rozdělení. Další část první kapitoly se bude zabývat teoriemi druhých komor podle různých autorů. Nahlédneme na funkce druhých komor, které by dle těchto autorů Senáty měly mít, a na zájmy, které by měly oproti Poslanecké sněmovně hájit.

V druhé kapitole se bude práce věnovat historii druhé komory v České republice od jejího počátku v roce 1996. Moderní demokracie (mezi nimi i Česká republika, respektive Československá republika) pak přejímaly instituci Senátu od zemí západní Evropy (Francie, USA), ačkoli jeho zřízení v nynější podobě nemá prakticky žádné opodstatnění. Další kapitoly budou deskripcí jednotlivých vybraných politických systémů ve vybraných zemích a jejich vzájemnou komparací. Pro tuto práci byly vybrány jako příklady funkčních politických systémů irský, finský a švýcarský politický systém. Senát v Irské republice je založen na principu korporátního zastoupení - voleni jsou kandidáti z různých institucí, čímž dochází k politickému zastoupení nepolitickými činiteli a dochází tak k alternaci vůči první komoře. Finský politický systém je tzv. quasiunikameralismem, kde je druhá komora

ustanovena v rámci té první ve Velkém výboru, který slouží jako kontrolní instituce první komory. Všechny země budou srovnány s Českou republikou, kterou však nespátřuji jako funkční politický systém. Jak jsem nastínil již výše, a jak následně v práci podrobněji rozpracuji, Česká republika postrádá téměř jakoukoli alternaci v druhé komoře.

Šestá kapitola této práce přinese pokus o nástin řešení problému. V této kapitole budou představeny dvě možné cesty českého Senátu do budoucna. Jednou cestou je Senát zrušit, což je však radikální řešení. Druhou cestou pak je změnit způsob obsazování Senátu. Obě nyní zjednodušeně navržené cesty budou právě v této závěrečné kapitole poctivěji rozpracovány.

Kapitoly na sebe navazují v logické posloupnosti. První kapitola je zaměřena obecně, tvoří spíše úvod do problematiky Senátů a dvoukomorových systémů a nastiňuje problematiku vzniku novodobých Senátů a jejich funkcí. Druhá kapitola je pak věnována konkrétnímu předeštění problému českého Senátu. Třetí až pátá kapitola popisuje konkrétní funkce Senátu v zahraničních státech. Závěrečná kapitola je věnována následné komparaci jednotlivých systémů.

Práce bude využívat metodu analýzy a komparativní metody. V rámci komparativní metody půjde zejména o srovnání fungování a ústavní zakotvení druhých komor ve vybraných politických systémech, konkrétně půjde o komparaci s politickými systémy Finska a Irsko a Švýcarska.

1 Parlament a parlamentarismus

Parlament je v dnešním pojetí státní orgán složený z reprezentantů lidu vzešlý ze všeobecných voleb a vybavený zákonodárnou pravomocí. Jinak řečeno, moderní parlament je nástrojem reprezentativní demokracie vzešlým z vůle všech občanů oprávněných volit, jehož úkolem je neustálá legitimizace stávajícího politického a ústavního systému. Parlament k tomu využívá nástroje svěřené mu ústavou, z nichž převažuje kontrolní a zákonodárná pravomoc.¹

Základem parlamentního systému je svrchovanost zákonodárné moci a princip tzv. sdílené moci. Ten v sobě zahrnuje vazbu mezi zákonodárným sborem a vládou. (Říchová 2002: 60).

Demokratický princip reprezentace je výrazem složitosti moderních společností, v nichž lid jakožto suverén nemá, většinou z technických příčin, možnost přímo se podílet na tvorbě rozhodnutí, jimiž má být řízena společnost. Reprezentanti – většinou zvolení poslanci parlamentu – jsou pak těmi, kdo jednají jako zástupci lidu. V okamžiku rozhodování jsou oni lidem. Lid na své reprezentanty přenáší fakticky část svých kompetencí a oni se pak v takto vymezeném prostoru mohou chovat autonomně. Současně platí, že princip reprezentace v sobě zahrnuje i pravidlo, podle něhož je autonomie jednání nezbytnou podmínkou výkonu pravomocí a je jí vázán jak parlament, tak lid. Lid však na ně v žádném případě nepřenáší svou suverenitu. V systému reprezentativní demokracie a v rámci ústavního státu je zmocněním parlamentu vázán nejen parlament, ale i lid. Zavazuje se totiž respektovat vůli parlamentu jako svou vůli. Parlament je tak v rámci ústavního státu více než zástupcem - je představitelem. Parlamentu však není přiřknuta veškerá moc (nepřísluší mu moc výkonná ani soudní), navíc je omezen ve výkonu reprezentace i přesným stanovením funkčního období (Říchová 2002: 45).

Kolébkou moderního parlamentarismu je Velká Británie, kde se v průběhu 18. století prosazuje model vzájemného vztahu mezi panovníkem, vládou a parlamentem

¹ Web Poslanecké sněmovny ČR. www.psp.cz

v podobě, která panovníka čím dál více staví do pozice formální hlavy státu, jež v praxi pouze posvěcuje rozhodnutí učiněná parlamentem, respektive parlamentu odpovědnou vládou (Hloušek 2011: 80).

V praxi platí, že parlamentní systém je slučitelný jak s monarchiemi, tak s republikánským zřízením. Z toho plyne, že hlavou státu v parlamentním systému může být jak dědičný monarcha (Spojené Království, Dánsko, Belgie), tak prezident, který může být volený buď přímo (Rakousko, Irská republika), nebo zákonodárným sborem (SRN). Typologicky podstatným znakem parlamentního systému je oddělená a současně výrazná kooperace moci výkonné a zákonodárné, přičemž těžiště systému je v legislativě, respektive v dolní komoře parlamentu. (Říchová 2002: 57).

Z tohoto systému tedy vyplývá, že vláda je nezávislá na horní komoře parlamentu.

Strukturu parlamentu lze rozlišit do 4 podob: unikameralismus, bikameralismus, polykameralismus a modifikovaný unikameralismus.

Parlamentey jednokomorové označujeme jako unikamerální. Parlament norský a islandský lze označit jako modifikovaný unikameralismus. Voliči volí ve stejný den jediné parlamentní těleso, které se z důvodu dělby práce po zvolení rozdělí na dvě části, a to na dobu celého volebního období (Kysela 2004:139).

Polykameralismus má svůj původ v historii stavovských shromáždění a dnes představuje spíše historickou záležitost. V tomto systému je přirozeně jakékoliv rozhodování zdlouhavé a komplikované. Bikameralismus zde představuje určitý kompromis, který je rozvíjen až do dnešní doby, jak je uvedeno níže. (Hloušek 2011:34).

1.1 Bikameralismus

Bikameralismus je označení pro dvoukomorový systém. Stručně řečeno, jedná se o rozložení zákonodárné moci státu do dvou parlamentních komor odděleně projednávajících legislativu. Přičemž komory jsou na sobě více či méně nezávislé a více či méně se od sebe liší (Kysela 2004: 19). Dále Kysela uvádí, že je nutné upozornit na názor, podle něhož je jednoslovným výrazem pro dvoukomorový systém

„bikamerismus“, zatímco slovo „bikameralismus“ je určeno nauce o dvoukomorových parlamentech. V této práci bude využito termínu dvoukomorový systém.

I přesto, že se s dvoukomorovým parlamentem setkáváme takřka po celou dobu, kdy lze vůbec mluvit o parlamentech (nejpozději od 14. století dodnes), nedá se říci, že by existence byla pokládána za samozřejmou. Právě naopak. Takřka všude, kde se s nimi setkáváme, byly a jsou kritizovány a zpochybňovány. Kritika dvoukomorového systému je tak stará, jako sama jeho idea. (Kysela 2004: 20).

Dvoukomorovému systému se dává přednost před jednokomorovým na základě tvrzení, že dvě sněmovny jsou jakýmsi bezpečnostním ventilem, a že koncentrovat veškerou legislativní moc v jednom orgánu je nejenom nebezpečné, ale také nemoudré. Dvě oči vidí zkrátka lépe než jedno a v zájmu obezřetnosti je třeba, aby byl rozhodovací proces kontrolován a měl nějaké brzdy. (Sartori 2005: 187).

Kysela ve své publikaci uvádí následující pozitivní aspekt pro vznik dvoukomorového systému: Dvoukomorová struktura parlamentu omezuje negativní dopady působení zájmových skupin – lobbistů na zákonodárný proces, jehož produktem mají být zákony prospěšné všem občanům daného politického národa bez ohledu na intenzitu jejich kontaktu se zákonodárci. Při existenci dvou komor musejí lobbisté vyvinout nejméně dvojnásobný tlak, který je často modifikovaný i delším volebním obdobím vyplívá z něj menší ovlivnitelnost členů druhých komor. Zvyšuje se pravděpodobnost diskuse namísto rozhodování v přítomí vlivné skupiny parlamentářů v jediné komoře.

Johann Caspar Bluntshli napsal k tématu druhých komor: „Je jasné, že čtyři oči vidí více a lépe než dvě, zejména když pozorují dotyčný předmět z různého úhlu. Opakované hodnocení a zkoumání návrhů zákonů dvěma komorami, které stojí na různém základě, může být tudíž jediné blahodárné.“(Kysela 2001: 21).

Dvoukomorové parlamenty jsou prvkem složitějšího systému brzd a protivah, jsou výrazem zdvojení dělby moci, při němž dochází k implementování pojistek do nitra jednotlivých státních funkcí. Přispívají k výkonu moci minimalizující pochybení, současně ale také k jejímu omezení a kontrole, a v závislosti na způsobu ustavování i k ochraně nejrozličnějších menšin. Jsou pojítkem mezi občanem a státem všude tam, kde stav a struktura společnosti varuje před spoléháním se na reprezentaci jedinou

komorou. Vycházejí z přesvědčení o lidské omylnosti a možném selhání. Omylům a selháním se nedá zabránit, mohou však být minimalizovány (Kysela 2001:49).

Existuje ovšem i možnost argumentovat ve prospěch bikamerálního uspořádání obecně s poukazem na to, že bikameralismus podporuje stabilitu demokratických institucí a kvalitu demokratického procesu, a to zejména jeho výstupů. Tento argument používá řada zastánců českého bikameralismu a jeho tvůrců (Hloušek 2001:138).

Rozdělení parlamentů do dvou sborů může posílit jejich nezávislost na exekutivě, neboť v parlamentních systémech nepotřebuje vláda jako předpoklad své existence kontrolovat i druhou komoru. Druhá komora si tak počíná svobodněji, může zvýšit efektivitu parlamentu při kontrole vlády a lépe zajistit spolupráci s organizovanými zájmy či komunikaci s veřejností (Kysela 2001:53).

Kromě otázky proč, resp. za jakým účelem druhé komory vznikají, stojí za malé pozastavení i otázka, kde a v jakých zemích vznikají. Na tu se dá obecně odpovědět dosti těžko. Prakticky jsou to federativní státy, kde z hlediska historického vývoje druhé komory jsou téměř bez výjimky. Stejně tak to však jsou země rozlehlé a decentralizované či země s prvky konkordanční demokracie. Udává se, že ve státech s více než 10 miliony obyvatel jsou druhé komory pravidlem. Existence druhých komor tak svědčí především o silných sociálních zájmech nepřevoditelných na občansko-politický princip. K tomu je potřeba přidat důvody další, mezi nimiž dominují historická tradice, potřeba politických kompromisů při tvorbě ústav a zkušenost se zneužitím moci, jež by v dvoukomorovém parlamentu měla být lépe kontrolována (Kysela 2004: 64).

V roce 2013 proběhlo v Irské republice referendum o zachování, či zrušení Senátu. Toto referendum bylo iniciované dolní komorou Parlamentu. Účast se v tomto referendu pohybovala přibližně kolem 40% voličů a výsledek byl pro vládu poměrně překvapivý: pro zachování Senátu hlasovalo 52% voličů. Náklady na chod horní komory Parlamentu tvoří přibližně 20 miliónů eur ročně. ²

² Webový zdroj: Český rozhlas http://www.rozhlas.cz/zpravy/evropa/_zprava/irsky-senat-odolal-v-referendu-se-irove-vyslovili-proti-jeho-zruseni--1265025 5.8.2013

1.2 Typologie bikameralismu

Možnosti typologie dvoukomorových parlamentů jsou velmi složité. Každý dvoukomorový politický systém na světě je svým způsobem *sui generis*, tzn. je jedinečným výsledkem jednání mnoha představitelů v závislosti na tradici a sociálních poměrech konkrétního státu. Zpravidla bývají ovlivněny národnostní, jazykovou, náboženskou či územní homogenitou, resp. heterogenitou, politickým režimem, dominující koncepcí demokracie tam, kde můžeme mluvit o demokratických státech, pojetí dělby moci a také stavem zákonodárství (Kysela 2004: 45).

Vhodnost této typologie podporuje skutečnost, že v této práci bude každý druh uvedeného rozdělení zastoupen konkrétním příkladem. Rozdělení bude obsahovat tyto typy dvoukomorových parlamentů - vyrovnaný bikameralismus, nevyrovnaný bikameralismus a unikameralismus.

1.2.1 Vyrovnaný bikameralismus

Jako vyrovnaný bikameralismus lze označit dvoukomorový systém, který k přijetí zákona potřebuje souhlas obou komor. Tento systém využívá např. USA, řada latinskoamerických států, Švýcarsko, Rumunsko. I ve vyrovnaném bikameralismu, v němž jedna z komor má poslední slovo, tohoto práva ale může využít za ztížených podmínek až po vyčerpání možností dohody, daných institutem člunku, či kyvadla (Kysela 2004: 118).

Striktně vzato existuje vyrovnaný bikameralismus pouze tam, kde jsou funkce obou komor shodné.

Amie Kreppel však řadí k případům vyrovnaného bikameralismu i ty země, v nichž sice mají obě komory odlišné kompetence, avšak jejich politický význam je víceméně totožný. Logicky vzato je to slabší varianta symetrického bikameralismu. Nicméně tato autorka správně upozorňuje na skutečnost, že i v řadě politických systémů, v nichž na papíře platí dokonalá symetrie, mohou existovat politické zvyklosti mírně favorizující některou z komor. Jako příklad může posloužit politický systém Itálie. Italský parlament se skládá ze dvou komor – poslanecké sněmovny a senátu. Jejich podobnost jde dokonce tak daleko, že jsou voleny podobným volebním

systemem a mají totožné funkční období, takže jejich složení je obměňováno navzájem. Výrazně se podobají i vnitřní procedurální předpisy obou komor italského parlamentu (Hloušek 2011: 138).

1.2.2 Nevyrovnaný bikameralismus

Jako příklad legislativní činnosti v nevyrovnaném bikameralismu může dobře posloužit Parlament České republiky. Zde je jednoznačně tou silnější komorou Poslanecká sněmovna, která projednává návrhy zákonů jako první, a to dokonce i v případě, kdy je navrhovatelem zákona Senát. Po schválení předlohy zákona Poslaneckou sněmovnou se návrh posunuje do Senátu. Ten může explicitně vyjádřit vůli zákonem se nezabývat (musí se ovšem jednat o standardní usnesení, nestačí pouze nechat návrh být) nebo musí zákon projednat podle článku 10a. Senát ovšem nemá, s výjimkou ústavních zákonů, mezinárodních smluv a některých dalších případů, možnost absolutního veta. I Senátem zamítnutý návrh zákona může sněmovna nadpoloviční většinou všech hlasů schválit. (Hloušek 2011: 140).

V nevyrovnaném bikameralismu je druhá komora (až na řídké výjimky při přijímání určitých – často ústavních zákonů) formálně spíše poradním sborem (Velká Británie jako významnější součást této skupiny, Irsko a zvláště Slovinsko jako příklady zemí s druhými komorami nejen slabými, ale i málo vlivnými). Jak bylo uvedeno výše, u slabších komor vzrůstá význam jejich odlišnosti a opět je zdůrazněna širší škála odlišností reprezentačního titulu přes politické složení až po styl práce, míru stranické nezávislosti apod., v níž do značné míry spočívá jejich přínos veřejnému životu obecně a zákonodárnému procesu zvláště (Kysela 2004: 118).

1.2.3 Unikameralismus

Při zkoumání struktury parlamentů vcelku snadno rozlišíme parlamenty jednoznačně jednokomorové (unikamerální či monokamerální) a dvoukomorové (bikamerální). Existují však také případy sporné (Říchová 2002: 97).

Jedná se o takzvaný quasibikameralismus. Jan Kysela používá tento termín pro modifikované unikameralismy. Používají se ovšem i poněkud zavádějící označení, a to

„unikamerální bikamerální systémy“. Jako tradiční případ lze uvést norský parlament (Storting), který se po svém zvolení dělil na dvě komory. Čtvrtina poslanců vytvořila komoru Lagting, zbytek poslanců Odelsting. Lagting byl vnímán jako určitá kontrolní komora. Její rolí bylo posuzovat návrhy zákonů již přijaté Odelstingem, případně je zamítnat a modifikovat. Pokud nedošly komory ke shodě, bylo hlasováno v plénu parlamentu jako celku. V praxi ale Lagting nepředstavoval příliš silnou druhou komoru. Jeho složení kopírovalo politické složení Stortingu. Možnost odlišného stanoviska obou komor byla tedy předem problematizována. I proto došlo v první dekádě 21. století k odstranění tohoto vnitřního dělení norského parlamentu (Hloušek 2011: 144).

Ve 30. letech 20. století to vypadalo, že se rodí specifický skandinávský model vnitřního uspořádání parlamentu. M. Ameller označuje ve svém rozsáhlém zkoumání tyto parlamenty jakoby dvoukomorové, avšak ve skutečnosti vnitřně rozčleněné v rámci jediné komory. Podle K. von Beymeho představují tytéž parlamenty „nepravé smíšené systémy“. Voliči volí v jeden den jedno parlamentní těleso, které se z důvodu dělby práce po zvolení rozdělí na dvě části, a to na dobu celého volebního období. Z jediného sboru zvoleného voliči se tak rozhodnutím zákonodárců vydělí dvě pracovní sekce, z nichž jedna (ta kontrolní) má dosti omezený význam – mj. nemůže plnit funkci ochránce ústavy. Poslanci obou sekcí mají stejný mandát, obě sekce jsou stejně politicky složené (Kysela 2004: 139).

1.3 Odlišnost mezi komorami

Aby byl dvoukomorový systém efektivní, je nutná podmínka odlišnosti horní a dolní komory. Cílem dvoukomorového systému tedy není stav, kdy dvě komory ve výsledku fungují jako jedna.

Podstatná je odlišnost mezi komorami, a to především odlišnost politického složení, ale i odlišnost stylu práce, perspektivy, přístupu k agendě, časového harmonogramu, akcentu na určitá témata, vnitřní organizace preferující jednotlivce před frakcí nebo naopak, nikoli odlišnost reprezentačního titulu. (Kysela 2001: 60)

Jsou-li si sněmovny příliš podobné či vypadají stejně, potom sice napomáhají schopnosti vládnutí, ale neslouží jako užitečný kontrolní mechanismus. Jsou-li sněmovny rozrůzněné, zajišťují větší kontrolu, která však také vyvolává zádrhly a uvíznutí na mrtvém bodě. Nejhorší možná kombinace vychází z dokonalého dvoukomorového systému. Naopak extrémně slabý dvoukomorový systém nás přivádí do krajnosti, kdy tento systém přechází v systém jednokomorový (Sartori 2005: 189).

Z hlediska komparativní politologie je samozřejmě velmi významné srovnávací kritérium spojené s již zmíněnou otázkou vyváženosti moci, lépe řečeno politického postavení obou komor – tedy kritérium symetričnosti bikameralismu, které již bylo zmíněno výše.

Trvalá shoda politického složení (Irsko, Španělsko, ČSR v letech 1918- 1938) – nadvláda těchto disciplinovaných politických stran efektivně vymaže konstruktivní napětí mezi komorami, eliminuje prvek kontroly i dialogu. Trvalá shoda politického složení komor (kongruence) může bikameralismus učinit téměř bezvýznamným. Naopak stejný reprezentační titul nevyklučuje přítomnost jiného typu parlamentářů a jiného pojmání politiky - pojmání méně stranicky vyhraněné, s větším zřetelem k perspektivě přesahující jedno volební období. Dle Kysely zásada odlišnosti prakticky znamená, že druhá komora se bude chtít projevit. Aby se vůbec mohla projevit, musí být tak silná, aby mohla účinně požádat dolní sněmovnu o přehodnocení návrhu, tj. aby ji mohla kontrolovat (proto kontrolní, resp. revizní komora). Nesmí být však tak silná, aby znemožnila vládě vládnout, a to jak vyslovením nedůvěry, tak i trvalým blokováním k efektivnímu vládnutí nezbytných návrhů zákonů, jež mají podporu první komory. V souvislosti s druhými komorami se také častěji mluví o vlivu než o moci. (Kysela 2004: 60).

1.4 Funkce druhé komory

Jan Kysela ve své knize uvádí, že mezi základní funkce druhé komory patří následující činnosti: reprezentační funkce, stabilizační funkce a revizně neboli legislativně – korektivní funkce.

Funkce reprezentativní představuje reprezentaci zájmů odlišných od těch zájmů, které přísluší definitivnímu rozhodnutí. Zaměříme-li se nyní právě na princip reprezentace, můžeme konstatovat, že jeho význam u různých autorů kolísá. Bez jeho odlišení od reprezentace v prvních komorách nemají podle některých z nich druhé komory své opodstatnění, jiní se o něm naopak nezmiňují a soustřeďují se na formální funkce druhých komor (role v systému dělby moci). Pokud jde o typy reprezentace, setkáme se nejčastěji se zastoupením dílčích států ve federacích nebo územních celků v unitárním státě, se zastoupením etnických, náboženských nebo profesních skupin, případně o jejich kombinace. Pomocí censů (majetkový, příjmový, vzdělanostní, věkový) bychom však mohli konstruovat druhou komoru také jako reprezentaci menšin majetných, vzdělaných či starších. Typy reprezentace mohou být roztočivé, protože kritéria jejich odlišení mohou být založena buď v identitě nevyjasnitelné (rasové, etnické, zčásti náboženské), nebo také jen v proměnlivých socioekonomických a profesních zájmech, či jiných nahodilostech (Kysela 2004:58).

Stabilizační funkce má za cíl zvýšení stability základních státně mocenských vztahů, protože v případě změny v těchto vztazích musí dojít ke shodě dvou komor: vůle stojí proti vůli a vzájemně se krotí. Patří sem například změny ústavy nebo rozhodování v otázkách státní suverenity. Poněkud odlišným výrazem jeho stabilizační funkce je Senátu přiznaná role „náhradního zákonodárce“, tj. orgánu, který při rozpuštění Sněmovny přijímá akty se silou zákona, tzn. zákonná opatření. Díky tomu je zajištěna kontinuita chodu zákonodárce (Sobotka 2005: 5).

U revizní funkce, jinak také nazývané legislativně-korektivní nebo funkcí druhého pohledu, není nezbytné, aby druhá komora zaujímala pozici rovnocenného partnera komory první. Revizní funkce má také za úkol upozorňovat na nedostatky a možné komplikace zvoleného řešení, získávat čas pro veřejnou debatu a také testovat trvalost a pevnost vůle komory první, které často přísluší dané rozhodnutí. Revizní funkce se v oblasti zákonodárství projevuje v oprávnění požádat první komoru o opakované zvážení svého rozhodnutí (Kysela 2001: 57).

Ústavodárce přidělil Senátu dvě základní poslání: má být jednak stabilizátorem ústavního systému a jednak korektivem Poslanecké sněmovny. Podle těchto dvou obecných úkolů je také odstupňována síla senátu. Tam, kde má stabilizovat, je jeho

vůle podmínkou přijetí rozhodnutí (například přijímání ústavních zákonů). Tam, kde pouze koriguje, spočívá jeho role v upozornění na problém, přičemž definitivní rozhodnutí je věcí Poslanecké sněmovny, která tím současně přejímá odpovědnost (Sobotka 2005: 7).

Ve všech uvedených případech byl význam předmětných rozhodnutí shledán takovým, že je nelze ponechat většině jediného integrálně se obměňujícího sboru. Kvůli ochraně stability upravovaných vztahů je proto potřeba shody obou komor. Existují však i rozhodnutí vůči jiným institucím, konkrétně vůči prezidentu republiky. Ke jmenování soudců Ústavního soudu je totiž potřeba souhlasu Senátu (Kysela 2001: 469).

Senát se podílí na činnosti zákonodárné a kreační. Naproti tomu kontrolní pravomoci Parlamentu ve vztahu k vládě vykonává téměř výhradně Poslanecká sněmovna. Mimořádně důležitou roli hraje Senát v okamžiku, kdy dojde k rozpuštění Poslanecké sněmovny. V tuto chvíli může Senát přijímat zákonná opatření ve věcech, které nesnesou odklad a vyžadovaly by jinak přijetí zákona.³

Výčet působností Senátu přiřaditelných jednotlivým funkcím dokresluje obecně málo vnímanou skutečnost: Senát je ve většině svých kompetencí komorou silnou, nepominutelnou, a to ať už Poslaneckou sněmovnou, prezidentem republiky nebo vládou. Nadto má přímo z Ústavy několik výlučných kompetencí. Asymetrie kompetencí mezi dvěma komorami v případě českého parlamentu je tak vlastně zřejmá „jen“ v působnosti zákonodárné, byť právě ta je nejvýznamnější kvalitativně i kvantitativně. (Kysela 2001: 470).

Pojetí Jamese Madisona je na první pohled analogické, avšak nemusí tomu být tak vždy. Ve prospěch bikameralismu totiž mluví legislativní dokonalost a politická stabilita, již nemusí být dosahováno růzností reprezentovaných zájmů, nýbrž „jen“ snížením rizika proměnlivých nálad a změn složení jediné komory, a to zejména obměňuje-li se integrálně a relativně často. Senát působí jako kotva a ochrana lidí před vládci a před nerozvážností a ukvapeností jich samých (Tsebelis 1997: 13).

³ Webový zdroj: www.psp.cz Poslanecká sněmovna ČR

Britská autorka Meg Russell přistupuje ke zkoumání úkolů a funkcí druhých komor poněkud subtilněji. Rozlišuje jich pět: 1. funkce legislativní, 2. ochrana ústavy, 3. reprezentace zájmů, států a jiných územních jednotek, 4. parlamentní šetření důležitých, avšak politicky marginalizovaných témat, vyšetřování politicky citlivých pochybení s mnohdy kriminálním podtextem, a 5. kontrola vlády ze strany komory nikoli nutně spojené s vládou poutem ústavní a politické odpovědnosti (Říchová 1997: 29).

Pro přehlednost je uveden Kyselův výčet činností druhé komory: 1. Zvýšení kvalifikované kontroly, jež spočívá jednak ve vědomí poslanců, že plody jejich práce ještě někdo přehlédne, jednak v reálném odhalení chyb, 2. omezení korupce a působení lobbistů (dvě skupiny osob namísto jedné), 3. prodloužení rozhodovacího procesu umožňující transparentní zapojení více subjektů, 4. větší stabilita rozhodnutí, 5. případně i diverzifikovaná reprezentace (Kysela 2004: 55).

1.5 Kritéria dělení druhých komor

Kritérií, podle kterých lze dělit druhé komory, existuje mnoho. Proto je v této práci uvedeno pouze základní rozdělení.

U vztahu k první komoře můžeme pozorovat návaznost na stabilizační funkci, protože nebude-li ústava druhé komoře garantovat pravomoci zasahovat do základních státně mocenských vztahů jako komoře první, těžko bude komora účinným stabilizátorem.

Další faktor tvoří druhy zájmů, které druhá komora hájí. V tomto případě druhá komora tedy hájí zájmy dílčích teritoriálních celků. V Evropě je to Francie nebo Španělsko. Další kategorii představují druhé komory hájící zájmy menšin. Jde především o náboženské a religiózní menšiny. Tyto zájmy hájí belgický Senát. Mezi významné zájmy rovněž patří zájmy profesních skupin a stavů, sdružených v korporacích, což vidíme například na případu Slovinska (Kysela 2004: 123–124). Reprezentativnost má poměrně značnou váhu, jelikož členové druhé komory jsou schopni plnit funkci těch, kteří přímo zastupují zájmy voličů. Na druhou stranu jsou ale i druhé komory, které nehájí žádný specifický zájem. Právě do této skupiny řadíme

i český Senát, nemluvě však o jeho spontánní regionalizaci. Ve státech, v nichž druhá komora nereprezentuje žádný dílčí nebo specifický zájem, mohou vznikat druhé komory zejména z důvodu politické vyváženosti. V praxi se jedná především o oblast východní Evropy. Existence druhé komory nehájící žádný specifický zájem bývá dále odůvodňována zkvalitněním zákonodárského procesu (Kysela 2004: 124).

Reprezentace zájmů se u druhých komor může projevit především složením (způsobem ustavování) nebo kompetencemi, zpravidla však obojím. Jejich členové buď explicitně zastupují určité zájmy, což je dáno technikou volby (převažuje nepřímá volba) a vymezením volebního obvodu (členský stát federace, region, případně korporace), nebo takové zájmy hájí implicitně. Ve druhém případě jde o popsání stavu, kdy členové druhé komory fakticky převážně reprezentují určitý společenský zájem, aniž by na to při koncipování komory bylo pamatováno. Tak se mluví o spontánní regionalizaci českého státu, v němž zasedá mnoho současných a bývalých starostů a obecních zastupitelů (Kysela 2004:125).

Lze říci, že u komor hájících nějaký specifický zájem, dominuje funkce reprezentační, kdežto u komor, které nehájí žádný specifický zájem, je naopak kladen větší důraz na funkci legislativně – korektivní.

Komory dělíme také podle způsobu jejich obsazování. Hlavní rozdíl spočívá v tom, zda se jedná o volbu přímou nebo volbu nepřímou. V případě nepřímé volby bývají přítomni volitelé - může se jednat o různá kolegia, členy korporací či zemské parlamenty apod. (Kysela 2004: 125). Podstatné je, že způsob voleb do druhé komory, jak je naznačeno výše, předurčuje i míru jejího politického vlivu. Pokud je druhá komora volena přímo, může tím být do jisté míry kompenzována její omezená moc. Co se týče volebního práva, často zde hraje roli princip seniority. Druhé komory bývají vytvářeny jako sbory starších a rozvážných občanů. Obvykle je tak buď aktivní, nebo pasivní volební právo do této komory spojeno s vyšším věkem, než jak je tomu u komory první (Kysela 2004: 127).

Důležitý je i způsob obnovování. Zde se ovšem u většiny komor objevují shodné znaky. Pro druhé komory je typické obnovování parciální. Nejčastěji jsou komory obnovovány po třetinách. Tak je tomu nejen u nás, ale například i v USA a Francii. Obnovování po částech má za cíl větší stabilitu a kontinuitu, čemuž odpovídá i

delší volební období (v průměru 6 let) a obvyklá nerozpustitelnost druhé komory. Druhé komory bývají méně početné než komory první (Kysela 2004: 127).

1.6 Stanovení kritérií komparace

Historie horní komory

Historický podtext druhé komory má výrazný vliv na celou řadu aspektů druhých komor. Hlavními aspekty pro komparaci budou z historického hlediska spíše souvislosti vývoje jednotlivých komor, než vliv historie na vývoj současného politického systému. U zkoumaných systémů není důležité hledisko, jak dlouho se jednotlivé komory vyvíjely, ale jakými vývojovými stupni si prošly a jejich následky.

Funkce druhé komory

Dalším z kritérií pro zkoumání druhých komor je aspekt funkce druhé komory. Práce bude zaměřena na konkrétní funkce, které jednotlivé komory vykonávají a hájí. Jednotlivé systémy se od sebe na základě různých politických reprezentací značně liší. V této části bude představeno obsazení komor a jiné aspekty s tímto tématem související.

Pravomoci druhé komory

Každá ze zkoumaných komor disponuje různými pravomocemi, které výrazným způsobem ovlivňují jejich vykonávanou činnost. Na základě těchto pravomocí si lze udělat představu, jaké mocenské postavení konkrétní komora zastupuje.

Vztah dolní a horní komory

Vztah dolní a horní komory významným způsobem ovlivňuje funkci celého parlamentu. Při dvoukomorovém systému jsou zde plněny zásady kontradiktornosti, tj. výměny různých stanovisek, a repetitivnosti, tzn. opakování typických úkonů zákonodárského procesu. Každý ze zkoumaných systémů je svým způsobem specifický a vykazuje ojedinělé prvky vzájemného vztahu a postavení obou komor. Cílem následující kapitoly je vytvoření podkladů pro závěrečnou komparativní kapitolu.

2 Bikameralismus v České republice

2.1 Historie horní komory

Prvotním předchůdcem českého Senátu byla Panská sněmovna Rakouska-Uherska. Tato sněmovna byla tvořena členy dědičnými (šlechtické rody), virilisty (např. církevními hodnostáři) a členy jmenovanými. Teprve v roce 1907 byl reformou omezen počet doživotně jmenovaných členů a stanoven počet členů mezi 150 a 170.

Po vzniku Československé republiky se urychleně začala vytvářet státní správa včetně základních ústavních institucí. Nová ústava se inspirovala pochopitelně ústavou rakouskou, ale i další ústavou, především francouzskou a americkou. Všechny tyto státy měly zakotven parlament dvoukomorový. Toto a tvrdý požadavek A. Švehly na existenci Senátu jako ochrany před unáhlenými rozhodnutími poslanců přispělo k tomu, že Národní shromáždění Československé republiky bylo ustanoveno jako dvoukomorové. Senát byl rozpuštěn v březnu r. 1939 a po skončení 2. Světové války nebyla již jeho činnost obnovena (Sobotka 2005: 5).

Ústavním zákonem č. 1/1993 sb. byly stanoveny v roce 1992 základní ústavní instituce v České republice. Mocí zákonodárnou byl stanoven Parlament České republiky. Pomocí ústavy bylo definováno, že Parlament bude dvoukomorový. Senát byl stanoven za účelem stabilizace právního systému a korektury dolní komory. Horní komoru tvoří 81 senátorů volených na 6 let. Každé dva roky dojde k obměně třetiny senátorů (Kysela 2004: 421).

I přes přijetí Ústavy můžeme označit funkci Senátu v letech 1993-1996 jako prozatímní. Funkce Senátu byla tedy vykonávána Poslaneckou sněmovnou. Díky faktickému mezidobí čtyř let byly zájmy o vytvoření Senátu stále menší a menší. Postupně narůstala nevole Senát podporovat a stále více se diskutovala smysluplnost horní komory. K faktickému ustavení Senátu došlo až volbami v listopadu 1996. Uvážíme-li závěrem čtyřletý posun založení Senátu oproti přijetí Ústavy, velké debaty o smyslu druhé komory a opakované pokusy o její zrušení ze strany politiků, nelze se snad ani příliš divit rezervovanému postoji veřejnosti (Kysela 2004: 437).

2.2 Funkce druhé komory

Funkce Senátu v České republice lze rozdělit na dvě kategorie: funkci stabilizační a funkci korektivní.

Senát, který je volen podle většinového principu a na delší období než Poslanecká sněmovna, zákonodárství spoluvytváří a modifikuje. Senát, jako druhá komora Parlamentu, tak má působit jako protiváha k případným radikálním politickým výkyvům v Poslanecké sněmovně a přispívat tím k vyšší kontinuitě zákonodárského procesu a k lepšímu zajišťování zájmové a názorové plurality (Vodička 2007: 150).

Stabilizační role Senátu se projevuje tam, kde je k přijetí rozhodnutí vyžadován souhlas obou komor. Jde tak o přijímání ústavních zákonů, vyslovování souhlasu k ratifikaci mezinárodních smluv atd. Kontrolní funkce v oblasti zákonodárství se projevuje v oprávnění požádat první komoru o opakované zvážení rozhodnutí. V případě českého Senátu jde jak o zamítání návrhů, tak o jejich vrácení s pozměňovacími návrhy, což jsou nástroje legislativní korekce (Kysela 2004: 470).

I přes fakt uvedený výše je konečné rozhodnutí na straně Poslanecké sněmovny. Senát zde zastupuje „slabší“ pozici, protože dolní komora je nadřazenější. Senát se tedy vyjadřuje k zákonům, které byly probírány mnohokrát v Poslanecké sněmovně a ztrácí se tedy jeho význam.

Reprezentativní funkci zastává Senát spíše sporadicky. V případě České republiky Senát nezastupuje oficiálně žádné regiony, stavy, ani nikoho jiného.

2.3 Pravomoci horní komory

Senát v České republice disponuje více či méně důležitými pravomocemi. Do nedávné doby se Senát podílel na pravomoci volby prezidenta. Od 1. října 2012 je prezident ČR volen tzv. přímou volbou. V souvislosti s prezidentem republiky mohou obě komory při vzájemné shodě využít svou pravomoc, tedy zamezit vykonávání funkce prezidenta republiky ze závažných důvodů. Disponuje také pravomocí podat ústavní žalobu na prezidenta republiky pro velezradu, ovšem pouze v případě souhlasu Poslanecké sněmovny. Předseda Senátu také vyhlašuje volbu prezidenta republiky. Senát má také pravomoci vyslovit se k souhlasu či nesouhlasu při jmenování soudců Ústavního soudu.

Dále se horní komora spolupodílí na schvalování mezinárodních smluv a smluv o lidských právech. Stejná situace je i v případě ústavních zákonů. V obou případech platí klauzule, že je zapotřebí třípětinové shody všech poslanců a třípětinové shody všech senátorů k přijetí výše uvedených smluv a zákonů. Horní komora má tedy možnost svým podílem neschválit výše uvedené dohody. Paradoxně Senát v České republice nemá možnost se jakkoliv vyjadřovat a hlasovat v otázce státního rozpočtu, o této problematice rozhoduje pouze poslanecká sněmovna.⁴

Článek 46 Ústavy ČR říká, že Senát projedná návrh zákona, který mu byl postoupen Poslaneckou sněmovnou, a to v termínu třiceti dnů od jeho postoupení. Pokud nebude termín třiceti dnů dodržen, návrh se považuje za přijatý. Pokud se Senát rozhodne návrh projednat, může svým usnesením návrh zákona schválit, zamítnout nebo vrátit Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, nebo nemusí přijmout žádné usnesení. Pokud bude mít Senát zamítavé stanovisko vůči navrhovanému zákonu, musí Poslanecká sněmovna o tomto návrhu opět hlasovat. Pro přijetí stačí poslanecké sněmovně nadpoloviční většina hlasů. Pokud Senát návrh zákona vrátí zpět, Poslanecká sněmovna hlasuje o zákoně s pozměňovacími prvky Senátu.⁵

⁴ Senát ČR www.senat.cz/informace/pro_verejnost/infocentrum/infocentrum_informace_o_senatu.php

⁵ Ústavní zákon 1/1993 Sb dostupný na: www.psp.cz/docs/laws/constitution.html 2011

2.4 Vztah dolní a horní komory

Vztah dolní a horní komory je výrazným způsobem ovlivněn funkcemi a pravomocemi, kterými obě komory disponují. Funkce a pravomoci, kterými horní komora disponuje, byly popsány výše. Můžeme tedy rozdělit tento vztah na vyrovnaný a nevyrovnaný. Jak již bylo uvedeno, horní komora má určité omezené kompetence, aby se mohla vyjadřovat k určitým případům svým dílem a v případě nesouhlasu doporučit úpravu schvalovacího procesu a vyžadovat například jeho přepracování, viz schvalovací proces Ústavních zákonů. Jako vztah nevyrovnaný lze uvést případ, kdy Poslanecká sněmovna předloží svůj návrh Senátu, ten tento návrh zamítne, ale i přesto je dolní komora schopna tento zamítavý postoj přehlasovat a zákon tak uvést v platnost v případě, kdy je zákon podepsán prezidentem a vyhlášen ve sbírce. Můžeme tedy chápat tento vztah jako nadřazenost Poslanecké sněmovny vůči Senátu. Tato problematika „nadřazenosti“ obou komor je zachycena v Ústavě. Jedná se o problematiku Stykového zákona č. 107/1999 Sb o jednacím řádu Senátu přijatého dne 1.5.1999.

Stykový zákon je zákonem o „zásadách jednání styku obou komor mezi sebou, jakož i na venek“. Stykovým zákonem by upravené zásady jednání a styku, na nichž se musejí shodnout obě komory, měly být posléze rozvedeny jednacími řády komor. Jelikož však byly oba jednací řády přijaty dříve než stykový zákon, není tento zákon připravován jako zákon obecný, ale jako zákon reziduální. V zásadě tak může upravit to, k čemu jej Ústava zmocnila, a příslušná úprava doposud není v jednacích řádech. Opačný postup by vedl k přesunu řady ustanovení zejména z jednacího řádu Sněmovny do stykového zákona. To by sice mělo ústavodárcem předjímaný pozitivní dopad na vliv Senátu na některé podstatné otázky, které si takto ve svém jednacím řádu upravuje Sněmovna sama, je to však dosti nepraktické, a tudíž i nepravděpodobné (Mansfeldová 2001: 23).

3 Bikameralismus v Irské republice

3.1 Historie horní komory

Od roku 1264 se v Irsku setkáváme s tříkuriovým parlamentem reprezentujícím šlechtu, duchovenstvo (do roku 1538). V roce 1800 byl samotný parlament zrušen a zahrnut do parlamentu britského. V roce 1919 vznikl jako provokace vůči Britům parlament jednokomorový, o rok později byly dvoukomorové parlamenty britským zákonem zřízeny v severní i jižní části Irska. Irská ústava z roku 1922 oficiálně zakotvila Senát jako druhou komoru parlamentu. Po roce 1925 byla koncepce změněna tak, že bylo voleno v jediném volebním obvodu šedesát senátorů. Kandidátů bylo celkem devadesát, dvě třetiny navrhovala Poslanecká sněmovna a třetinu Senát. Při neshodě obou komor bylo možné vyvolat referendum. Už v této době má Senát právo se vyjadřovat k podobám finančních zákonů a ke státnímu rozpočtu. V roce 1936 došlo ke zrušení druhé komory (většina senátorů byla orientována probritsky). V roce 1937 byla přijata nová ústava, která počítala s druhou komorou. Senát se měl stát komorou profesního zastoupení, vynikající odborností a znalostí věci, ovšem současně komorou slabší, neohrožující příliš vládu (Kysela 2004: 232).

Zatímco první komora je volena přímo, šedesát senátorů je zčásti voleno a zčásti jmenováno z osob volitelných do Sněmovny reprezentantů. Jedenáct senátorů je jmenováno předsedou vlády, tři senátoři jsou absolventi Irské národní univerzity a tři absolventi Dublinské univerzity. Zbytek senátorů je volen občany z pěti kandidátních listin, kteří se vyznačují znalostmi a praktickými zkušenostmi v oborech: kultura, vzdělání, zemědělství, závislá práce, průmysl a obchod. Zákon však může stanovit, že místo občanů volí senátory i přímo funkční profesní skupiny. K senátním volbám dochází 90 dnů po volbách sněmovních, což umožňuje neúspěšným kandidátům na poslance stát se senátory. V polovině osmdesátých let tak volilo senátory volební kolegium tvořené příslušníky místní správy a členové místních rad. Kolegium mělo necelých 900 volitelů. Dnes se počet volitelů blíží tisícovce, patří mezi ně také poslanci nové Sněmovny a právě končící senátoři (Říchová 1997: 215).

3.2 Funkce druhé komory

Irský Senát je spolu se slovinskou Státní radou ukázkou nepříliš rozšířeného typu druhé komory, a to komory zájmového zastoupení. Jak již bylo uvedeno výše, druhá komora Irského parlamentu má za cíl hájit práva a zájmy profesních skupin. Senátoři zde zastupují funkci reprezentativní a mají svůj význam spíše jako jednotlivci, kteří hájí svůj „obor“, než jako členové Senátu. Definitivní prosazení stálých pracovních výborů - jako základního rysu činnosti parlamentu - datujeme od roku 1994. Plní však zajímavou funkci. Vytváří jak „učiliště“ začínajících politiků, stejně tak komoru, do níž přecházejí dlouholetí zasloužilí poslanci. Senát je tak prostorem zajišťování kontinuity výkonu politiky a předávání zkušeností. Irský Senát patří mezi komory dlouhodobě kontrolované vládou, s níž nevstupuje do zásadnějších střetů. Nicméně ani v obdobích vládní kontroly není zcela pasivní, zejména ve srovnání s velmi přísnou disciplínou ve Sněmovně. Předseda Senátu svým významem přesahuje mateřskou komoru: je členem Státní rady, prezidentova poradního orgánu, tříčlenné Komise pro zastupování prezidenta a Odvolacího výboru, jenž je příslušný v pochybnostech doprovázejících přípravu voleb do obou komor (Kysela 2004: 235).

3.3 Pravomoci druhé komory

V procesu finančních zákonů má Senát právo doporučit do 21 dnů první komoře přijetí změn. Ta je může všechny přijmout, zamítnout nebo přijmout jen některé. V případě nesouhlasu může Senát využít rozhodčí sbor, složený za předsednictví soudce Nejvyššího soudu paritně ze senátorů a poslanců (Říchová, 2002: 38).

Senát má právo zákonodárné iniciativy vyjma finančních zákonů. Senát může návrh zákona schválit, zamítnout nebo změnit. Ve druhém a třetím případě je návrh zákona vrácen komoře. Senát je přehlasovatelný při přijímání všech zákonů (včetně ústavních). Stabilita právního řádu, pokud jde o otázky zásadní důležitosti, je zajišťována institutem referenda. Senát má pravomoc vyvolat referendum, pokud je podpořen minimálně třetinou poslanců (Říchová, 2002: 39).

3.4 Vztah dolní a horní komory

Rovné postavení mají obě komory v kontrole delegovaného zákonodárství, tj. obě mohou anulovat normativní akty vydané na základě delegace ministry. Oproti záměru ústavodárce se stal Senát kolbištěm politických stran, jakkoli v něm např. nepůsobí politické frakce. Již samo volební grémium je silně politické a předseda vlády obvykle jmenuje jako senátory politiky své strany. Tím se zmenšuje šance Senátu hrát vedle Sněmovny svébytnou kontrolní roli. Nicméně vláda si nedovolí senátory ignorovat i vzhledem k jejich značnému vlivu v regionech (jsou členy místních rad i řady dalších orgánů, jimž slouží jako průvodci a prostředníci v záležitostech týkajících se vztahů ke státu, reprezentují ve vztahu k vládě různé zájmové skupiny), přičemž premiér i ministři pravidelně docházejí na jejich schůze. To však neznamená, že Senátorům příliš naslouchají (Kysela 2004: 236).

4 Bikameralismus ve Švýcarské konfederaci

4.1 Historie druhé komory

V současné Evropě nalezneme dvoukomorové parlamenty s federativní druhou komorou, tj. komorou, jejímž posláním je primárně reprezentace členských států či konstitutivních subjektů federace, ve všech federacích. Nejstarší z nich a v mnoha ohledech ideálně-typickou je federativní druhá komora ve Švýcarsku, Stavovská rada.

Ve Švýcarsku žijí čtyři národnosti, a to německá, francouzská, italská a rétorománská. Existuje tu značná rozmanitost náboženství a velké rozdíly mezi jednotlivými kantony. Na spolkové rovině jsou kantony reprezentovány Stavovskou radou - druhou komorou Švýcarského parlamentu (Hloušek 2011: 223).

Historie parlamentu se ve Švýcarsku začínala psát s posílením úřední moci za napoleonských válek. Dvoukomorový parlament vznikl v roce 1798. Sestával ze Senátu a Velké rady. Senátoři byli losováni ze sboru volitelů – každý z deseti kantonů byl reprezentován čtyřmi senátory. Návrhy zákonů byly podávány Velké radě; Senát je následně schvaloval, zamítal či vracel. Po válce kantonů v roce 1848 se tématem stala federalizace – vytvoření spolkového státu. Jako vzor posloužil příklad USA. Byla realizována důsledná identita kompetencí komor. Právě bikameralismus byl v dlouhých diskusích vyhodnocen jako nejlepší princip pro reprezentaci jazykových, konfesních a regionálních rozdílů, menšin a zvláštností, resp. jako jediná cesta k vzájemnému porozumění, která by byla vzdálena oběma extrémům – strnulému historickému federalismu i přítomnému negujícímu unitarismu (Kysela 2004: 156).

Švýcarský systém lze klasifikovat jako systém direktoriální, resp. systém vlády parlamentu, a odpovídá mu vysoká míra koncentrace moci zákonodárné a výkonné. Tento systém vychází konceptuálně z názoru, že veškerá suverenita přísluší pouze lidu, tedy občanům. Kládl se proto důraz na přímou demokracii, která byla z čistě praktického důvodu „oslabena“ formálním vytvořením zákonodárného orgánu. Typickým znakem švýcarského systému je rovněž vysoká koncentrace moci v zákonodárném sboru (Spolkové shromáždění). Legislativa pouze přenáší některé své pravomoci na exekutivu a může ji o ně opět kdykoliv připravit. Sedmičlenná vláda je

proto pokládána za jakýsi výbor parlamentu, který proporcionalně odráží stranické složení parlamentu. Přes silné propojení obou mocí a jednoznačné umístění těžiště systému v parlamentu platí, že v praxi je role švýcarské exekutivy poněkud silnější, než ukazuje ústava (Říchová, 2002: 59).

4.2 Funkce druhé komory

Činnost Stavovské rady se koncentruje v komisích. Těchto třináct komisí se zabývá návrhem zákonů, mezinárodními smlouvami apod. Jejím úkolem je také dohlížení na administrativu Spolkového shromáždění. Dále má rada funkci schvalovatele státního rozpočtu. Zákonodárnou iniciativou je obdařena jak vláda, tak i členové komor. Senát může využít referenda při předložení schválení zákona Parlamentu. Společným rysem obou komor je tzv. „parlamentní amatérismus“ (tzn. pravidelné setrvání parlamentářů v jejich občanských povoláních), v jehož prospěch se argumentuje sepětím s hospodářskou sférou a problémy občanů. Obvykle jsou celostátní otázky předkládány nejdříve Národní radě, zatímco návrhy týkající se kantonů Stavovské radě. Těžiště debat spočívá ve stálých komisích, jež pravidelně pořádají slyšení za účasti úředníků, nestranných odborníků i občanů (Kysela 2004: 285).

Funkce druhé komory je v tomto případě především reprezentativní a hájící zájmy menších kantonálních uskupení. Již od samého počátku vzniku druhé komory bylo jejím cílem zastávat zájmy menších celků bez vlivu velikosti kantonu a jeho ekonomického významu.

4.3 Pravomoci druhé komory

Stavovská rada má právo vyvolat referendum v případě zásadních otázek státu. Paradoxně se referenda vyznačují několikanásobně větší účastí než volby do Sněmovny. Dále se Švýcarský systém odlišuje poměrně specifickými rysy: vláda po svém zvolení nepodléhá hlasování o důvěře či nedůvěře parlamentu; švýcarský parlament je volen na pevně stanovené období a je nerozpustitelný; členové vlády jsou voleni společným zasedáním obou komor parlamentu na čtyřleté období; zástupci do

Stavovské rady jsou voleni přímou volbou a nejsou odvolatelní kantony (Hloušek 2011: 154).

4.4 Vztah dolní a horní komory

Vztah horní a dolní komory můžeme označit jako ojedinělý a velmi specifický. Obě komory jsou dokonale rovnocenné nejen při výkonu zákonodárné moci, ale i v dalších oprávněních. Rovnost stavovské rady je oslabena pouze při společných zasedáních Spolkového shromáždění, které vystupuje jako jediný orgán s 246 členy (Národní rada má 200 členů). V případech průběžné finanční kontroly zřizují obě komory společnou finanční delegaci. Podobné delegace kontrolují činnost tajných služeb, nepříliš často jsou vytvářeny vyšetřovací komise. Ke kontrole vlády slouží oprávnění obou komor členy vlády interpelovat a klást jim dotazy (Kysela, 2004: 288).

Teritoriální a národnostní princip je ctěn i při sestavování vlády na základě principu magické formule. Při sestavování vlády platí kromě stranické příslušnosti ještě další nepsané zvyklosti, podle nichž například musejí být rovnoměrně zastoupeny jednotlivé národnosti Švýcarska a vliv má i původ ministrů podle jednotlivých kantonů (Hloušek 2011: 223).

Tyto velice unikátní prvky tvoří promyšlený systém, který se vyznačuje vysokou efektivností, systém hájící národní celky i menšiny a systém efektivní politické spolupráce bez prvků rivality či nadřazenosti.

5 Finský jednokomorový systém

5.1 Unikameralismus ve Finsku

Ve Finsku vznikl první jednokomorový parlament v roce 1905 (stále pod nadvládou Ruska) a jako v první zemi v Evropě získaly volební právo i ženy. V roce 1917 vyhlásil parlament finskou nezávislost. V roce 1928 byly přijaty další Ústavní zákony o Parlamentu, Zákon o Státním tribunálu a Zákon o samosprávě Alandských ostrovů. Do roku 2000 lze charakterizovat politický systém jako poloprezidentský: existence dualismu výkonné moci, která byla rozdělena mezi prezidenta a premiéra. Reálná moc prezidenta byla stanovena Ústavními články, ale záleželo na faktoru rozložení stranických sil v parlamentu apod. Finsko v té době mělo dvousečlenný formálně jednokomorový parlament, jehož funkční období trvalo čtyři roky. Dále parlament volil pětačtyřicetičlenný Velký výbor. Ten suploval druhou komoru a diskutoval navrhované zákony. Toto složení se podobalo slabému bikameralismu. Prezident byl vrchním velitelem sil a vedl zahraniční politiku země. Prezident mohl vydávat dekrety, které musely být kontrasignovány ministry. Pokud daný ministr neudělil souhlas, automaticky ho čekala demise.⁶

Situace se po roce 1994 začala měnit a postupně docházelo ke změně k parlamentarismu. Jedním z faktorů byl zánik Sovětského svazu a druhým podstatným faktorem bylo snížení úrovně polarizace stranického systému. Menší ideologická vzdálenost mezi stranami a větší míra shody přenesly otěže vlády na úroveň koaličních vlád vedených lidry nejsilnějších uskupení. Ústavní změny přinesly změnu funkce prezidenta, která je především reprezentační. Změna politického režimu je postavena na dvou fundamentálních principech: posílení parlamentu a oslabení vlády, a posílení vlády a oslabení prezidenta. Tedy politický režim ve Finsku, jak je daný novou ústavou, se blíží klasickým evropským parlamentním režimům.⁷

⁶ Web Barbora Skalová 2004 <http://www.finsko.com/finsko/okamziky/>

⁷ Web Institut pro Evropskou politiku 2000 <http://www.europeum.org/cz/integrace>

5.2 Funkce Velkého výboru

Finsko má jednokomorový parlament zvaný Eduskunta či Riksdag, v jehož rámci je projednáváním evropských záležitostí pověřen Velký výbor. Velký výbor Eduskunty - jako orgán pověřený speciálními parlamentními funkcemi - existuje již od roku 1907. Původně se jednalo o těleso se všeobecnou kompetencí pověřené hledáním uspokojivého řešení za situace, kdy plénum sněmovny neschválí návrh odborného výboru. Velký výbor dnes představuje nejprestižnější orgán Eduskunty. Primárně se zabývá evropskými záležitostmi, přičemž do jeho působnosti náleží zejména zajišťování vlivu parlamentu na rozhodovací proces v EU především tím, že v návaznosti na program jednání Rady EU formuluje názor parlamentu, který je pro parlament a pro zástupce vlády v Radě politicky závazný. Dále koordinuje projednávání evropských záležitostí v parlamentu, reprezentuje parlamentní vize EU a předkládá návrhy rozhodnutí o participaci na legislativním procesu v parlamentu s ohledem na fakt, že řada norem evropského práva musí být transponována do finského právního řádu vnitrostátními normativními akty. Závěrečná stanoviska Velkého výboru mají zpravidla formu ústního shrnutí průběhu debaty na půdě Výboru. Pouze ve vybraných záležitostech jsou zpracována písemně. Jestliže se vláda zamýšlí odchýlit od názoru parlamentu, musí své postoje na půdě zákonodárního sboru bezodkladně vysvětlit. Výbor klade velký důraz na včasné zpracování vlastních stanovisek, aby o jeho postojích byla vláda informována ještě před zahájením rozpravy nad návrhem aktu v pracovních skupinách Rady EU, ne tedy až před samotným zasedáním Rady. Legitimita názorů Velkého výboru je nezpochybnitelná již s ohledem na poměrné zastoupení všech politických proudů ve Výboru, který se skládá z 25 řádných členů a 13 náhradníků. Řada leaderů politických skupin a předsedů odborných výborů je zároveň členy Velkého výboru. Běžnou činnost Výboru organizuje předseda a dva místopředsedové spolu s jedním zástupcem za každou politickou frakci.⁸

5.3 Pravomoci Velkého výboru

Jak již bylo uvedeno výše, Velký výbor má poměrně silné pravomoci a jeho stanoviska nejsou brána povrchně. Pravomoci lze rozdělit do dvou oblastí: kontrola

⁸ Web Senátu ČR <http://www.senat.cz/xqw/webdav/>

evropské legislativy a kontrola evropských politik. V oblasti kontroly návrhů právních aktů EU je vláda povinna včas předložit parlamentu spolu s vládní zprávou předmětný návrh aktu, o němž mají rozhodovat orgány EU, pokud by schválení takového aktu jinak dle ústavy spadalo do působnosti parlamentu. Materiály poskytnuté vládou jsou předsedou parlamentu postoupeny Velkému výboru a dále také příslušným odborným výborům k zaujetí stanoviska. Na základě specializovaných stanovisek odborných výborů zaujme Velký výbor k dané záležitosti postoj, který je pro parlament politicky závazný. Velký výbor se také významně podílí na formulování stanovisek ve sféře evropské politiky, či lépe řečeno finských postojů v oblasti dílčích evropských politik.⁹

5.4 Vztah Parlamentu a Velkého Výboru

Vztah Parlamentu a Velkého Výboru lze označit za vyrovnaný. V případě řešení otázek Evropské Unie dokonce tento vztah můžeme označit jako nadřazený. Velký výbor zde zastává funkci pléna.

⁹ Web Senátu ČR <http://www.senat.cz/xqw/webdav/>

6 Komparace Senátu České republiky

V této kapitole bude nastíněna komparace vybraných politických systémů, které byly popsány v předchozí kapitole. Nejedná se o komplexní porovnání, neboť toto porovnání ztěžují různorodé aspekty. Každý politický systém je svým způsobem naprosto jedinečný z pohledu historických a kulturních zkušeností. Horní komory v politických systémech (pokud existují) jsou v mnoha aspektech odlišné a do jisté míry velmi specifické. I přes tyto fakty je možné v souladu s cílem práce nalézt jisté prvky a charakteristiky, které lze mezi sebou vzájemně porovnávat.

6.1 Historické aspekty horní komory

U každé vybrané horní komory byl zkoumán aspekt z kulturně historického hlediska. Historický vývoj druhé komory má zásadní vliv na současnou a zároveň budoucí existenci druhé komory. Kulturně historický rozměr má tedy své zastoupení při vzájemném porovnání jednotlivých systémů.

Jako modelový případ můžeme označit horní komoru Irského Parlamentu. Jedná se o model Senátu, který není ve světě příliš rozšířený, a to Senát zájmového zastoupení. Horní komora je tedy zastoupena osobnostmi, které mají za úkol hájit své profesní zastoupení v oblastech zemědělství, obchodu, kultury a průmyslu. Senát má tedy v tomto rozpoložení své jednoznačné a nepopíratelné opodstatnění. Senátoři zde navíc mají své opodstatnění jako zástupci jednotlivých oborů. Což znamená, že mají větší význam jako jednotlivci než jako Senátoři. Dále se Senátoři těší značnému vlivu ve svých regionech, neboť jsou členy místních rad i řady dalších orgánů, jimž slouží jako průvodci a prostředníci v záležitostech týkajících se vztahů ke státu a reprezentují ve vztahu k vládě různé zájmové skupiny. V Irském politickém systému má tedy Senát své nezastupitelné místo a své opodstatnění, které vychází z historických zkušeností. Obdobné obsazení horní komory, které má své opodstatnění, můžeme vyzorovat v případě Senátu Švýcarské republiky, a to v tzv. Stavovské radě. Jedná se tedy o federativní druhou komoru, tj. komoru, jejímž posláním je primárně reprezentace členských států či konstitutivních subjektů federace, ve všech federacích. Švýcarský Senát reprezentuje čtyři národnosti včetně značné náboženské odlišnosti. Navíc lze

najít jistou shodu s Irským systémem. Mimo fakt, že oba systémy mají své opodstatnění (Irsko – profesní zastoupení, Švýcarsko – hájení práv jednotlivých kantonů), Švýcarský systém provozuje parlamentní amatérismus - tedy pravidelné setrvání parlamentářů v jejich občanských povoláních, v jehož prospěch se argumentuje sepětím s hospodářskou sférou a problémy občanů.

V případě České republiky byl z počátku vývoj druhé komory odlišný. Po vzniku Československé republiky bylo potřeba urychleně vytvořit státní správu včetně základních ústavních institucí. Tvorba ústavy tedy nebyla výsledkem dlouhých jednání a její vznik nebyl ani pod tíhou historických aspektů. Při tvorbě ústavy bylo využito inspirace v americkém a francouzském politickém systému. Jelikož jsou tyto systémy dvoukomorové, v roce 1920 bylo rozhodnuto, že Československý politický systém bude také dvoukomorový. Nicméně druhé komoře se nepodařilo dostatečně legitimovat své poslání na politické scéně – minimálně na takové úrovni, jako tomu bylo u systémů, ze kterých bylo vycházeno při tvorbě Ústavy. O 70 let později komplikace při vytvoření Senátu v roce 1993 v důsledku kopírují problémový vznik horní komory. Aspekty vzniku horní komory Parlamentu byly vždy nejisté, a to především v základní otázce, která stále není vyřešena: koho bude horní komora zastupovat a reprezentovat? Velkou výhodou Irského a Švýcarského systému je jejich bohatá historie a opodstatněný vznik za konkrétním účelem hájení zájmů menšiny. Stavovská rada ve Švýcarsku i Senát v Irské republice si dokázaly obhájit svou reprezentativní formu již od počátku svého vzniku a především si tuto formu v průběhu let udržet. Český Senát tuto výhodu nemá a bohužel nemůže na těchto historických faktech stavět. Při vzniku horní komory v roce 1996 je navíc paradoxně označován poslanci jako kompilace přizpůsobená domácím poměrům a kompromisem mezi politickými stranami. Senát tedy vznikl jako protipól Poslanecké sněmovny, avšak bez jednoznačného vymezení svého poslání a náplně.

Senát byl do Ústavy začleněn v rámci kompromisů, a to v podobě poměrně slabé druhé komory. Politická reprezentace s tímto krokem dlouhá léta otálela. S působením senátorů byla současně spojována řada nerealistických očekávání. Praxe ukázala, že také v Senátu hrají politické strany velmi významnou úlohu, byť ne tak dominantní jako v Poslanecké sněmovně. To byly podmínky, s nimiž se museli

senátoři od prvních chvil výkonu mandátu v roce 1996 vyrovnávat. Proto byli, více než kdokoliv jiný, nuceni zamýšlet se nad posláním ústavního orgánu, k němuž přináleželi, a nad svými možnostmi tomuto poslání dostát. (Kysela, 2001: 569).

Horní komora Parlamentu v České republice je tedy nelichotivě s nadsázkou označována v odborné literatuře jako „nemilované dítě“. Od svého vzniku není nucen reagovat na prakticky žádné změny. Otázkou zůstává, jestli by zviditelnění Senátu mělo svůj pozitivní dopad na jeho výkon funkce.

V Irském a Švýcarském politickém systému můžeme vyzorovat jistou kontinuitu celého politického systému a jeho postupného přetváření do dnešní podoby, a to především vytvoření vlastní politické legitimacy. Bohužel Český Senát tuto kontinuitu postrádá, a právě proto je pravděpodobně tento aspekt stěžejní pro ztrátu opodstatnění horní komory. Tento fakt je přímo úměrně ovlivněn historickými událostmi, které se negativně podepsaly na dalším vývoji reprezentace horní komory. Existovala zde snaha na tuto kontinuitu navázat, avšak bez jasného vyjasnění funkce Senátu v roce 1993, bohužel s negativním výsledkem.

6.2 Komparace funkcí druhé komory

U vybraných politických systémů zmíněných v předchozí kapitole byly popsány funkce, kterými tyto komory disponují. Cílem této části je jejich vzájemné porovnání s komorou Senátu České republiky. I když se může zdát, že poslání horních komor je totožné, lze nalézt jisté odlišnosti, které mají faktický vliv na vzájemné fungování politického systému obou komor Parlamentu.

Jak již bylo řečeno, posláním druhých komor je hájení zájmů zastupovaných celků, ať už se jedná o profesní zastoupení či regionální zastoupení. S ohledem na historický vývoj komor se postupně vyprofilovala jejich funkce. Ve všeobecném pojetí Ústavy lze chápat horní komoru jako protipól komory dolní.

Zákony spojené s chodem země jsou projednávány na úrovni dolní komory. Horní komora má vytvářet dozor a případně vznášet pozměňující návrhy k zákonům týkajících se chodu země a zároveň disponuje zákonodárnou iniciativou.

Švýcarská horní komora představuje především funkce hájení zájmů kantonálních celků. Mimo reprezentace těchto územních menšin se Stavovská rada podílí na schvalování rozpočtu, disponuje zákonodárnou iniciativou a zabývá se návrhem mezinárodních smluv.

Nyní stručně k základním působnostem Stavovské rady. Na prvním místě je třeba uvést působnost zákonodárnou. Čl. 163 Ústavy vypočítává, že realizovat je jí možné přijetím zákona, všeobecně závazného spolkového usnesení nebo prostého usnesení. Prostými spolkovými usneseními (parlamentní nařízení) se schvaluje rozpočet, státní závěrečný účet nebo rozvojové programy. Zákonodárnou iniciativou je obdařena vláda i členové komor. Obě komory jsou tedy dokonale rovnomocné nejen při výkonu zákonodárné moci, ale i v dalších oprávněních (Kysela, 2004: 286).

V případě Irského Senátu můžeme hovořit o podobných znacích jako v případě Stavovské Švýcarské rady.

Irský Senát má právo zákonodárné iniciativy mimo finančních zákonů. Obě komory mají rovné postavení v kontrole delegovaného zákonodárství, tj. obě mohou anulovat normativní akty vydávané na základě delegace ministry. Většina Senátu, podpořená nejméně třetinou poslanců, může požádat prezidenta, aby zákon nepodepsal a vyhlásil referendum (Kysela, 2004: 234).

V případě Finského parlamentu nemůžeme sice hovořit o jednoznačné struktuře bikameralismu, ale i přes tento fakt lze nalézt jisté spojitosti se systémy popsány výše. Velký výbor je pověřen speciálními parlamentními funkcemi a představuje nejprestižnější orgán Finského parlamentu. Zastává funkci koordinátora projednávání evropských záležitostí v parlamentu a předkládá návrhy rozhodnutí o participaci na legislativním procesu. Závěrečná stanoviska Velkého výboru mají zpravidla formu ústního shrnutí průběhu debaty na půdě Výboru. Pouze ve vybraných záležitostech jsou zpracována písemně. Jestliže se vláda zamýšlí odchýlit od názoru parlamentu, musí své postoje na půdě zákonodárného sboru bezodkladně vysvětlit.

Každý z těchto systémů má své nezastupitelné funkce, které mají faktický vliv na výkon nejen zákonodárné moci v dané zemi. Významnou funkcí všech uvedených typů komor je funkce kontrolní, a to především v oblasti kontroly vlády. Pravomoci sice nejsou tak silné, aby mohly garantovat výsadní postavení horních komor, ale i

přes tyto disfunkce je postavení komor na velmi vysoké úrovni. V případě složitějších otázek využívají komory expertních týmů (výborů), které mají tyto oblasti na starost.

V případě funkce Senátu České republiky se jedná především o stabilizační a korektivní funkci. Jako společný znak horních komor lze označit boj proti jisté formě uniformity. Tento aspekt je pro všechny popisované komory společný. Český Senát má funkci jistého protipólu oproti Poslanecké sněmovně. Asymetrie funkce Senátu je zřejmá především v problematice zákonodárné, ač se jedná o činnost nejvýznamnější kvalitativně i kvantitativně. V porovnání s horními komorami Švýcarska a Irsko nemůžeme hovořit o rovnosti obou komor na zákonodárné úrovni.

6.3 Komparace pravomocí druhých komor

Každá ze zkoumaných komor disponuje různými pravomocemi, které výrazným způsobem ovlivňují jejich vykonávanou činnost. Na základě těchto pravomocí si lze udělat představu, jaké mocenské postavení konkrétní komora zastupuje.

I přes to, že všechny popsané politické systémy nejsou jednotné, lze všechny označit jako typy dvoukomorových systémů, které vykazují prvky asymetrického nebo slabého bikameralismu. Pro určení síly horní komory se obvykle využívá porovnání ústavních pravomocí horní komory, podle kterých lze určit, jaké postavení horní komora zastupuje a jakou mírou se podílí na legislativním procesu, který je považován z hlediska funkce horní komory za nejdůležitější. Při popisu horních komor vybraných zemí bylo zjištěno, že všechny vybrané horní komory nejsou v dominantní roli v oblasti legislativního procesu. V důsledku se jedná o fakt, že každá z popisovaných komor má právo na „dočasné“ zastavení přijetí návrhu zákona, avšak vždy může být dolní komorou přehlasována.

V případě českého Senátu se musí k návrhu vyslovit nadpoloviční většina, aby byl daný návrh přijat i přes nevoli Senátu. V případě Irského Senátu je potřeba prosté většiny hlasů k přijetí návrhu. V otázkách zákonodárné iniciativy může Senát zákon schválit, zamítnout nebo změnit. V posledních dvou případech je návrh vrácen dolní komoře. Senát může být přehlasován při přijímání všech zákonů (včetně ústavních).

Proto má Senát možnost využít prvku referenda. Pro úspěšné vyvolání referenda musí být však podpořeno třetinou poslanců. V případě Švýcarska je potřeba k přehlasování Stavovské rady a přijetí usnesení nadpoloviční většina hlasů. Z těchto faktů lze odvodit, že postavení českého Senátu je paradoxně nejlepší ze zkoumaných systémů v případě standardní legislativy, neboť dolní komora musí vynaložit značné úsilí pro jeho přehlasování. Každý ze zkoumaných systémů má své výjimky v legislativním procesu. Tyto rozdíly mohou být dvojího typu - díky výjimce může mít komora silnější postavení nebo postavení slabší. Tento fakt je zřetelný u všech komor v případě hlasování o zákonech finančního charakteru nebo při zákonech o státním rozpočtu.

Druhou výjimku tvoří silnější postavení horní komory. Toto silnější postavení pramení především z hlavního poslání druhých komor – tedy věnovat se především tvorbě ústavních zákonů, zákonů týkajících se horní komory a zákonů spadajících do skupiny příslušící Evropské Unii a její agendě. V těchto případech má například Velký výbor, Senát i Stavovská rada právo absolutního veta, a horní komora tedy může významným způsobem zasahovat do případné legislativy. Senát ČR své specifické postavení ještě posiluje v případech schvalování mezinárodních smluv o lidských právech, úpravách volebního zákona a zákona o vzájemném jednání obou komor mezi sebou – viz dříve popsany Stykový zákon. Existují tedy případy, kdy horní komory mají své přednostní postavení, ve kterém mohou uplatnit své role v legislativních procesech.

Mimo legislativní proces zastávají komory i jiné funkce, ke kterým je oprávněny jejich další pravomoci. Jak již bylo zmiňováno dříve, významnou funkcí horní komory je funkce kontrolní, tedy ochrana práva před zájmovými skupinami a ochrana před unáhleným rozhodnutím. Pravomoc pro vykonávání této funkce není sice nijak zásadní, ale i přesto je nezanedbatelná. V podobné situaci jsou komory v případech vytváření odborných komisí a výborů, které jsou tvořeny za účelem expertních rozborů a analýz expertních témat. Tato pravomoc je spíše chápána jako moc poradní či objektivní, a v jiném pojetí není tato funkce, stejně jako pravomoc kontrolní, chápána jako prvek síly horní komory.

Český Senát vykazuje vlastnost, která není rozhodně projevem slabosti. Jedná se o fakt, že Senát nemůže být rozpuštěn. V případě, kdy prezident republiky rozpustí Poslaneckou sněmovnu, Senát se automaticky stane hlavním prvkem, který má na starosti kontinuitu chodu země.

Z této komparace vyplývá, že postavení Senátu ČR je u specifických zákonů velmi omezené, a to především u zákonů finančního charakteru. Avšak postavení zbylých zkoumaných komor je v případě finančních zákonů obdobné. Paradoxně Senát disponuje pravomocemi, které ho nestaví do tak slabé pozice proti Poslanecké sněmovně. Ovšem využití těchto pravomocí Senátem je spíše sporadické, neboť Senát nikdy dobrovolně těchto možností nevyužil.

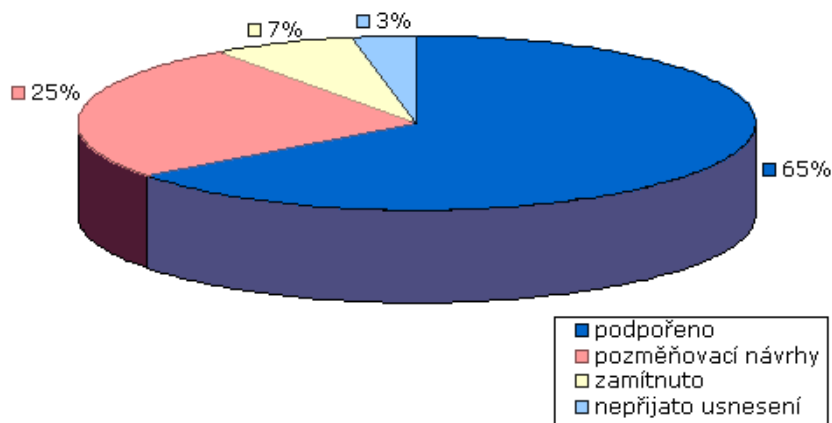
6.4 Komparace vztahů dolní a horní komory

Vztah dolní a horní komory významným způsobem ovlivňuje funkci celého parlamentu. Při dvoukomorovém systému jsou zde plněny zásady kontradiktornosti, tj. výměny různých stanovisek, a repetitivnosti, tzn. opakování typických úkonů zákonodárského procesu. Vztah obou komor se nejvíce odráží v případech zákonodárského procesu. Právním absolutního veta žádná ze zkoumaných komor nedisponuje, proto je využit pojem „slabý“ bikameralismus. Označení horní komory jako slabé je poměrně nepřesné. Proto bude následující kapitola zaměřena na faktory, ze kterých lze odvodit vzájemné postavení obou komor a jejich vzájemný vztah.

Z hlediska zákonodárského procesu (jedná se o nejdůležitější proces, ke kterému se horní komora vyjadřuje) je nejdůležitějším prvkem slabé horní komory, kolik úsilí musí dolní komora vykonat při prosazení svého návrhu, aby dokázala horní komoru přehlasovat i v případě nesouhlasu horní komory. Tuto aktivitu můžeme rozlišit na dvě skupiny. První skupině stačí poměrně malé úsilí, aby dokázala horní komoru přehlasovat. Poslanci tedy nemají příliš práce s prosazením svých původních návrhů, i když k těmto návrhům mají Senátoři své výhrady. Druhá skupina zastupovaná Senátem České republiky zastupuje případ, kdy je zapotřebí poměrně velkého úsilí dolní komory, aby dokázala přehlasovat horní komoru, a uvést tak

v platnost své vlastní znění zákona bez změn a připomínek Senátu. Konkrétně se jedná o nadpoloviční většinu poslanců. Z tohoto pohledu se může jevit Senát ČR jako instituce, která nemá své dominantní postavení v parlamentním zákonodárném systému. Existuje ještě jeden faktor, který do značné míry ovlivňuje zákonodárny proces a nemá na Senát pozitivní vliv. Iniciátorem zákonodárného procesu v České republice je v drtivé většině případů vláda, které nejvíce záleží na prosazení svých návrhů. Vláda má svou důvěru v Parlamentu, především v Poslanecké sněmovně. Pokud je vláda dostatečně silná a má svou oporu v dolní komoře, nemusí se fakticky zabývat názory komory horní, protože je vždy schopna své návrhy prosadit. Od roku 1993 bylo v České republice dohromady třináct vládních uskupení. Z těchto uskupení bylo šest uskupení většinových, tři úřednické a čtyři menšinové. Minimálně v šesti případech nebyl problém pro vládu prosadit své návrhy díky své převaze i přes nesouhlas horní komory. Výše zkoumané komory mají jisté odlišnosti od Senátu ČR.

Obr 1 Statistika projednaných zákonů - 1. až 8. funkční období Senátu



Zdroj: www.senat.cz

Irský Senát může v případě nesouhlasu využít institut referenda, ale musí být podpořen třetinou poslanců. Senát tedy má jisté možnosti, jak prosadit širší debatu i přes odpor dolní komory. Paradoxně potřebuje její částečnou podporu pro vyvolání celostátní otázky.

V případě Švýcarské vlády se jedná o prakticky dokonale vyvážený vztah obou komor. Horní komora může být přehlasována Spolkovým shromážděním, které má

více členů než rada samotná. V případě zákonodárného procesu je vztah obou komor velmi úzce propojený. Jedna z komor předloží svůj návrh k projednání. Pokud se obě komory nedohodnou na společném znění zákona, zahajuje se tzv. „člunek“. Jedná se o debatu, dokud komory nevydají své vlastní stanovisko jako definitivní. V případě patové situace je svolán výbor, který debatuje nad zbylými spornými body. Doporučení výboru je poté přijato oběma komorami nebo je zamítnuto. V případě zamítnutí zákonodárný proces končí (Kysela, 2004: 287).

Je tedy potřeba vzájemného vztahu a důvtipu obou komor v zákonodárném procesu. Bohužel tento systém může poměrně lehce vést k snadnému zneužití, a to především v případě, pokud by horní komora nereprezentovala zájmy územních celků, jako je tomu v případě Senátu České republiky.

Senát ČR má své specifické postavení ve vztahu k dolní komoře. Jeho pravomoci nelze označit za slabé, ale složení vlády a dolní komory má přímý vliv na jeho pozici v legislativním procesu. Bohužel nedisponuje právem absolutního veta a ani to není jeho cílem. Bohužel zde opět řešíme otázku, co tedy má Senát hájit a koho má zastupovat. Je jeho role něčím přínosná, když je prakticky kdykoliv přehlasovatelný?

Ostatní popisované systémy jsou až na případ Švýcarské Stavovské rady obdobné – horní komora je prakticky vždy přehlasovatelná. Poslanci ale tento prvek příliš hojně nevyužívají a to z jednoduchého důvodu. Horní komora je tvořena zájmovým zastoupením a Senátoři mají značný vliv v sektorech či oblastech, které zastupují. Dolní komora tedy ve svém vlastním zájmu koná tak, aby našla vzájemnou řeč se Senátory a byl tak nalezen optimální kompromis, který bude vyhovovat oběma stranám. Specifická úloha horních komor ve vybraných zemích má tak zásadní podíl na dění v politické kultuře. Český Senát je brán jako „nemilované“ dítě, jeho role je tedy často pochybná a neúplná, a to i přes poslání stabilizace ústavního systému země. Senát svých funkcí nevyužívá dostatečně efektivně tak, aby dokázal jednoznačně definovat své postavení na politické scéně.

6.5 Problematika Senátu ČR

V této kapitole bude rozvedena myšlenka problematiky Senátu ČR. V takřka pravidelných oscilacích se ozývají hlasy, které žádají rozpuštění horní komory parlamentu. Jedná se o poměrně radikální myšlenku. V porovnání s finským modelem politického systému jsme schopni posoudit, zdali je tato myšlenka proveditelná a má určité pozitivní aspekty. Druhá možnost, která bude dále rozpracována, je změna způsobu obsazení Senátu.

6.6 Polemika nad rozpuštěním Senátu

Myšlenka na rozpuštění horní komory doprovází Senát již od jeho vzniku v roce 1996. Jak již bylo řečeno, zavedení Senátu provázelo nejisté období, které se negativně projevilo na působnosti komory včetně jejího postavení u laické veřejnosti. Senát měl své jednoznačné opodstatnění při volbě prezidenta země a také při podávání ústavní žaloby. O pravomoc volby prezidenta přišel v roce 2012, kdy byla zavedena přímá volba prezidenta. Od této doby více či méně vystupují do popředí názory, které volají po zrušení horní komory z důvodu její finanční náročnosti a především pro její nadbytečnost. Provoz horní komory Parlamentu stojí státní pokladnu půl miliardy korun ročně. Pro možnost snížení nákladů na provoz této instituce se můžeme inspirovat ve Stavovské radě Švýcarska. Parlamentní amatérismus je prvek, který dokáže potlačit náklady spojené s výkonem funkce Senátora.

Dále vyvstávají názory, kdy se hovoří o rozdělení kompetencí v případě zrušení komory. Dané kompetence by bylo vhodné změnit a kompetence Senátu rozdělit mezi Poslaneckou sněmovnu a prezidenta. S ohledem na třináct vládních uskupení od roku 1993 se jedná poměrně o zajímavou myšlenku.

Inspiraci k této problematice můžeme nalézt v unikameralismu finského politického systému. Finský systém je jednokomorový a mimo tento systém stojí Velký výbor, který supluje druhou komoru a diskutuje navrhované změny zákonů. Výbor tedy vytváří určitý neformální protipól poslanecké sněmovně. Primárním cílem výboru je však řešit otázky evropské agendy a legislativu spojenou s chodem Evropské Unie. Velký výbor představuje nejprestižnější orgán Parlamentu, proto je jeho funkce

v tomto politickém systému důležitá a není brána na lehkou váhu. Tento systém může být efektivní ve vyspělých a proaktivních zemích. Ve své podstatě se český Senát stal již „poradním“ sborem od začátku své existence a naděje do něj vkládané nebyly nikdy zcela vyslyšeny. Proto je inspirace finským modelem poměrně na místě, i když se jedná o zcela racionální krok. Vyvolání referenda o zrušení Senátu je v tomto případě vhodný argument pro zachování nebo zrušení horní komory. Pokud by došlo ke zrušení horní komory a stanovení „odborného“ výboru, Senát by tak dále mohl vykonávat svou poradní činnost a vyjadřovat svá stanoviska.

6.7 Změna způsobu obsazení Senátu

V průběhu zkoumání jednotlivých systémů v této práci bylo naráženo na zřejmý fakt, který přímo souvisí s úlohou vnímání pozice horní komory v politickém systému. Jedná se o reprezentační funkci horní komory. Jak již bylo řečeno, Senát ČR nemá jednoznačně vyhraněnou reprezentativní funkci – prakticky nehájí zájmy žádných vybraných spolků nebo oblastí či menšin. Jeho „bezprizornost“ se tedy v tomto ohledu projevuje v plné míře. Všechny zde zkoumané systémy mají jeden prvek společný. Jedná se o reprezentativní zájem a společenské uznání. Na příkladech irského a švýcarského systému vidíme, že každý senátor má svůj vliv v dané oblasti, za kterou kandidoval a byl vybrán do horní komory. Není až tak důležité, jestli se jedná o územní oblast, kterou senátor reprezentuje, nebo jestli se jedná o úsek obchodu nebo vzdělávání. Senátoři si v plné míře uvědomují nejen svůj vliv v těchto oblastech, ale především zájmy a zodpovědnost, kterou v těchto oblastech hájí. Prakticky zprostředkovávají komunikaci mezi zákonodárnou iniciativou a aktuálními problémy v daných segmentech. Je tedy zajištěna aktuální problematika a její efektivní řešení v zákonodárné oblasti politiky. I díky tomuto postavení a uznání, kterému se těší senátoři, je tato funkce velmi prestižně vnímána. Senátoři jsou tak také pozitivně vnímáni na politické scéně poslanci. Na jejich názory a výroky je brán značný zřetel právě díky vlivu v zastupovaných segmentech. Dalším efektivním prvkem je využívání odborných komisí. Popisované horní komory ke komplexnějším otázkám

využívají tzv. expertní komise. Tyto komise jsou sestavovány za účelem odborných expertíz v případě, kdy daná problematika přesahuje kompetence a znalosti senátorů. Je tedy zajištěna objektivní nezávislost složitějších řešení.

Jak tedy tuto myšlenku aplikovat na horní komoru parlamentu České republiky? V prvním případě je potřeba vyřešit reprezentativní otázku Senátu. Koho vlastně bude hájit?

V České republice je 76 okresů a 14 krajů. Toto územní rozdělení by mohlo být výchozím bodem pro změnu volby do Senátu. Každý senátor by hájil práva a zájmy jednotlivých územních celků. Byla by tedy zajištěna objektivita a identita menších územních celků. Navíc jednotliví senátoři by byli efektivněji zapojeni do lokální politiky, která je hojně sledována veřejností. Další část senátorů by mohla kandidovat po vzoru Irska z řad odborů jednotlivých segmentů. Tím by bylo zajištěno odborné obsazení horní komory zájmovými uskupeními, které mají v republice převážné zastoupení. Senátoři potom mohou hájit jednotlivé odborové frakce a pružně reagovat na podmínky v měnícím se trhu. Tímto prvkem lze eliminovat tvorbu paskvilů - zákonů, které se vytvářejí bez dostatečné znalosti daného segmentu či trhu a mají spíše negativní dopad. V této situaci lze i aplikovat model parlamentního amatérismu – tedy setrvání senátorů ve svých občanských zaměstnáních. Zvýší se nejen jejich atraktivnost pro okolí, ale také je zde pozitivní dopad na náklady spojené s chodem horní komory.

V případě zapracování mají tyto návrhy pozitivní dopad na vnímání pozice Senátu ČR. Především bude hájit konkrétní zájmy určitých skupin, vzroste jeho atraktivnost a může efektivně využít svých pravomocí pro výkon své funkce. V současné době se jedná spíše o druhou nevýznamnou komoru, kterou může Poslanecká sněmovna poměrně lehce obejít a vykonávat si svou vlastní moc bez ohledu na Senát.

7 Závěr

Primárním důvodem pro výběr tématu práce bylo nedostatečné zpracování problematiky týkající se funkcí a opodstatnění druhých komor v dosavadní odborné literatuře. Současná debata je nepravidelná a probíhá spíše na všeobecné úrovni, než aby se věnovala konkrétním otázkám a přinášela konstruktivní řešení. Bakalářská práce proto přináší bližší náhled na opodstatnění existence Senátu v České republice. Výstupy práce vycházejí z teorie druhých komor a komparace s podobnými politickými systémy v Evropě.

Samotným cílem práce bylo zjištění, zdali český Senát plní své funkce vzhledem k funkcím druhých komor uvedených v teoriích různých autorů a na základě toho určit, zdali má jeho existence své opodstatnění v rámci českého politického systému. Případně pak nabídnout možnosti pro změnu fungování Senátu.

Hlavním předpokladem pro vznik této práce bylo, že Senát neplní správně svou roli alternace vůči dolní komoře, kde by za optimálního stavu měla každá z komor mít výrazněji lišící se zastoupení a tím tak hájila své odlišné zájmy. Současné složení Senátu je ale více podobné reprezentaci v dolní komoře a i témata, kterými se Senát zabývá, se týkají celostátní, nikoli regionální úrovně a nahrávají tak spíše stranám zastoupeným v dolní komoře.

Při komparaci českého, irského a švýcarského systému práce ukázala rozdíly funkčnosti českého Senátu už v aspektu samotného historického vývoje. V Irsku vycházelo nastavení bikamerálního uspořádání ze zájmových a oborových skupin. Ve Švýcarsku to byl důsledek požadavku na zastoupení kantonů, národnostních a náboženských menšin. Za to v tehdejším Československu se jednalo o překotný vývoj již od samotného vzniku samostatné republiky. Senát tehdy vznikl jen jako institucionální protipól bez jednoznačného vymezení svého poslání a náplně. Z pohledu historického vývoje a předpokladů pro vznik dvoukomorového systému se tedy dá říci, že vznik „obnoveného“ českého Senátu v roce 1996 neměl své opodstatnění.

Funkci stabilizační a do značné míry i korektivní ale Senátu České republiky práce neupírá. Senát přináší stabilizaci při rozpuštění Poslanecké sněmovny či

v legislativním procesu. Korektivní funkci naplňuje možností vrátit (či pozměnit) Poslanecké sněmovně návrh zákona k opětovnému projednání. Dokonce podmínky pro přehlasování vráceného návrhu jsou v České republice přísnější, než například v Irské republice. I tak je ale český Senát přehlasovatelný snadno, a proto nemá možnosti prosadit širší debatu. Ukázkou takové silné druhé komory je švýcarská Stavovská rada. To ale díky naprosto odlišnému reprezentačnímu titulu. V České republice by byl takto silný Senát spíše kontraproduktivní. Zvláště pak v době nesouhlasných většin (dle stranické příslušnosti) by docházelo ke zbytečným obstrukcím. Reprezentační funkce Senátu také chybí. Senát nevznikl z požadavku na reprezentaci různých zájmů a tak je ani nyní nezastupuje. Česká republika není federací, nemá ani výrazně různorodé náboženské, ani národnostní či jazykové skupiny obyvatel, jejichž zájmy by bylo potřeba v rámci druhé komory hájit. Senát České republiky tedy ztrácí jednu ze svých esenciálních funkcí a díky tomu jeho existence v rámci našeho politického systému pozbývá svého opodstatnění.

Práce tedy nabídla dvě možná řešení. Prvním je možnost zrušení Senátu České republiky a jeho nahrazení odborným poradním výborem v rámci Poslanecké sněmovny. Jak bylo ukázáno na finském případě, jednalo by se o funkční řešení. Je zde ale celá řada negativních faktorů a samotné zrušení horní komory Parlamentu České republiky by mohlo být v rozporu s přesvědčením části odborné i laické veřejnosti. Několik autorů jasně artikuluje podstatu druhé komory hlavně ve stabilizační a kontrolní funkci. Z tohoto důvodu práce nabídla i druhou možnost řešení, jež je upřednostňována i autorem, tj. změna způsobu obsazování Senátu České republiky. Jako inspiraci by si naši zákonodárci mohli vzít výše zmíněný systém Irské republiky, kde je šedesát senátorů zčásti voleno a zčásti jmenováno. Jedenáct senátorů je jmenováno předsedou vlády, tři senátoři jsou absolventi Irské národní univerzity a tři absolventi Dublinské univerzity. Zbytek senátorů je volen občany z pěti oborů: kultura, vzdělání, zemědělství, závislá práce, průmysl a obchod. Práce také představila názor, že reprezentační funkce napomáhá větší legitimizaci existence horních komor. Proto by tato změna a konkrétní pojmenování zájmů, které senátoři zastupují, pomohlo k opodstatnění existence Senátu České republiky, vnímání jeho

činnosti veřejností a v neposlední řadě také ke zvýšení kvality zákonodárského procesu.

Použité zdroje a literatura

KYSELA, Jan. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, 630 s. ISBN 80-864-3289-0.

SARTORI, Giovanni. *Strany a stranické systémy: schéma pro analýzu*. 1. vyd. Překlad Jiří Kohoutek, Petr Tomáš. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005, 466 s. Klasikové společenských věd. ISBN 80-732-5062-4.

MANSFELDOVÁ, Zdeňka. *Vztah Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky: sborník referátů ze semináře konaného v Senátu PČR dne 14.6.2001*. Editor Praha: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2001, 39, 42 s. ISBN 80-733-0008-7.

ŘÍCHOVÁ, Blanka. *Přehled moderních politologických teorií: [empiricko-analytický přístup v soudobé politické vědě]*. Vyd. 1. Praha: Portál, 2002, 303 s. ISBN 80-736-7177-8.

VODICKA, Karel a Ladislav CABADA. *Politický systém České republiky: historie a současnost*. 3., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Portál, 2011, 486 p. ISBN 80-736-7893-4.

HLOUŠEK, Vít, Lubomír KOPEČEK a Jakub ŠEDO. *Politické systémy*. 1. vyd. Brno: Barrister, 2011, 292 s. ISBN 978-808-7474-235.

SOBOTKA, Přemysl a Petr PITHART. *Deset let českého Senátu: 1996-2006 : Parlament České republiky*. Praha: Pro Kancelář Senátu vydal HQ Kontakt, 2005, 107 s. ISBN 80-239-6968-4.

TSEBELIS, George a Jeannette MONEY. Bicameralism: česká literatura devadesátých let dvacátého století v interpretacích. New York: Cambridge University Press, 1997, xiv, 250 p. ISBN 05-215-8972-X.